

# Balance de tres años de política española de cooperación al desarrollo

JUAN PABLO DE LAIGLESIA

*Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional*

## RESUMEN

La política española de cooperación al desarrollo ha conocido en estos últimos tres años una etapa de crecimiento y maduración sin precedentes, convirtiéndose, según numerosas Organizaciones Multilaterales de Desarrollo, en un ejemplo a seguir. En la actualidad, la cooperación española es una política pública de Estado, dispone de mayores recursos, ha hecho de la calidad y de la eficacia de la ayuda su santo y seña, y está más y mejor conectada con los esfuerzos de la comunidad internacional para erradicar la pobreza.

**Palabras clave:** España. Cooperación al desarrollo. Ayuda Oficial al Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Plan Director.

Sin la menor intención de caer en la autocomplacencia pero huyendo también de falsas modestias que distorsionarían el balance, puede afirmarse que la política española de cooperación al desarrollo ha conocido en estos últimos tres años una etapa de crecimiento y maduración sin precedentes.

El peso creciente de España en la comunidad de solidaridad es ampliamente reconocido y alabado tanto por los demás donantes como por nuestras contrapartes en los países en desarrollo y de forma muy especial por las Organizaciones Multilaterales de Desarrollo que reiteradamente se refieren al caso español como un ejemplo a seguir. Nuestra propia opinión pública, enormemente sensible a las necesidades del desarrollo como corresponde a una de las sociedades más solidarias del mundo occidental, es igualmente consciente de la entidad de los cambios experimentados y aplaude esta mejora.

Esta consolidación de la política de desarrollo ha afectado y se percibe en todas las facetas de la cooperación de nuestro país. En primer lugar, en el propio marco conceptual, en el enfoque con el que el Gobierno mira la cooperación al desarrollo. Precisamente este nuevo enfoque nos ha permitido contar con una cooperación que es ahora una política pública de Estado, dispone de mayores recursos, ha hecho de la calidad y de la eficacia de la ayuda su santo y seña y está más y mejor conectada con los esfuerzos de la comunidad internacional para erradicar la pobreza. Al final de la cadena, la nueva fase se refleja inexcusablemente también en la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el instrumento de ejecución de esta nueva política, que ha iniciado ya el camino de su necesaria y largo tiempo aplazada reforma.

Ahora bien, sería presuntuoso pensar que todo está conseguido y desde luego no es la sensación que tenemos desde la AECI. Somos muy conscientes de que aún quedan no pocas cosas por hacer y otras muchas que mejorar, particularmente en ámbitos como la coherencia de políticas, el co-desarrollo, la incorporación de los nuevos paradigmas a nuestros métodos de trabajo, o la sensibilización y educación para el desarrollo; pero a la vez nos gusta pensar que contamos con un sustento firme y que estamos en el camino correcto para hacerlo.

¿Pero qué es, en concreto, lo que ha cambiado? ¿En qué transformaciones se sustentan las afirmaciones anteriores? Los próximos párrafos van a tratar de enumerarlas y explicar, siquiera sea sucintamente, las principales características de los cambios introducidos.

Y empecemos por el principio. Lo primero que ha cambiado es la propia idea de qué es y debe ser la cooperación internacional. Hoy, como ha dejado claro en numerosas ocasiones el presidente del Gobierno, la cooperación internacional es un eje crucial de nuestra política exterior. No ha sido nada casual que el Ministerio de Asuntos Exteriores haya pasado a denominarse Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Con ello, en primer lugar, se da visibilidad al hecho de que la cooperación ya no es simplemente un instrumento más de nuestra política exterior, sino que es un elemento integrante de ésta que contribuye a su conformación y se incorpora al conjunto de consideraciones que definen los intereses del Estado en su actuación exterior. Por otra, la cooperación, en la cartera del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación se sienta en el Consejo

de Ministros y llega al Gobierno, no a través de una comisión delegada o de otro foro secundario, sino directamente al máximo órgano rector del poder ejecutivo.

