

Segunda Parte
LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO



Sobre el negocio del clima y los derechos

CECILIA CARBALLO
IPADE

“Las causas principales de que continúe el deterioro del medio ambiente mundial son los patrones insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados [...] que agravan la pobreza y las desigualdades”.

Cumbre de la Tierra. 1992

1. ANTECEDENTES

En 2010 se batió el récord de emisiones históricas de CO₂¹, lo que demuestra que el cambio climático es cada vez más acuciante y que las medidas que se están tomando para combatir este importante problema son claramente insuficientes.

Los impactos del cambio climático son evidentes en todo el mundo. Cada año que pasa sin adoptar las medidas necesarias agrava la situación, reduce las posibilidades de evitar un cambio climático fuera de control y encarece los costes ². Es urgente actuar para reducir las emisiones hasta el nivel que nos permita mantener el aumento de la temperatura global por debajo del “límite de seguridad” de 2°C calculado sobre la base de los niveles preindustriales.

Este límite, establecido por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC, según sus siglas en inglés), es el punto de inflexión a partir del cual el cambio climático puede convertirse en una reacción en

cadena que avance de forma mucho más abrupta y sea casi imposible de frenar. Conviene recordar, sin embargo, que incluso manteniendo el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2°C, el aumento que registrarían determinadas regiones sería mucho más elevado y, por lo tanto, los impactos a los que estas zonas se enfrentarían ya serían muy significativos. Esto ocurriría en zonas declaradas como especialmente vulnerables al cambio climático, entre las que se encuentran los pequeños estados insulares, el continente africano o la cuenca mediterránea (incluyendo a España). Por esta razón, sigue creciendo el número de voces que reclaman que el límite de aumento de temperatura media máxima se fije en el umbral de 1,5°C.

Para no superar este umbral de seguridad, es imprescindible incrementar los compromisos de emisiones a escala global respetando el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Sin embargo, las propuestas de reducción de emisiones que a día de hoy se encuentran sobre la mesa, lo único que garantizan es la subida de la temperatura global por encima de los 4°C³.

2. DURBAN O CÓMO POSTERGAR LO IMPOSTERGABLE HASTA QUE SEA DEMASIADO TARDE

La Conferencia sobre Cambio Climático de Durban, llevada a cabo en Sudáfrica en diciembre de 2011, concluyó con un tan previsible como insuficiente resultado. Dada la escasa voluntad política para firmar compromisos firmes, no fue una sorpresa que no se cumplieran las reformas y los avances necesarios para lograr una acción conjunta de los estados en la lucha contra el cambio climático.

Algo tan poco ambicioso como aplazar las decisiones y comprometerse a negociar un pacto futuro era uno de los resultados que se esperaba. A pesar de lo dilatado de las

¹ IEA: *World Energy Outlook 2011*. En 2010 se lanzaron a la atmósfera 30.6Gt de emisiones de CO₂, lo que nos acerca peligrosamente al umbral de 32 Gt que la comunidad internacional estableció para el año 2020 como condición imprescindible para impedir que las temperaturas crezcan más de dos grados de media en 2050 con respecto a los niveles de la era preindustrial.

² Stern, N. 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Disponible en www.sternreview.org.uk. El Informe Stern se publicó en Internet el 30 de Octubre de 2006 y se puede solicitar en papel a Cambridge University Press desde enero de 2007.

³ Según datos del Met Office Hadley Centre del Servicio Meteorológico Nacional del gobierno británico, presentó en la Universidad de Oxford un nuevo estudio científico sobre el calentamiento global. (<http://www.metoffice.gov.uk/climatechange/>)

negociaciones, no se llegó más que a un acuerdo de mínimos que permite que los grandes países contaminadores (Estados Unidos, China, India, etc.) sigan sin asumir sus responsabilidades hasta al menos 2020.

Ni tan siquiera se ha podido definir si el posible acuerdo futuro será legalmente vinculante y nada garantiza que no se vuelva a repetir la situación que tuvo lugar en Copenhague hace dos años, cuando ya se boicoteó el plan de trabajo acordado en 2007 para lograr el ansiado acuerdo justo, ambicioso y legalmente vinculante y se puso en grave riesgo la credibilidad y continuidad del proceso multilateral.

2.1. Plataforma Durban

De la COP 17 resultó la adopción de un nuevo proceso negociador llamado Plataforma de Durban para la Acción y una decisión para establecer un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. La reunión también logró hacer operativo formalmente el Fondo Verde de Clima⁴, aunque aún no se ha establecido una fuente sostenible de fondos para nutrir al mismo.

Hasta ahora no se ha avanzado en el escenario de transición entre 2013 y 2020 (2020 es la fecha de referencia para el inicio del Fondo Verde) y las cuantías planificadas (100.000 millones anuales para 2020) son claramente insuficientes. Muchas organizaciones de la sociedad civil, como Coalición Clima, Amigos de la Tierra o IPADE estimamos que la contribución hasta el 2013 debería ser de al menos 150.000 millones de dólares anuales, y 200.000 a partir del año 2020, la mitad de los cuales serían para adaptación al cambio climático⁵. También existe un consenso absoluto en demandar que esos fondos sean adicionales a la ayuda al desarrollo. En cambio, las decisiones de la COP no siguen el mismo camino y los avances en materia de transparencia, accesibilidad, origen y cuantía de los fondos, son claramente insuficientes.

Además, es necesario avanzar en el establecimiento de herramientas de seguimiento y evaluación para controlar la procedencia, uso, gestión y resultados de los fondos, así como incorporar salvaguardas sociales, ambientales y laborales para su uso.

⁴ El Fondo Verde adoptado tras la COP 16, establece que los países aportarán 30 mil millones de dólares ó 23 mil millones de euros para el periodo 2010-2012 y se recaudarán 100 mil millones de dólares en ayuda para las naciones más vulnerables al cambio climático hasta 2020, para lo cual se menciona que intervendrá el Banco Mundial.

