

# La reforma del sistema de cooperación español en tiempos de crisis

---

**CECILIA CARBALLO Y PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS**

Plataforma 2015 y más

---

En estos meses coinciden dos procesos que pueden estar muy vinculados entre sí. De un lado, en el contexto internacional, la crisis del modelo de crecimiento económico que sirvió de referencia para las economías nacionales en las dos últimas décadas y de otro, en el caso español, el inicio de una nueva legislatura después de los cambios profundos en el sistema de cooperación español emprendidos en la anterior legislatura.

## **Crisis de las grandes economías: todo se mueve para que nada cambie**

El nuevo y aún cambiante contexto internacional, se ha caracterizado por la rápida entrada en recesión de las economías nacionales, la falta de confianza en los mercados especulativos de valores, el descenso de los niveles de consumo de bienes y servicios y la progresiva pérdida de beneficios con el consecuente aumento en las tasas de desempleo. El aspecto financiero de la crisis justifica, por esta vez, que hayan sido las economías más poderosas del planeta las afectadas en primer lugar. Pero no se puede negar que la crisis presenta elementos suficientes para considerarla una crisis económica mundial.

Hasta este año el discurso oficialista sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se había fundamentado en el prolongado periodo de “bonanza” basado en el modelo de crecimiento económico que actualmente ha entrado en crisis. En todas las referencias institucionales incluyendo la última de ellas, con motivo de la reunión de alto nivel convocada por Naciones Unidas el pasado mes de septiembre, el diagnóstico ofrecido insistía en subrayar los avances significativos en algunas regiones para justificar que estamos encaminados, aunque había que reconocer que los retrasos en algunos indicadores y para algunas regiones exigían de un mayor es-

fuerzo de inversión y de un mayor impulso político. Pero sin mención a la necesidad de impulsar transformaciones políticas en los modelos económicos o institucionales que hicieran posible una lucha contra la pobreza y la desigualdad mundiales inequívocas.

A partir de la caída de algunas de las corporaciones financieras en Estados Unidos y Europa en pocas semanas, los principios fundamentales de la no intervención pública y de la capacidad de autorregulación de los mercados han sido rápidamente violados por los estados que los defendieron con más fiereza durante las últimas décadas. El erario público se pone a disposición del “rescate” de las corporaciones financieras bajo la amenaza de un colapso financiero general y para mayor seguridad de ahorradores y pensionistas. Casi inmediatamente surgen las reacciones de los gobiernos más poderosos para convocar una cumbre internacional que recibe numerosas definiciones y alienta expectativas muy diversas: “refundación del capitalismo”, “reforma de las instituciones de gobierno mundial nacidas en Bretton Woods”, o “nueva arquitectura financiera internacional” son algunas de ellas. Para entonces la cuestión del desarrollo social y la lucha contra la pobreza mundial ya han quedado relegadas en la agenda internacional.

A los pocos días de cerrar esta edición se celebrará la esperadísima réplica seis años después de la cumbre sobre financiación para el desarrollo, en la que deberían cristalizar compromisos y mecanismos concretos para aumentar y mejorar la financiación para hacer frente a los desafíos del desarrollo concretados en los Objetivos del Milenio. La vinculación de las instituciones financieras internacionales con este proceso está más que nunca en el aire, teniendo en cuenta el anuncio del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) de no acudir a la ciudad de Doha donde tendrá lugar la cumbre. Esta ausencia simboliza el aumento de la distancia entre las instituciones financieras internacionales y las propuestas de Naciones Unidas precisamente a causa de la crisis económica mundial. Pone de manifiesto, a su vez, que el su-

puesto acercamiento entre unas y otra en torno a los problemas del desarrollo pueden haber sido nada más que concesiones de cara a la galería propias de los tiempos de bonanza.

El caso es que la llamada financiación para el desarrollo parece que deberá seguir esperando, ésta vez a que la financiación para el crecimiento económico pueda lograr restablecer la confianza perdida en los mercados y asentar de nuevo sus principios de forma predominante.