Por tanto, y esto es a mi juicio clave para apreciar en toda su magnitud la entidad de los cambios, el impulso a la cooperación al desarrollo que estamos conociendo no proviene ya del esfuerzo de una Secretaría de Estado o del compromiso de un Departamento Ministerial, sino que es fruto directo de la voluntad explícita del gobierno.

Con viento tan favorable, no es extraño que nuestro barco esté viajando mejor pertrechado, haya llegado más lejos y se adentre en zonas hasta ahora poco transitadas. Pero, con todo, de poco nos hubiera valido si la nueva política de cooperación española no se hubiera asentado en el más amplio de los consensos de sus actores.

Esta es otra transformación decisiva. En estos años hemos conseguido un gran acuerdo entre todos respecto a los objetivos y prioridades de nuestra política: la lucha contra la pobreza y el esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No podría haber sido de otro modo por cuanto del planteamiento anterior necesariamente se deriva la concepción de la política de cooperación como una política pública de Estado, en cuanto expresión de la solidaridad de los ciudadanos capaz de aglutinar y sumar los esfuerzos de todos.

A este consenso se ha llegado gracias, en primer lugar, a la voluntad política de alcanzarlo y, además, al recurso a una metodología basada en un altísimo nivel de participación en la construcción de esta política pública. Todos los documentos en que se contienen las definiciones, orientaciones y prioridades de esta política, han sido fruto de una amplísimo proceso de elaboración y debate en el que han intervenido los Ministerios de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y entidades locales, las ONG, los sindicatos, asociaciones empresariales, universidades... en definitiva, el conjunto de los actores tanto públicos como de la sociedad civil en todas sus expresiones. El resultado es que el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, los Planes Anuales de Cooperación Internacional 2005, 2006 y 2007 aprobados hasta ahora, las Estrategias-País y las Estrategias Sectoriales gozan del respaldo y son sentidos como suyos por todos los actores de la cooperación española.

Uno de los elementos claves, de este consenso era la total coincidencia en la necesidad de incrementar sustancialmente los recursos al servicio de la política de cooperación. Y aquí el cambio vino de la mano del compromiso del Gobierno de duplicar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en el término de la legislatura, lo que suponía pasar del 0,24 por ciento del PIB, que era donde estaba en 2004, al 0,5 por ciento en 2008. En cumplimiento de este compromiso hemos pasado de 2.290 millones de euros en 2004 —que representaban como decía antes, un 0,24 por ciento del PIB— a 2.600 millones de euros en 2005, es decir el 0,31 por ciento del PIB, y a 3.234 millones en el 2006, equivalentes al 0,35 por ciento del PIB. En 2007 el total de AOD neta que se prevé que España dirija a los países en vías de desarrollo alcanzará, de acuerdo con el presupuesto en vigor, los 4.289,62 millones de euros, equivalentes al 0,42 por ciento de nuestra Renta Nacional Bruta. Y en el proyecto de presupuestos que se empieza a discutir en el Congreso en el momento de escribir estas líneas, se prevé superar los 5.000 millones de euros, lo que, de acuerdo con todas las estimaciones supondrá el cumplimiento del compromiso de alcanzar el 0,5 por ciento del PIB. De esta forma, se dará cumplimiento también, y antes de los plazos fijados, a las obligaciones contraídas en el marco de la UE y en la cumbre sobre financiación al desarrollo de Monterrey en 2002, así como al propio consenso comunitario sobre la cooperación al desarrollo.

No está de más subrayar que la AOD española ha venido creciendo estos últimos cuatro años más rápidamente que la media de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y ha situado a nuestro país en el grupo de cabeza de la comunidad donante, por delante en términos absolutos de países tradicionalmente punteros, como los nórdicos. Este esfuerzo, sin parangón en nuestra historia, ha sido y sigue siendo motivo de admiración y respeto por todos nuestros socios con independencia de su nivel de desarrollo.