⁵ http://www.coalicionclima.es/index.php?option=com_content&view=article&id=100:cop16

2.2. Kioto: El protocolo fantasma

En este primer análisis nos centramos en las decisiones relativas al segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Entre los documentos finales aprobados en “El Paquete de Durban”, las Partes del Protocolo y del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) llegaron a una conclusión bastante cercana a la propuesta inicial presentada por la Unión Europea (UE), en la cual los países miembros de dicho bloque se manifestaron dispuestos a sostener el Protocolo durante un segundo período en tanto y en cuanto se adoptara un mandato para negociaciones sobre mitigación con todos los grandes emisores.

La puesta en marcha del segundo período del Protocolo estaba condicionada a que Estados Unidos y los países emergentes se comprometieran a asumir responsabilidades. Tras muchos debates se ha conseguido salvar el Protocolo y prolongarlo durante unos años más, pero con la artimaña de no definir qué tipo de acuerdo se negociará después y aplazando la decisión hasta 2020. Esto no es más que el cumplimiento de un mínimo para poder seguir manteniendo este ineficiente sistema de negociación.

Cada vez que se trata de llegar a un acuerdo vinculante o dar algún paso hacia adelante en el compromiso por la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, los principales países contaminantes parecen contestar con un “vuelva usted mañana”. Pero mañana es tarde. De hecho, llevamos ya un considerable retraso y cuanto más tiempo pasa, la situación se agrava; más personas se ven afectadas por el cambio climático y más difícil y costoso resulta revertir y adaptarse a las consecuencias.

El segundo periodo del protocolo de Kioto entrará en vigor en 2013 y se prolongará hasta 2017 ó 2020, pero con él no se conseguirán recortar las emisiones de los que más contaminan en este momento ya que no sólo no se ha logrado que se unan nuevos miembros, sino que ha habido importantes bajas. Tras el abandono de Canadá, Rusia y Japón y sin haber logrado el compromiso de EEUU y China, sólo quedarían Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Australia, además de la UE; responsables en conjunto sólo del 15 por ciento de las emisiones globales.

Con las reducciones de emisiones asumidas por nuestros líderes políticos, la temperatura global se incrementará aproximadamente en 4°C, lo que vulnerará los derechos humanos de millones de personas y producirá efectos irreversibles en los ecosistemas de los que dependemos. Tal y como señalara un representante de SEO-Birdlife, “atendiendo a la lentitud para consensuar respuestas contra el cambio climático, esta convención está avocada a convertirse a una convención para adaptarse a sus consecuencias”.

Para hacer frente a los efectos, se esperaba que en este encuentro se pusiera en marcha de manera real el Fondo Verde, que pretende contribuir a la mitigación y adaptación del problema. En teoría sí se ha avanzado en la estructura y funcionamiento del Fondo, pero resulta difícil imaginar un fondo al que aún no se ha dotado de inversión.

La Decisión de Durban deja además para continuar negociando durante 2012 varios temas fundamentales para el funcionamiento del segundo período de compromisos, lo cual da a un país productor de petróleo como Qatar una influencia particularmente grande en el futuro del régimen del clima.

Entre los temas aún pendientes de negociación durante este año con vistas a su adopción en la próxima COP destacan:

- El nivel agregado de reducciones que se espera lograr durante el segundo período de compromisos;
- Los objetivos particulares de reducción por país, que serán listados en una inevitable versión revisada del Anexo B;
- El largo del período de compromiso, el cual puede ser hasta el 2017 (solicitado por los países más vulnerables) o el 2020 (solicitado por la Unión Europea para “enganchar” con el nuevo régimen a ser negociado);
- También se continuará negociando sobre las implicaciones del *carryover* (transferencia al siguiente período) de créditos de carbono (AAUs) no utilizados por países Anexo I y su efecto sobre el objetivo de agregado de reducción de emisiones que aprobarán los países para el segundo período de compromiso. Parece evidente, que en este contexto poco ambicioso, la utilización de créditos provenientes del período anterior podría minimizar aún más la meta para el segundo período.

Todo ello será objeto de negociación durante este 2012 con vistas a su resolución en la próxima Conferencia de las Partes a realizarse en Qatar, en diciembre de 2012, la cual se espera logre adoptar una enmienda al Anexo B del Protocolo. Esta enmienda luego deberá ser aplicada provisionalmente por los países involucrados hasta lograr el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor.

Como ya se ha venido manifestando, Durban pasará a la historia por ser la cumbre de la vergüenza en la que los países contaminadores han ganado tiempo, en detrimento del bienestar de la población mundial. Puesto que los responsables políticos no prestan al cambio climático la importancia que merece, desde la ciudadanía tenemos que demostrar que estamos a la altura del problema. Por una parte demandando a los políticos que hagan su trabajo y representen a sus ciudadanos y ciudadanas y por otra limitando y reduciendo el uso de aquellos productos y servicios que tienen una huella de carbono mucho más alta que la que nuestro planeta puede soportar y apostando por la energía limpia, la eficiencia, lo cercano y el bienestar de toda la población.

El segundo período de compromiso, por tanto, incluye un velado reconocimiento de que la participación de cada país en el mismo tiene más un carácter ejemplificador que efectivo para el logro del objetivo de evitar que el aumento promedio de la temperatura global supere los dos grados centígrados. En la práctica, el nuevo período del Protocolo permitirá sobre todo a países europeos traducir sus objetivos de mitigación nacionales a compromisos cuantificados de reducción de emisiones (QELROS) en el ámbito del Protocolo, y utilizar los mecanismos de flexibilidad que el Protocolo plantea.