Algunas voces dentro del oficialismo promueven la necesidad de reformas en algunos sectores industriales (muy centrados en la generación de energía, el transporte y particularmente en la automoción) que puedan compaginar los desafíos para hacer frente al Cambio Climático con la oportunidad de crear nuevos yacimientos de empleo. La entrada de la administración demócrata en el gobierno de los Estados Unidos alienta la aparición de este tipo de discursos aunque aún es pronto para esperar medidas efectivas y realmente transformadoras de gran repercusión. Mientras tanto, las principales conclusiones de la cumbre mundial realizada ante la crisis promueven las recetas de siempre pero ahora con el matiz de la urgencia. La insistencia en la finalización de las negociaciones liberalizadas de la Ronda de Doha, y el reconocimiento de que el problema ha sido causado por fallos en los exiguos mecanismos reguladores más que por la insuficiencia de los mismos para conducir el mercado internacional, reducen el margen de maniobra para quienes tuvieran expectativas de que la crisis traería consigo la oportunidad de una nueva arquitectura financiera internacional. Una nueva arquitectura que pudiera estar más pegada a la economía productiva, a los mecanismos de distribución de las rentas y a la resolución de los acuciantes problemas globales como el Cambio Climático y la desigualdad internacional.

Desde el punto de vista de la falta de representatividad democrática en la toma de decisiones sobre cuestiones de “gobierno mundial”, la crisis ha venido a mostrar de forma más evidente la relegación de cualquier propuesta de participación del conjunto de naciones empobrecidas, así como la de participación de las organizaciones de sociedad civil. Parece claro que, a pesar de la crisis, las grandes decisiones seguirán siendo tomadas por los gobiernos de las principales economías del mundo con el único consejo de las grandes corporaciones financieras e industriales con intereses claramente transnacionalizados después de las décadas de expansión capitalista mundial que han denominado globalización. Después, eso sí, vendrán los tiempos del diálogo social que apenas podrán matizar algunos aspectos menores del nuevo escenario económico internacional. Como también vendrán los nuevos acuerdos de asociación económica y

comercial con los países empobrecidos que aún disponen de materias primas y recursos esenciales para el entramado productivo y comercial mundial.

De forma atropellada y sin tiempos para análisis más detenidos, asistimos a sucesivos anuncios de “rescate” financiero de diferentes corporaciones con cargo al erario público, y se espera cruzando los dedos cuál será la reacción de las bolsas más importantes del mundo. Y mientras tanto, la llamada “economía real” sigue a la espera de alguien que la rescate.

Tras la cumbre de Washington no podemos esperar alguna iniciativa que reoriente los principales postulados económicos y nos permita esperar un final razonable de la llamada “economía de casino” puesto que siguen primando las respuestas cortoplacistas dirigidas a calmar los mercados financieros, en lugar de elevar propuestas económicas coherentes con los retos del desarrollo humano sostenible.

En la vida real, la que afecta a la ciudadanía global de a pie, el mismo capital puesto en juego para el rescate financiero hubiera podido invertirse en ayudar a satisfacer las necesidades básicas de millones de personas, y hubiera podido financiar el cambio energético mundial que se necesita con urgencia para evitar una catástrofe climática global. Por desgracia, en muchas ocasiones, las actividades financieras de los bancos en la economía real quedan muy lejos de este potencial y, en cambio, el modelo de financiación y producción vigente ha resultado perjudicial para las comunidades locales y los ecosistemas en distintas partes del mundo. Los ciudadanos y ciudadanas deberíamos estar exigiendo una intervención fuerte de los poderes públicos para detener la debacle, deberíamos exigir una regulación severa por parte de los estados con mecanismos de control regulados por la sociedad.