Me gustaría además destacar que este aumento ha ido de la mano de un mayor peso del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC) y de Cooperación en la AOD española. En 2007, el MAEC ha sido, ya, el Ministerio que más AOD gestiona de la Administración española, por delante del Ministerio de Economía y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo tradicionales detentadores de esa posición dominante. Ello se debe, en buena parte, y esta es otra buena noticia y otro cambio significativo, a la preponderancia de la cooperación no reem-

bolsable sobre la reembolsable: el Plan Anual de Cooperación 2007 indica que el 82 por ciento de la AOD española será donación, el 9 por ciento corresponderá a operaciones de alivio de deuda, el 4 por ciento irá destinado a aportes a las instituciones financieras internacionales como suscripciones de capital de estas entidades y sólo el 4 por ciento restante revestirá la forma de créditos. Esta tendencia se aprecia nítidamente en el Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuyos créditos han pasado a representar sólo el 3 por ciento de la cooperación bilateral frente a un 20 por ciento en el periodo 2002-2003.

Estamos, en cualquier caso, ante un máximo histórico absoluto, que responde a la profunda apuesta de la sociedad española por la solidaridad con los más desfavorecidos.

Pero no se trata sólo de gastar más, que ya es importante, sino sobre todo, de gastar mejor y hoy contamos también con una cooperación que ha ganado en calidad. Este compromiso con la calidad, corolario desde la responsabilidad del aumento de la cantidad, era absolutamente necesario si queríamos sumarnos eficazmente a los esfuerzos de la comunidad internacional y constituía un reto que la cooperación española no podía posponer por más tiempo.

Este compromiso de calidad se manifiesta en dos vertientes. Por un lado, mediante la aceptación del nuevo paradigma global. La cooperación española suscribe plenamente el Consenso de Monterrey de 2002 y, sobre todo en lo que toca a calidad, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda del año 2005 y los principios de armonización, alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua que constituyen el núcleo duro de esa Declaración.

En el plano nacional, la preocupación prioritaria por la calidad de la ayuda se ha traducido en la satisfacción de una serie de exigencias, como son la coordinación entre los actores, una planificación y programación adecuadas, el perfeccionamiento de los instrumentos y un cabal seguimiento y evaluación de lo que se hace.

En consecuencia, hemos procurado atender a la necesaria coordinación trazando una verdadera red de acuerdos con las diferentes entidades de la sociedad civil que más tienen que decir en la cooperación

al desarrollo. Así, la SECI ha firmado acuerdos de colaboración con la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, la CEOE, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), las Cámaras de Comercio, la Confederación de Fondos de Solidaridad y la FEMP. La AECI, por su parte, ha establecido planes operativos con numerosos departamentos ministeriales y con la práctica totalidad de las CC.AA.

Asimismo, hemos revitalizado los órganos consultivos del sistema de cooperación: la Comisión Interministerial, la Comisión Interterritorial y el Consejo de Cooperación. Quisiera destacar, en particular, la creación de seis grupos de trabajo en la Comisión Interterritorial (sobre planificación, evaluación, acción humanitaria, participación y financiación de la sociedad civil, educación para el desarrollo e información y estadística) y de otros tres en el Consejo (de coherencia de políticas, de género y de co-desarrollo), amén de la asunción por este último de la obligación de elaborar un informe anual sobre la coherencia de políticas, algo hasta ahora inédito a pesar de su innegable impacto en la eficacia de la ayuda en un sistema tan rico en actores como el nuestro.

La calidad de la cooperación requiere también una adecuada planificación y predictibilidad a la que se ha venido dedicando una atención muy especial. Nuestras políticas han quedado definidas y priorizadas en el Plan Director 2005-2008, pieza maestra de nuestro sistema de cooperación en el que se recogen las prioridades geográficas y sectoriales y en el que por primera vez se han fijado objetivos específicos, cuantificados y evaluables. En el desarrollo del Plan Director, se han elaborado 23 Documentos de Estrategia País, que guían nuestra cooperación con cada uno de los países prioritarios. Actualmente, se están ultimando las diferentes estrategias sectoriales y los Planes de Actuación Especial en los países de atención especial y preferente. En todos estos documentos se analizan cuidadosamente las ventajas comparativas que ofrece la cooperación española con objeto de centrar nuestra acción allá donde seamos más eficaces.