Así, se espera que tanto los países europeos como la misma Convención puedan asegurar el mantenimiento de las estructuras legales e institucionales que llevaron un decenio construir –entre ellas el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL)– manteniendo a las mismas operativas, hasta la conclusión de un nuevo acuerdo global que las pueda incorporar y mejorar. Por ejemplo, se adoptaron en Durban una serie de decisiones que continúan poblando la trama de requisitos metodológicos que no sólo aplicarán al segundo período de compromisos, sino que seguramente se incorporarán al nuevo régimen global a negociarse, una vez que el mismo entre en vigor.

Entre estas decisiones adoptadas por las partes, amerita destacar:⁶

- Modalidades adicionales para la contabilidad e informe de las emisiones y absorciones de dióxido de carbono derivadas de actividades del uso de la tierra y cambio del uso de la tierra y silvicultura⁷;
- Métricas comunes para la presentación de informes nacionales y estimación del potencial de calentamiento de los diferentes gases de efecto invernadero;
- Mandatos adicionales para el MDL y su Junta Ejecutiva;
- Guías para la aplicación del estándar de materialidad bajo el MDL⁸; y
- Modalidades para la consideración de proyectos de captura y almacenamiento de carbono bajo el MDL.

De esta manera, el desarrollo científico-técnico relativo a la contabilidad de emisiones y generación de créditos por proyecto continúa su desarrollo ininterrumpido, sostenido por el mercado europeo de emisiones, hasta tanto un nuevo régimen global pueda ser aprobado.

En definitiva, por lo recientemente expuesto, es evidente que el segundo período de compromiso no tiene la posibil-

⁶ Para todas ellas se recomienda ver las decisiones sobre las mismas adoptadas en la COP 17. Disponibles en la Web de la Convención.

⁷ Ver decisión en la página de la Convención.

⁸ Ídem.

dad de lograr un cambio significativo en el nivel de emisiones globales. En primer lugar porque los países en desarrollo (que hoy incluyen varios de los grandes emisores del mundo como Brasil, India y China) no asumirán obligaciones cuantificadas de reducir emisiones. Además, varios países desarrollados (Japón, Rusia y Canadá) ya han manifestado su voluntad de no obligarse a un segundo período. Y finalmente, el segundo mayor emisor mundial, Estados Unidos, no es parte del mismo. Sólo Australia y Nueva Zelanda, además de los países europeos, aún contemplan entrar en este segundo período, los cuales sumados, no llegan a cubrir el 15% de las emisiones globales actuales ⁹.

3. RÍO+20 Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Veinte años más tarde de la cumbre de Río 92 se observa una evidente preocupación por el deterioro ambiental y el cambio climático se ha convertido en el fenómeno ambiental más conocido. La atención mediática y científica que ha surgido en torno al cambio climático es mucho mayor que la prestada a la pérdida de biodiversidad o la desertificación, los otros dos problemas globales, hermanos del cambio climático y que a partir de 1992 empezaron a abordarse desde una perspectiva internacional a través de las Convenciones de Río (UNFCCC, CBD y UNCCD por sus siglas en inglés)¹⁰.

A pesar de que el cambio climático es el problema global más arraigado entre la sociedad civil y en los discursos de los responsables políticos, los resultados de Durban y de otras cumbres previas (Cancún y Copenhague) delatan que las medidas para hacerle frente, son más que insuficientes.

Los tomadores de decisiones han integrado en sus discursos la gravedad del problema y sus riesgos para los países más vulnerables. Pero lamentablemente, a la hora de implementar acuerdos internacionales que contribuyan a la justicia climática, gran parte del argumentario de los discursos bienintencionados desaparece sin dejar rastro, al igual que la responsabilidad común pero diferenciada que los países del Norte y del Sur tienen sobre el origen del problema.

La debilidad de los acuerdos alcanzados hasta ahora, no hace sino subrayar la falta de voluntad política y las intenciones economicistas de los gobiernos, que siguen primando el crecimiento económico ante los derechos de las personas a vivir en un medio ambiente sano y en condiciones de bienestar.

Los gobiernos, principalmente los de países enriquecidos sobre la base de la sobreexplotación de recursos, no están asumiendo suficientes medidas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a los umbrales necesarios para garantizar la seguridad del planeta. Y tampoco están invirtiendo lo suficiente en paliar los efectos del calentamiento global que ya son irreversibles. Sin embargo, sí han sido mucho más efectivos a la hora de detectar oportunidades de negocio en torno al cambio climático, que si bien no siempre son soluciones reales al problema (ej. agrocombustibles, fertilización oceánica, captura y secuestro de carbono, etc.) sí permiten expandir los mercados y continuar con la irracional lógica del crecimiento económico infinito.

Desde la sociedad civil se percibe que esta tendencia a la mercantilización del cambio climático se verá reforzada en el escenario post Río+20, a través del impulso de la “Economía Verde” como nuevo paradigma para alcanzar el desarrollo sostenible.

La Economía Verde hace referencia a una economía respetuosa con el medio ambiente y sensible a la necesidad de conservar los recursos naturales, así como a la necesidad de minimizar la contaminación y las emisiones nocivas, acompañada de una producción de bienes que no dañen al medio ambiente ni por su existencia ni por su consumo¹¹.

Teóricamente, desde este enfoque se puede contribuir a reconocer los valores económicos y sociales del medio ambiente y a que los precios internalicen los costes ambientales de la producción de bienes. Pero estas supuestas bondades evidencian en sí mismas algunas de las flaquezas del nuevo paradigma.

La Economía Verde no ha ahondado en la reflexión sobre la insostenibilidad de seguir planteando modelos de crecimiento infinitos en un planeta finito. Además, concibe el medio ambiente desde un punto de vista utilitarista y tal y como se está ideando, generará la mercantilización de los recursos naturales y del espacio ambiental sin atender a valores sociales y ambientales que son invaluable.