Hablamos de responsabilidad social empresarial y no existen mecanismos reguladores de éstas acciones, nos llevamos las manos a la cabeza cuando se habla de ceder, bajo operaciones de compra, sectores estratégicos para nuestra economía cuando las mismas empresas españolas lo han hecho a la inversa, desconocemos cuál es la protección para los deudores hipotecarios y para la multitud de desocupados, qué plantea el gobierno respecto a la progresividad fiscal, qué medidas cautelares se van a tomar respecto al medio ambiente, desconocemos qué medidas de recorte existen sobre las primas de los altos ejecutivos y así con un montón de medidas de diverso calado. En definitiva, ¿cuál es la reformulación del sistema económico mundial?. La ciudadanía espera que la economía vuelva a estar al servicio del main street, de la gente de la calle y de sus necesidades, no vale minimizar, parchear o justificar la crisis. En democracia esto no puede valer.

## El consenso que impulsa las reformas pendientes de la cooperación española

En nuestra política de cooperación al desarrollo, la legislatura anterior supuso la apertura de un proceso de importantes cambios. Por fin se desbloquearon muchas de las excusas que habíamos escuchado durante una década y media para impedir que se aumentara la Ayuda Oficial al Desarrollo, o para que empezaran a desaparecer de la cooperación prácticas muy habituales que beneficiaban principalmente a las exportaciones de empresas españolas, o para que parte de nuestros impuestos empezaran a dirigirse en forma de ayuda al continente africano. El amplio proceso de reformas iniciadas desde 2004 ha tenido una base de apoyo y de consenso social que ha señalado el camino de los responsables políticos. Al final de dicha legislatura todos los partidos políticos con presencia parlamentaria firmaron el Pacto de Estado contra la pobreza que señala con claridad cuáles son los elementos esenciales del consenso político y social existente y cuál es el camino que debe seguir recorriéndose.

Desde esta perspectiva algunos primeros pasos iniciados, aún con cierta timidez, por parte del gobierno en esta nueva legislatura no parecen seguir en la línea señalada por el Pacto de Estado. El anuncio de elaborar una nueva Ley de Cooperación que sustituya a la vigente de 1998 realizado por la anterior Secretaria de Estado ante la Comisión de Cooperación del Congreso sorprendió al conjunto de actores, por cuanto dicha modificación legislativa no cuenta con demanda social ni puede darse por agotado el marco jurídico vigente, puesto que muchos de los desarrollos previstos en la misma no se han iniciado y algunas de las instituciones consagradas por ella, como las Comisiones Interministerial e Interterritorial y el Consejo de Cooperación, no han logrado aún funcionar con suficiencia como para haber agotado sus posibilidades. La posterior aparición del primer borrador del III Plan Director, que debería regir la política de los próximos cuatro años, aumenta la preocupación tanto por el método de consultas abierto sin haber puesto sobre la mesa los documentos esenciales de los instrumentos, las prioridades geográficas y el marco presupuestario, como por el contenido excesivamente retórico y ambiguo cuando no contradictorio en algunos aspectos fundamentales.

El hecho de que sea el primer borrador de nuestra historia que se haya puesto a disposición de los actores de la cooperación tras alcanzar un consenso previo entre los diferentes departamentos ministeriales implicados ha contribuido, sin duda, a que algunos elementos conceptuales hayan sido gravemente devaluados. Muy especialmente en lo que se refiere al papel que el sector empresarial (equivocadamente señalado en el texto como sector privado)

juega o debe jugar en las acciones de cooperación para el desarrollo. Aparecen de forma alarmante cuestiones que habían quedado olvidadas hace años, como menciones al reconocimiento de las exportaciones y el crecimiento económico como contribuciones netas al desarrollo, que anteriormente permitían que las políticas se centraran en una visión mucho más equilibrada del desarrollo humano, equitativo y sostenible. El anterior Plan Director era un buen ejemplo de coherencia en la conceptualización del desarrollo que se persigue que, por otra parte, coincide con los consensos internacionales básicos sobre la materia.