Otro importantísimo ingrediente de esta apuesta por la calidad ha sido el intenso trabajo desarrollado en el perfeccionamiento de nuestros propios instrumentos. Y a este respecto, quisiera referirme al sistema de relaciones y financiación de las ONGD y a nuestra incorpo-

ración a los llamados «nuevos instrumentos» de la cooperación al desarrollo, de los que hasta ahora estábamos ausentes.

En el primer caso, la novedad más destacada ha sido la instauración de un proceso de calificación de ONGD que nos permite abordar convenios de cooperación plurianuales de largo alcance sobre objetivos de desarrollo compartidos, estableciendo la confianza y el trabajo conjunto como bases de la nueva relación AECI-ONGD y traduciendo en términos prácticos la voluntad de respeto mutuo, complementariedad y colaboración que, a ambas partes, nos anima como colaboradores privilegiados en la canalización del impulso solidario de la sociedad española. El sistema, novedad absoluta no sólo en nuestro sistema sino en muchos países donantes, nos coloca a la vanguardia de la comunidad de solidaridad y facilita al tiempo que refuerza el consenso sobre métodos y objetivos que caracteriza a nuestra política de cooperación. Recientemente hemos concluido la segunda convocatoria de estos convenios en los que vamos a emplear más de 250 millones de euros.

Aunque en un ámbito más amplio, no podría dejar de mencionar, hablando de las ONGD, la importancia capital de la aprobación por el Gobierno, en abril de 2006, del Estatuto del Cooperante. Se ha dado cumplimiento así a una aspiración legítima y de larga data de los cooperantes españoles y a un mandato legal que no cabía postergar más. En ese estatuto se dignifica la figura del cooperante, se identifican y protegen sus derechos y se establecen mecanismos específicos de acompañamiento y apoyo.

En cuanto a los nuevos instrumentos, por primera vez la cooperación española está participando activamente en operaciones de apoyo presupuestario y de enfoque sectorial, junto con otros donantes, y contribuyendo también, con aportaciones de recursos y con ideas, a los grandes fondos multidonantes como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, a la Facilidad Financiera Internacional para Inmunización, etc.

La solidez de este nuevo compromiso está claramente expresada por las cifras en que se vienen traduciendo nuestras aportaciones. Así, a las operaciones de apoyo presupuestario, desconocidas para la cooperación española en 2004, dedicamos 23 millones de euros en 2005, más

de 46 millones en 2006 y 54 en el actual ejercicio de 2007. En cuanto a las aportaciones a Fondos Multidonantes, si para muestra vale un botón, en el Fondo Global de Lucha contra el Sida, hemos pasado de una aportación de 100 millones de dólares en el periodo 2003-2006, a 100 millones de euros sólo en 2007 y a un compromiso de 600 millones de dólares para el periodo 2008-2010. En una línea similar hemos comprometido 240 millones de dólares para los próximos 12 años en la IFFI.

Finalmente, en cuanto a esos ingredientes tan fundamentales de la calidad que son el seguimiento y evaluación, se han introducido numerosas iniciativas con el objetivo de que todas las acciones que emprendemos prevean la incorporación de lecciones aprendidas y la corrección de malas prácticas. No se trata por tanto de poner simplemente fin a un proceso, sino que el seguimiento y evaluación deben entenderse como un proceder permanente. La evaluación, y esta es otra novedad importante, ha pasado a ser una parte central del nuevo sistema de relación con las ONG al que antes me refería, ya que ahora serán obligatoriamente sometidos a evaluación todos los proyectos que cuenten con una financiación de la AECI superior a 350.000 euros.