La promoción de la Economía Verde está siendo uno de los ejes de las negociaciones de Río+20, se podría decir que el eje prioritario. Sin embargo, atendiendo a la evolución de las mismas, nos encontramos en un escenario más que preocupante para la mitigación y adaptación al cambio climático, pero también para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones empobrecidas y la resolución de los otros dos problemas ambientales globales: la pérdida de biodiversidad y la desertificación.

Considerando al borrador (Zero Draft)¹² de lo que se espera sea la declaración final de Río+20, muchas de las or-

⁹ Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 9.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2012).

¹⁰ UNFCCC-Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
CBD- Convenio de Diversidad Biológica.
UNCCD- Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación.

¹¹ Khor, M. 2011. La «economía verde» desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

¹² <http://www.unccd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=12&nr=324&menu=23>

ganizaciones sociales han ratificado sus sospechas sobre la débil voluntad política y ambición de los gobiernos respecto a los resultados de esta cumbre. Y diversas redes sociales, señalan la participación, organización y movilización ciudadana como una de las pocas alternativas para contrarrestar la negligencia gubernamental¹³.

Algunas de las críticas generales al borrador de la declaración se centran en¹⁴ la atención prioritaria en la economía verde, basándola en el modelo actual de crecimiento económico y sin reflexionar acerca de los límites ecológicos del planeta. Esto hace pensar que este nuevo paradigma no es más que una versión maquillada del modelo existente, en la que no se cuestionan las injusticias y las violaciones de derechos humanos relacionadas con los modelos de poder y económicos actuales.

Tal y como se presenta, la economía verde no es sensible a las brechas provocadas por el régimen mundial de comercio y apuesta por la liberalización como una de las claves del desarrollo sostenible. Esto ignora que el modelo de liberalización del comercio impulsado por los países desarrollados en la Organización Mundial del Comercio y en los acuerdos bilaterales es parte de los orígenes de la pobreza y la degradación ambiental.

En relación con la seguridad alimentaria y la agricultura, el borrador no ofrece alternativas a la crisis alimentaria, financiera y ambiental, sino que plantea la sostenibilidad agrícola desde la perspectiva de la ambientalización del modelo intensivo actual. Esto constituye un error de partida puesto que la actual forma de producción agrícola ha fracasado en términos de distribución justa de los alimentos y está contribuyendo fuertemente a la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la desertificación.

Otra de las debilidades del borrador de la declaración y probablemente una de las más graves, es la confianza ciega en el sector privado como motor de la sostenibilidad. Esto evidencia, por una parte, el poder y la capacidad de influencia del lobby privado sobre los líderes políticos y los tomadores de decisiones. Pero además devalúa el potencial de la organización social para la construcción de sociedades sostenibles y es más, obvia la enorme responsabilidad del sector privado en el origen del actual contexto de crisis económica, social y ambiental.

Con relación a cambio climático, el borrador de la declaración de Río +20 establece:

“We reaffirm that climate change is one of the greatest challenges of our time, and express our deep concern that developing countries are particularly vulnerable to and

are experiencing increased negative impacts from climate change, which is severely undermining food security and efforts to eradicate poverty, and also threatens the territorial integrity, viability and the very existence of small island developing states. We welcome the outcome of COP17 at Durban and look forward to the urgent implementation of all the agreements reached”.

“We encourage international initiatives and partnerships to address the interrelationship among water, energy, food and climate change in order to achieve synergies as well as to minimize conflicts among policy objectives, being particularly sensitive to impacts on vulnerable populations”.

El primer párrafo reconoce la importancia de los efectos del cambio climático y da la bienvenida a los resultados de Durban aludiendo a la urgencia de su implementación. Sin embargo, no reconoce que los resultados son claramente insuficientes y que la postergación de la decisión sobre un acuerdo global ambicioso y vinculante, nos conduce al desahucio de millones de personas que ya están teniendo que enfrentar las consecuencias del cambio climático, sin recursos técnicos ni económicos suficientes.

Señalar la urgencia no es suficiente. En Río+20 debería hacerse un firme reclamo a la concreción de límites de reducción de emisiones ambiciosos, que reconociendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, inste a los países desarrollados (principalmente EEUU) a liderar la lucha contra el cambio climático. La evolución de las emisiones de los países emergentes es realmente preocupante y también deben tomar medidas al respecto. Pero en el contexto internacional no se puede obviar que el incremento de las emisiones de los países emergentes está estrechamente relacionado con la deslocalización de la producción de los países desarrollados y con la disponibilidad de recursos humanos a un coste muy inferior al de la mano de obra de países enriquecidos. Esto da idea no sólo de la complejidad del origen del problema, sino de la perversión de los países que reclaman una política de “café para todos” respecto a los países emergentes, cuando están enriqueciéndose gracias a la explotación de su espacio ambiental y sus poblaciones.

Refiriéndonos nuevamente al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, también se debe instar a la concreción de las fuentes de financiación del Fondo Verde, reconociendo formalmente que la financiación destinada a adaptación debe ser adecuada, suficiente, pública y previsible. Si bien, el sector privado debe ser un aliado en la financiación de la lucha contra el cambio climático, no puede condicionarse la disponibilidad de fondos a la voluntad de un ente imprevisible, volátil y que hasta el momento ha contribuido más al cambio climático y la apertura de las brechas de desigualdad, que a la solución de estas cuestiones.

¹³ <http://rio20.net/iniciativas/outro-futuro-e-possivel-2>

¹⁴ http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_ua_critique_zero%20drafteng_2012.pdf

El segundo párrafo de la declaración dedicado a cambio climático, promueve la creación de asociaciones e iniciativas internacionales que a través de la interrelación de las cuestiones relativas a agua, energía, alimentación y cambio climático. También promueve las sinergias y se orienta hacia la minimización de los conflictos entre los objetivos de las políticas relacionadas con cada uno de estos temas.