Estos primeros pasos parecen indicios de un tema muy antiguo en la cooperación española, que está reapareciendo con fuerza últimamente y que encuentra en el actual contexto de crisis nuevas motivaciones. El debate que precedió a la aprobación de la actual Ley de Cooperación se centró en tratar de superar lo que entonces se denominó la “bicefalia” de la cooperación española, en clara alusión a la existencia de intereses difícilmente compatibles representados por los diferentes departamentos ministeriales, y que podemos resumir en los intereses de favorecer las exportaciones españolas frente a la supremacía de los intereses de los países receptores de la ayuda. Finalmente la Ley estableció con claridad que el Ministerio de Asuntos Exteriores fuera el órgano rector de la cooperación, y que el Ministerio de Economía debía informar con carácter previo de la orientación de sus acciones así como de sus propósitos de ejecución del presupuesto susceptible de ser considerado como Ayuda Oficial al Desarrollo. En este contexto el instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) se convertía en el símbolo más evidente de la bicefalia, por cuanto los proyectos y acciones que financiaba junto con su carácter de ayuda ligada ponía en evidencia la imposible conciliación de ser contribuciones al desarrollo de los pueblos al tiempo que pretender contribuir a la internacionalización de las empresas españolas.

En los diez años de vida de la actual Ley no ha sido posible iniciar con éxito una reforma de este polémico instrumento. Tampoco fue posible en el año 2006 cuando se tramitó la Ley de Deuda Externa, en la que al menos se incluyó una disposición adicional por la que el gobierno se comprometía a presentar una reforma en el plazo de un año. Casi se cumplen ya dos años y aún no tenemos texto alternativo, a pesar de que han sido numerosos los anuncios por parte de los responsables gubernamentales de que estaban a punto de concluir el texto. Hasta la fecha tan sólo disponemos de anuncios verbales realizados por los responsables políticos en los que afirman que la ansiada reforma dará lugar a tres nuevos instrumentos diferenciados: uno dedicado exclusivamente a promoción de

acciones de desarrollo, un segundo específico para las contribuciones españolas a los organismos internacionales de carácter multilateral y un tercero que se dedicará exclusivamente a la promoción de la internacionalización de la empresa española y trate de paliar nuestro déficit exterior.

Aún sin habernos dado a conocer los detalles, este anuncio justifica la creciente preocupación de gran parte del sector por cuanto supone una amenaza seria a los avances que se habían logrado en los últimos años. Para nadie es un secreto que los representantes de los lobbies exportadores españoles no han tenido ni tienen entre sus principales intereses la erradicación de la pobreza y la desigualdad en el mundo, si no lograr financiación pública y soporte diplomático para garantizar contratos de venta en el exterior. Este “cruce” de intereses ha sido el que ha producido enormes contradicciones en la utilización del FAD.

### Mejor un paso adelante ante la crisis

En los actuales tiempos de crisis vuelven a ponerse sobre la mesa contradicciones serias en las que el gobierno deberá demostrar cuál es su capacidad para liderar un conjunto de políticas públicas que se orienten sin ambigüedades hacia el desarrollo humano. De un lado, el gobierno considera entre sus obligaciones la de reducir el déficit por balanza de pagos para lo que establece el aumento de las exportaciones como una prioridad. Las ayudas directas a estas exportaciones están taxativamente prohibidas por la Unión Europea, por lo que la única forma en la que se pueden realizar es aprovechando el conjunto de excepciones que hablan de diferentes grados de concesionalidad en los préstamos concedidos a países con necesidades especiales de desarrollo; es decir, a través de instrumentos de crédito con garantía pública en condiciones favorables que, aunque sea parcialmente, serán posteriormente contabilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo. De otro lado, el mismo gobierno dice que desea asumir los principios propuestos en la Declaración de París entre los que se establece la desaparición de la ayuda ligada por haber resultado poco adecuada a las necesidades de los receptores, poco eficiente por el precio de los bienes y servicios exportados y en resumen no recomendable en el nuevo sistema de cooperación eficaz que se desea promover.