Decíamos al comienzo de esta relación de cambios concretos experimentados por nuestra política de cooperación, que tenemos ahora también una cooperación más integrada en el esfuerzo contra la pobreza de la comunidad internacional. Ésta es, ni más ni menos, la proyección exterior del consenso, la incorporación del esfuerzo español de solidaridad a los objetivos y prioridades de la agenda global del desarrollo desde la asunción de nuestras responsabilidades en ese contexto compartido por la comunidad internacional que hace a nuestra cooperación menos «diferente» y por lo mismo más integrada y más eficaz.

Una consecuencia directa de estos nuevos planteamientos la encontramos, y ambas son novedades importantes, tanto en nuestra mayor aportación y presencia en los organismos multilaterales de desarrollo, a los que me referiré en seguida, como en incorporar y considerar plenamente nuestras las grandes orientaciones de la comunidad internacional, en particular la necesidad de redoblar esfuerzos en África y priorizar, conveniente y consecuentemente, a los países menos adelantados.

Así, la cooperación con África Subsahariana pasó de representar el 13 en 2003 al 19 por ciento en 2006 de la ayuda bilateral española, lo que para la AECI ha supuesto triplicar por tres su presupuesto dedicado a esta región, llegando este año a los 103 millones de euros. Nuestra previsión para este año, para esta región, es alcanzar los 126 millones. Estas cifras y porcentajes nos acercan considerablemente al cumplimiento del objetivo señalado en el Plan Director de destinar al menos un 20 por ciento de la AOD a los PMA. Al tiempo, estamos apostando por una mayor participación en los mecanismos de cooperación regionales africanos tales como la Unión Africana, la Comunidad de Estados de África Occidental y muy especialmente el NEPAD (Nueva Alianza por el Desarrollo en África).

Y aquí un inciso que me parece necesario. Esta nueva priorización del continente africano y en particular del África Subsahariana, no quiere decir que renunciemos a hacer sentir nuestra presencia en otras áreas o que no conservemos las señas tradicionales de identidad de la cooperación española que nos vienen, por otro lado, impuestas por la propia Ley de Cooperación. Consecuentemente, este año hemos alcanzado un máximo histórico también en la cooperación con Iberoamérica, con más de 600 millones de euros de la AOD total española, de los que 122 millones corresponden a la AECI.

Hoy más que nunca creemos justificado y necesario este esfuerzo ya que, so capa del aumento de ayudas a los PMA, la comunidad internacional está bajando la guardia en su esfuerzo de ayuda al desarrollo de los países de renta media en general y a América Latina en particular. Ante esta interesada transformación de la necesidad de focalizar la ayuda en un proceso de mera reorientación de los flujos, España viene defendiendo en el ámbito internacional y, finalmente para nuestra satisfacción así lo ha reconocido también la UE, la necesidad de continuar apoyando a los países de renta media, que esconden tras sus estadísticas simplificadoras grandes bolsas de pobreza y trágicas situaciones de desigualdad en la población.

Todos estos elementos han hecho posible que la cooperación española esté presente por primera vez en la conformación de la agenda internacional de desarrollo que se debate y decide en el seno de los organismos internacionales. Nuestros objetivos permanentes en estos tres años han sido: contribuir constructivamente al debate y hacer

sentir nuestra participación en el proceso de toma de decisiones a escala multilateral.

En ese contexto, el marco presupuestario de nuestra cooperación multilateral se ha visto espectacularmente ampliado en los últimos ejercicios. Las cantidades asignadas por nuestra AOD a la cooperación multilateral han aumentado significativamente, pasando de 866 millones de euros en 2004, a casi el 46 por ciento en el 2006, llegando a la cifra total 1.381 millones, es decir 515 millones de euros de crecimiento en tres ejercicios. Y según dispone el PACI 2007 este año la cooperación multilateral representará en torno al 50 por ciento del total de nuestra AOD.