Esta referencia, siendo demasiado abstracta, sí indica que la promoción de sinergias entre varias cuestiones clave, como son agua, energía, alimentación y cambio climático puede contribuir a la coherencia de las políticas que tratan de regularlas. Pero no sólo eso, sino que la promoción de sinergias también favorecen la optimización de los recursos destinados y genera nuevas oportunidades de desarrollo, no necesariamente basadas en el crecimiento económico, pero sí en el bienestar humano; en definitiva plantea cómo desde un paradigma de desarrollo renovado es inevitable avanzar en materia de coherencia de políticas.

4. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA ECONOMÍA VERDE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL BIENESTAR HUMANO

Desde algunas de las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de la Fundación IPADE pensamos, que se está desaprovechando la crisis climática y económica como oportunidad para la generación de un nuevo mo-

delo de desarrollo basado en el bienestar de las generaciones presentes sin comprometer el de las generaciones futuras.

La catastrófica situación actual demuestra que tener más, no sólo no nos hace vivir mejor a las personas que estamos en el lado favorable de la balanza, sino que además perjudica a las poblaciones de los países del Sur. A pesar de ello, el modelo de producción, distribución y consumo basado en el derroche, no se está enderezando, sino que se intenta dar soluciones a los problemas que ha generado, inventando nuevas tecnologías en lugar de optar por la reducción, la eficiencia y la equidad, alternativas de eficacia garantizada.

Ante esta realidad es evidente la necesidad de cambiar de enfoque y promover la lucha contra el cambio climático como una opción para promover el bienestar humano, no cómo una catástrofe inabarcable. El coste de la inacción es mucho mayor que el coste de la acción inmediata, pero no sólo se debe hablar de cifras financieras, sino de mejora de la calidad de vida y de las alternativas para las poblaciones más afectadas. En este sentido atendiendo a las consecuencias del cambio climático, identificaremos algunas de las oportunidades que además de contribuir a frenarlo, contribuyen al bienestar humano. Estas oportunidades deberían ser las verdaderas protagonistas en la implementación de la Economía Verde, para lograr que este paradigma no se convierta en una versión revisada del modelo capitalista actual.

TABLA 1. Riesgos y oportunidades del cambio climático para la mejora del bienestar humano en el contexto de la Economía Verde

| Riesgos del Cambio Climático para el Bienestar Humano | Oportunidades para la lucha contra el Cambio Climático y la promoción del Bienestar Humano en el Contexto de la Economía Verde |
|---|--|
| Incremento de la pobreza y de la inseguridad alimentaria debido a los impactos sobre sectores clave como la agricultura, la ganadería o la pesca. | La promoción de la agricultura y la ganadería sostenible basada en la conservación de especies, la gestión sostenible del agua y del suelo y la disminución de insumos químicos contribuye a la seguridad alimentaria, la mitigación y adaptación al cambio climático y a la conservación de la biodiversidad, a través del uso de variedades adaptadas a las condiciones climáticas de cada zona. Así como a la lucha contra la desertificación, a través de la gestión racional del suelo y el agua y a la independencia de los pequeños agricultores respecto a las industrias de agroquímicos. Para garantizar el bienestar humano no sólo hay que reformar los sistemas de producción agrícola y ganadera, sino los modelos de tenencia de recursos y el sistema comercial globalizado, eliminando las subvenciones perversas y fomentando los mercados locales. Igualmente hay que fortalecer el cumplimiento de unas condiciones laborales dignas a lo largo de toda la cadena de custodia de los productos y garantizar el reparto justo de los beneficios generados entre todos los eslabones implicados en la producción y distribución. |