Es precisamente en estos tiempos de crisis en los que el gobierno deberá distinguirse por ser capaz de dar un paso adelante, en lugar de tomar la opción de repartir presupuesto e instrumentos entre los diferentes intereses para contentar parcialmente a todos los sectores. El gobierno deberá conminar al sector exportador a trabajar

para alcanzar otras ventajas comparativas diferentes a las ayudas directas a la exportación que les permita internacionalizar sus ganancias. Además debería abordar las necesarias reconversiones e innovaciones que nos permitan reducir las importaciones, que sería otra forma inteligente de ajustar la balanza comercial. Para cumplir con la agenda de Accra, el gobierno debería también reforzar los mecanismos de rendición de cuentas del conjunto de instrumentos de la AOD.

En tiempos de crisis el gobierno no debería subrogar los intereses de una verdadera política de cooperación a los de un sector empresarial desconfiado en su internacionalización, descapitalizado y fuertemente endeudado en un mercado financiero afectado por su descontrolada expansión exterior, enfascado en su saneamiento y escaldado por sus heterodoxos planteamientos financieros.

Al tiempo, el gobierno deberá reimpulsar sus departamentos dedicados al desarrollo internacional humano y sostenible, empoderándolos en el interior del propio ejecutivo, y dotándolos de capacidad para transformar el conjunto de políticas públicas desde la perspectiva de su contribución al desarrollo ya que son las políticas públicas las que inciden directamente en las condiciones de desarrollo de los pueblos y en las oportunidades de las personas. Es preciso seguir las recomendaciones internacionales sobre coherencia de políticas e iniciar la elaboración de informes periódicos e independientes en los que se pongan de manifiesto cuáles son los efectos que las diferentes políticas comerciales, migratorias, ambientales, etc... tienen sobre el desarrollo, de forma que se inste a modificarlas cuando no contribuyan claramente a los objetivos de desarrollo.

En tiempos de crisis estará en peligro el objetivo largamente anunciado de alcanzar el 0,7% de nuestro producto para Ayuda Oficial al Desarrollo, puesto que cada año los recortes presupuestarios pueden dirigirse a lo que todavía hoy es una política menor en su diseño e influencia. De hecho, a día de hoy no disponemos del informe de seguimiento de lo ejecutado en el año 2007 aunque son muchos quienes ya temen que el índice de ejecución no se acerque lo suficiente a lo presupuestado que suponía un 0,41%. De confirmarse un resultado de ejecución bajo, confirmaría que no estamos en condiciones de alcanzar el tantas veces publicitado 0,52% presupuestado para 2008 (5.509,29 M€). Además, las previsiones que se manejan para el presupuesto de 2009 actualmente en trámite parlamentario y que son los primeros elaborados en tiempos de crisis, no cumplen con las promesas de gobierno puesto que en lugar de tomar la senda ascendente hacia el horizonte del 0,7% parecen presentar una disminución res-

pecto del año anterior situando el total en 5.488 Millones de € (0,50%).

En este sentido, es imprescindible continuar con el plan de reformas institucionales que logren dotarnos de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo a la altura de los mejores de Europa. Aún estamos lejos, y la reforma del estatuto de la AECID apenas servirá en el mejor de los casos para reducir la enorme precariedad laboral que muchos profesionales sufrían y para iniciar una adaptación a los sistemas de gestión por resultados de desarrollo promovidos a partir de la Declaración de París. La reforma que se demanda desde hace años exige de una mayor adaptación de nuestro sistema normativo y regulador, así como lograr una mejora de la

agilidad y las capacidades del sistema, para lo que es clave la introducción de personal multidisciplinar y no funcionario en el corazón del sistema.

Esta legislatura deberá superar los actuales tiempos de crisis demostrando que cree seriamente en los lineamientos de la reforma que se inició y que no fueron concesiones menores que se pudieron hacer en tiempos de "bonanza". Para ello debe hacer constar en sus herramientas de planificación (aquí será esencial el III Plan Director de la Cooperación 2009-2012) cuál es su propuesta para seguir la "hoja de ruta" contenida en el vigente Pacto de Estado, en los que la reforma institucional y la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo han de ser los elementos fundamentales.