Estableciendo una nueva dinámica, hemos reforzado considerablemente nuestra cooperación con las principales agencias de Naciones Unidas, fundamentalmente gracias a la firma de sendos acuerdos marco como el concluido con el PNUD (con quien no había ningún esquema institucional de relaciones por extraño que pueda parecer) o el Fondo de Naciones Unidas para la Población. Estos acuerdos, al igual que los concluidos o, en su caso, revitalizados con otras organizaciones de la familia de las Naciones Unidas, nos permiten una colaboración más estructurada y duradera, mediante la celebración de comisiones mixtas periódicas, en algunos casos por primera vez, y dándonos acceso a nuevos niveles de coordinación e influencia.

Es importante anotar que este aspecto multilateral de nuestra cooperación no se restringe al ámbito de las organizaciones internacionales «clásicas», sino que se extiende también a las nuevas formas de cooperación internacional como los Fondos Fiduciarios Globales a los que me refería antes cuya capacidad de producir impactos significativos es mucho mayor que otras formas tradicionales de actuación. Desde el año 2006 la cooperación española realiza aportaciones a Fondos Fiduciarios Multilaterales para la financiación de actividades coherentes con el Plan Director, habiéndose creado en muchos casos Fondos propios para colaborar con organismos como el PNUD, UNIFEM, UNICEF o FAO. Estas contribuciones han aumentado como digo de manera significativa en el 2007, siempre conjugando los criterios de mayor compromiso y eficacia de los organismos en la reducción de la pobreza.

Sin duda, el máximo exponente de esta apuesta por el multilateralismo selectivo y eficaz es el acuerdo firmado por la SECI y el administrador del PNUD, Sr. Dervis, en diciembre pasado por el cual se constituyó un Fondo dotado por España con 528 millones de euros para el refuerzo de la cooperación al desarrollo de la familia de Naciones Unidas con la vista puesta en la consecución de los Objetivos del Milenio.

Todos estos cambios sustantivos dibujan los contornos y contenidos de la nueva política de cooperación al desarrollo que requiere para su implantación y consolidación nuevas actitudes, nuevas capacidades, nuevos instrumentos de ejecución. Por ello quisiera concluir este breve análisis de dónde se encuentra ahora la cooperación española con unas breves pinceladas sobre la reforma de la AECI, reforma que resulta hoy impostergable si se quieren cubrir las necesidades de programación, evaluación, coordinación, interlocución, etc. que tendremos en los próximos años y que habrá que gestionar junto a un incremento de la AOD al menos tan importante como el experimentado estos años.

Como pórtico de esa reforma se han dado ya algunos pasos importantes para la homogeneización de la pluralidad de estatutos laborales diferentes heredados, para el tan necesario aumento de la plantilla tanto en el interior como en el exterior y para la reforma de los procedimientos de gestión. Tras un intenso y participativo proceso de reflexión en el que han colaborado todos los colectivos de trabajadores de la Agencia, se han ultimado los detalles finales de una reforma en el marco de la Ley de Agencias Estatales que confiamos se aprobará antes de final de año después de un arduo proceso encabezado por el Comisionado del Gobierno para la Reforma. La nueva Agencia será al tiempo una Agencia de Cooperación con un importante paquete de actuaciones directas, y una Agencia de Desarrollo capaz de ejecutar eficazmente la política de cooperación del Gobierno. Será reforzada en su estructura organizativa para estar en condiciones de atender a los nuevos retos y estará abierta a la incorporación de los mejores especialistas para prestar un servicio eficaz a la causa del desarrollo. Utilizará técnicas de organización matricial del trabajo y gozará de la flexibilidad suficiente para gestionar un presupuesto creciente con la transparencia que la sociedad demanda. Y cerrará el círculo de la transformación de la política de cooperación al desarrollo que se ha producido en esta legislatura.

Éste es, sucintamente, el retrato actual de la cooperación española y la relación somera de los sustanciales cambios introducidos. Si la comparamos con periodos anteriores observaremos tal vez que, si bien todavía joven, se ha alejado ya de la adolescencia y encara con paso seguro la madurez, pero conservando intacta y aún crecida su energía y su voluntad de sumarse a los esfuerzos de la comunidad internacional en su lucha contra la pobreza. Ese es el objetivo que nos marca la sociedad española a la que debemos y queremos rendir cuentas.