| | |
|--|--|
| | <p>La gestión forestal y la pesca también son sectores clave para las poblaciones más vulnerables al cambio climático, que deben ser reformados atendiendo a las premisas anteriores.</p> |
| <p>Migraciones forzadas y empeoramiento de las condiciones de vida en asentamientos precarios</p> | <p>El cambio climático está provocando el desplazamiento forzado de millones de personas afectadas por fenómenos meteorológicos extremos puntuales (huracanes, inundaciones, etc.), pero también por fenómenos de larga duración como las sequías. En este sentido, es necesario invertir en adaptación para los fenómenos extremos (ej. ordenación territorial, sistemas de alerta temprana, infraestructuras de contención, etc.) pero también en la adaptación de sectores claves para la población rural, como son la agricultura, la ganadería y la pesca, a través de la puesta en marcha de sistemas de captación y almacenamiento de agua, sistemas de riego, diversificación de cultivos, etc.</p> <p>La mayor parte de las migraciones se producen desde el ámbito rural hacia el ámbito urbano, debido a la falta de alternativas. Estas migraciones no sólo conllevan conflictos en las zonas de acogida sino que afectan radicalmente a las estructuras sociales de los lugares de origen debido a la pérdida de estilos de vida tradicionales y al desarraigo social. Por eso es necesario apostar por la diversificación de actividades (turismo sostenible, procesamiento de productos básicos para incrementar su valor añadido, etc.) para ofrecer oportunidades atractivas a la población más joven y capacitada, que suele ser la principal protagonista de las migraciones.</p> <p>La migración rural-urbana ha dado lugar a la consolidación de cinturones de pobreza en torno a las grandes ciudades de los países en desarrollo. En estas zonas el impacto del cambio climático también se está dejando sentir especialmente puesto que carecen de servicios básicos como el saneamiento, la electricidad, la gestión de residuos, etc. Garantizar estos servicios en las zonas de asentamiento no sólo contribuye a mitigar los impactos del cambio climático sino que definitivamente contribuyen al bienestar de las personas que habitan en ellas.</p> |
| <p>Disminución de las oportunidades de desarrollo asociadas a la gestión sostenible de los recursos naturales</p> | <p>La conversión del modelo de producción y consumo, más allá de la transformación de sectores clave como la agricultura, la pesca o la ganadería, implica la aparición o el fortalecimiento de nuevas actividades vinculadas con el monitoreo del uso de los recursos naturales, la restauración de ecosistemas, la generación de energías limpias, la eficiencia energética, la implementación y mantenimiento de tecnologías respetuosas con el medio, etc. Estos ámbitos, son nuevos ámbitos de generación de empleo, imprescindibles para la lucha contra el cambio climático y que pueden suponer alternativas de desarrollo para las poblaciones más afectadas.</p> |
| <p>Reducción del tiempo disponible y dificultades para el acceso a la educación, la capacitación y la participación social</p> | <p>El cambio climático está prolongando los tiempos necesarios para que las personas más afectadas, sobre todo en el ámbito rural, puedan cubrir algunas necesidades básicas para la vida como son el agua y la alimentación.</p> <p>El incremento de los tiempos, así como la necesidad de mayor mano de obra, para lo que generalmente se recurre a la ocupación de niñas y niños, dificultan o imposibilitan su acceso a educación básica y también dificultan la implicación en procesos de participación comunitaria o de toma de decisiones.</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>En este sentido, combatir el cambio climático contribuye a la educación universal, requerimiento imprescindible para hacer frente a la pobreza y a cualquier situación de crisis ya que una población sin formación, es una población sin recursos y herramientas para dar respuesta a situaciones cambiantes. Por ello es imprescindible apostar por las redes de intercambio de información, los sistemas de educación públicos y de calidad y en definitiva por las estrategias de formación y fortalecimiento de la participación social.</p> |
| <p>Aumento de la carga de trabajo de las mujeres y disminución del tiempo destinado a la participación en actividades de toma de decisiones o generación de renta</p> | <p>El modelo patriarcal dominante, hace que las mujeres asuman el rol de cuidadoras en el ámbito familiar y se responsabilicen de la provisión de agua, alimento y otras necesidades básicas. Como ya hemos mencionado, el incremento de la temperatura global está provocando la escasez de agua y afectando a las cosechas y la ganadería de subsistencia y así las mujeres del ámbito rural están viendo como se incrementan sus esfuerzos y los tiempos dedicados a la provisión de recursos básicos para la vida. Esta sobrecarga de trabajo dificulta su participación en espacios comunitarios e igualmente la disponibilidad de tiempo para actividades relacionadas con la generación de renta.</p> <p>Sin embargo, las mujeres del ámbito rural mantienen una estrecha relación con los ecosistemas en los que viven y sus conocimientos en materia de gestión sostenible son de importante valor. En este sentido es imprescindible que se considere el impacto diferenciados del cambio climático sobre hombres y mujeres y que se tenga en cuenta en las necesidades y capacidades diferenciadas a la hora de implementar estrategias de lucha contra el cambio climático y la pobreza, apostando por aquellas que favorezcan el empoderamiento de las mujeres.</p> |
| <p>Incremento de conflictos relacionados con los recursos</p> | <p>La escasez de suelo, agua y biodiversidad derivada del calentamiento global ya está dando lugar a fuertes conflictos por el acceso y control de estos recursos. Por ello luchar contra el cambio climático no es sólo una cuestión de reducción de emisiones, sino una cuestión de justicia social, que evidencia que la atmósfera y los recursos naturales son bienes globales a los que todas las personas tienen el derecho de disfrutar y la responsabilidad de usarlos de forma sostenible.</p> |
| <p>Incremento de la deuda externa</p> | <p>La inversión en tecnología y en otras medidas para la adaptación a los efectos del cambio climático está incrementando la deuda externa de los países afectados. En contrapartida la implementación real del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, conllevaría la condonación de esta deuda, atendiendo al desequilibrado uso que los países desarrollados han hecho de los recursos globales. En definitiva, la condonación de la deuda externa de los países en desarrollo, no sólo les apoyaría a mitigar y adaptarse al cambio climático, sino que mejoraría definitivamente la calidad de vida de la población, si esa inversión se destinara a la mejora de servicios sanitarios y educativos públicos.</p> |

Fuente: elaboración propia

Estas son sólo algunas de las medidas de lucha contra el cambio climático que contribuyen a la mejora del bienestar humano y que deberían implementarse bajo el nuevo paradigma de la Economía Verde. Además de estas líneas de acción, en la construcción del nuevo escenario mundial, no hay que perder de vista numerosos elementos, que si bien vienen siendo demandados por las plataformas sociales desde tiempo atrás, aún no han sido incorporados en las agendas de cambio climático y desarrollo. No podemos dejar que la Economía Verde establezca y traslade la responsabilidad de solucionar la crisis ambiental sobre responsabilidades particulares. No se trata de que si reciclamos en nuestros hogares, usamos productos ambientalmente sostenibles, cuidamos del medio ambiente... resolveremos una crisis mucho más profunda. Todo eso es importante para reducir el ritmo de la devastación, pero estamos hablando de la necesidad de un modelo basado en otros valores, que ponga la vida y la relación con el medio ambiente en primer lugar. Una alternativa real y no un reciclaje del neoliberalismo”, estamos hablando de otro tipo de bienestar.

5. NO ES POSIBLE UNA SALIDA QUE NO DÉ RESPUESTA A LOS DESAFÍOS GLOBALES

Todos sabemos que la crisis está teniendo duros costes para los países desarrollados. Y además debemos observar que el crecimiento económico de muchos países en desarrollo o de renta media también está teniendo severos costes sociales y ambientales. No en vano, ese crecimiento no está beneficiando a la mayoría de la población. Hoy, las desigualdades sociales y económicas son mayores que hace una década.

Si incluimos una variable de tipo ambiental, y tal y como señala el último Informe de Social Watch, convendría tener en cuenta que no existe una relación directa entre más progreso en los indicadores sociales y las emisiones de CO₂¹⁵.

No se trata pues de retomar de nuevo la senda del crecimiento económico para salir de la crisis sobre la que estamos instalados. Un mayor crecimiento, bajo los mismos paradigmas, nos devuelve a modelos de desarrollo insostenibles, generadores de inequidades y desigualdades.

Mientras se revisan las recetas para salir de la crisis, el debate en la agenda internacional sigue planteando una continuidad renovada, continúa poniendo la fe en el crecimiento económico pese a saber que la Tierra no puede sostener un modelo que abogue por el crecimiento continuo. El bienestar de las personas que formamos parte de este planeta, no puede medirse con indicadores que repiten como un mantra el PIB como medida de bienestar y nuestros problemas no se resuelven inyectando liquidez a los mercados.

Las soluciones y los compromisos a futuro, deben asegurar el cumplimiento de los derechos civiles y políticos básicos. La recuperación pasará irrefutablemente por la asunción de que la política debe y tiene que pasar por la ciudadanía. La sociedad civil debe liderar el proceso que plantea la convergencia entre objetivos en materia de sostenibilidad y objetivos de desarrollo.

El post 2015 debe establecer claramente las prioridades de la comunidad internacional de manera integrada. En este escenario los grandes retos globales son la pobreza, la sostenibilidad, la economía sostenible, la justicia de género, el cambio climático, la resiliencia, la distribución equitativa de los recursos naturales, la garantía de los derechos humanos y la lucha contra las desigualdades sociales.

El proceso Río +20 debe hacer un esfuerzo por plantear objetivos en materia de sostenibilidad perfectamente arraigados en el marco de los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Es imperativo que queden incorporadas al debate post 2015 las sinergias entre las Convenciones de diversidad biológica, lucha contra la desertificación o cambio climático.

En esta senda, los procesos G20 y Río+20 deben abordar, de forma complementaria, aunque no exclusiva, la dimensión económica del desarrollo sostenible.

Los bienes públicos globales no son producidos en exclusiva y de forma independiente por los Estados. Como bien es sabido, la producción de estos bienes incluye la conservación de las funciones de la atmósfera y los océanos como soporte vital (amenazadas por el cambio climático mundial) o la fiabilidad y estabilidad del sistema financiero mundial que son indispensables para el comercio y el desarrollo pero están amenazadas por la especulación descontrolada, la volatilidad de las divisas y las crisis de la deuda.

Cualquier formulación de objetivos de desarrollo sostenible que no incluya metas adecuadas sobre el cambio climático o deje de abordar los aspectos de derechos humanos y de sostenibilidad de manera simultánea y equilibrada, corre el riesgo de hacer descarrilar las opciones a un desarrollo sostenible que contenga beneficios compensatorios para la ciudadanía y el planeta.

Cualquier formulación de objetivos de desarrollo sostenible debe articularse en el ámbito multilateral, asegurando la representación de todas las partes, incluyendo la sociedad

¹⁵ Con emisiones de dióxido de carbono de 3T per cápita/año, Costa Rica y Uruguay han logrado reducir su tasa de mortalidad infantil al mismo nivel que un país que emite 20T/año: Estados Unidos. Al mismo tiempo y con el mismo nivel de emisiones que Noruega, Sudáfrica tiene indicadores sociales similares a los de Indonesia, que consume cinco veces menos combustibles fósiles.

civil. Debe abogar por el establecimiento de herramientas de seguimiento y evaluación que controlen la procedencia, el uso, la gestión y los resultados de la financiación del desarrollo, al tiempo que asegure la incorporación de salvaguardas sociales, ambientales y laborales.

Es necesario un marco multilateral que asegure la adopción de decisiones bajo criterios de accesibilidad, transparencia, eficacia y promoción de la justicia universal.

El futuro del desarrollo en estos términos, también debe asegurar la adecuada transferencia de tecnologías. Sin éstas no será posible transitar hacia modelos de desarrollo de baja huella ecológica.

En la ruta hacia Qatar y tal y como señalara Gerardo Honty a finales del año pasado, no puedo resistir la tentación al final de este artículo de señalar la dolorosa paradoja que nos ha puesto el destino por delante. El próximo encuentro de los países participantes en este proceso (la COP 18), se celebrará en Qatar, un país “en desarrollo” cuyos ingresos dependen en un 85% de la venta de petróleo y gas y que tiene uno de los ingresos per cápita más grande del mundo: 80 mil dólares al año. ¿Es en esa próxima etapa donde debemos tener enfocadas nuestras esperanzas en materia de cambio climático?

Si el desafío para el futuro es conseguir sociedades que se enfrenten a estas cuestiones a la vez (luchar contra el cambio climático y apostar por una menor dependencia de

los combustibles fósiles), es imprescindible que actuemos todos (gobiernos y sociedad civil). Todavía está en nuestras manos cambiar el futuro, pero para hacerlo tenemos que movernos tanto de forma individual como colectiva, porque el cambio tiene que ser estructural. La cumbre de Durban es un buen ejemplo de que no podemos dejar el cambio en manos de los actuales gobernantes. Los débiles resultados de la ruta hacia Río + 20 tampoco.

Debería resultar obligatorio establecer un sistema de vigilancia y responsabilidad que pueda lograr que todos los gobiernos, del Norte y del Sur, estén sometidos a una revisión de sus obligaciones en el ámbito nacional así como la sanción en el caso de incumplimiento de las mismas, y al mismo tiempo genere el derecho a pedir apoyo cuando se cumple con esas obligaciones nacionales pero los recursos disponibles siguen siendo insuficientes.

Debemos pasar del compromiso a la práctica y la máxima ventaja de respetar el derecho al desarrollo es la creación de un entorno nacional y mundial más justo, equitativo y sostenible que asegure el bienestar de la población mundial.

Es cierto que los desafíos son enormes, pero también lo son las nuevas oportunidades, lo que está encima de la mesa de los diferentes actores es el hasta cuándo podemos y queremos seguir apoyando modelos que atentan contra la vida, favorecen las desigualdades y van contra el principio de justicia universal. Todavía es posible elegir nuestro futuro.

La Agenda de la eficacia tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan: Líneas abiertas y círculo cerrado¹.

CARLOS CABO
Solidaridad Internacional

La agenda de eficacia de la ayuda ha tenido una cita relevante en el IV Foro de Alto Nivel (IVFAN) celebrado en Busan, Corea del Sur, a finales de noviembre de 2011. Busan cierra un círculo iniciado en los Foros de Eficacia anteriores y, al mismo tiempo, abre importantes líneas que pueden determinar el concepto de desarrollo, su arquitectura y la forma en la que se lleve a cabo la cooperación.

El IV foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda había quedado establecido tras el III FAN en Accra como el momento de revisión del grado de alcance de la Declaración de París (II FAN 2005). Sin embargo, el resultado final va más allá, a riesgo de casi olvidar los compromisos de apropiación, armonización y alineamiento, más gestión basada en resultados y mutua rendición de cuentas, luego completados y profundizados en el Plan de Acción de Accra, a los que los países socios se comprometieron.

En efecto, Busan cierra algunos aspectos que venían siendo parte de la agenda y, al poner énfasis en otros e incluir nuevos elementos, abre nuevas líneas; todos ellos son buena muestra de un orden internacional en cambio, de la manifestación de la irrupción de nuevos polos de poder y de la aparición de nuevos actores de desarrollo cuya presencia y actuación era ya cada vez más patente en las relaciones internacionales y económicas. La consideración de Busan como una manifestación de estos cambios en la agenda del desarrollo –no todos hacia adelante, no todos progresivos– convierte al Foro, y a la propia agenda de eficacia resultante, en un paso más, si bien cercano, a los debates que contribuyen a arrojar luz sobre la forma que haya de tomar la nueva arquitectura del desarrollo, por una parte y, por otra, tal vez pueda considerarse como una pieza más en la reflexión ya en marcha, en torno a la fecha clave de 2015, con la consiguiente revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la gestación del acuerdo que habría de sustituirlos.

¹ Este artículo cuenta con múltiples voces a las que se ha venido

1. BUSAN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LOS NUEVOS-VIEJOS PARADIGMAS DE DESARROLLO

El IV FAN de Busan se produce en el marco de unas relaciones internacionales de cuyos cambios es reflejo y que condicionan tanto los resultados del Foro y contenido de la declaración final como el propio proceso negociador del documento. Dos elementos de Busan lo ponen de manifiesto:

1. La creciente importancia de los países emergentes (BRICs). Así como Roma (FAN I) trataba de la armonización entre donantes, París (FAN II) convierte la relación entre donantes y receptores en socios, el FAN IV de Busan fija la atención sobre los países emergentes. Su inclusión va a hacer necesarias concesiones y la aparición de la idea *principios comunes* y *compromisos diferenciados* para poder sumar a países como China más claramente pero también otros como Brasil. Detrás de ello está la pérdida de poder de los países OCDE y de su capacidad para sentar la agenda y definir las reglas del juego y refleja una tensión entre la necesidad de incluir otras perspectivas sobre la cooperación y el desarrollo, flujos, modos e instrumentos, y el mantenimiento de unos criterios y modos de actuación y prácticas sobre los que se asienta la cooperación al desarrollo en los que, en muchas ocasiones, no se ven reflejados los BRICs.

El creciente protagonismo de los países emergentes se muestra también en las referencias a la cooperación Sur-Sur y Triangular; pero también en el aumento de los canales de interlocución y esferas de colaboración disponibles para los países socios, y se diría también para las redes y plataformas de organizaciones de la sociedad civil entre los países socios.

escuchando e intercambiando opiniones. Y en especial con la opinión y trabajo de Cristina Linaje de la Coordinadora de ONGD de España que ha venido siguiendo la agenda de eficacia desde la Presidencia Española del Consejo de la UE en 2010 y quien ha preparado la delegación de las OSC al FAN IV en Busan.

2. *La inclusión del sector privado como actor de cooperación.* Accra (FAN III) supuso la ampliación de actores en la agenda de eficacia, y en especial la inclusión de la sociedad civil y su papel múltiple en los procesos de desarrollo y en la apropiación democrática de las políticas de desarrollo. Busan supone la inclusión del sector privado en la agenda de la eficacia, abriendo toda una agenda de trabajo, pero no pocas incógnitas, como se vio en varios paneles sobre sector privado durante el FAN IV. En concreto, algunas cuestiones quedan abiertas, como si su inclusión se debe a un proceso proactivo del sector privado, similar al realizado por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desde Accra, o inducido, en coherencia con la emergencia de paradigmas de desarrollo que identifican a éste con crecimiento económico e inversiones; o si el sector privado aplicará los principios de eficacia y seguirá criterios de transparencia y, en fin, de qué modo contribuirá al logro de resultados de desarrollo humano.

Por otra parte, el FAN IV tiene lugar en un contexto de crisis varias y encadenadas que, en lo que se refiere a la financiación pública para el desarrollo, se contempla con enorme preocupación por las OSC a nivel global y especialmente en España. Este marco, sin duda impulsado por la crisis económica y la consiguiente constatación de incumplimiento de los compromisos cuantitativos de AOD, venía contribuyendo al afianzamiento en relevantes actores de una idea de desarrollo que lo identifica, en gran medida, con crecimiento y que realiza una interpretación limitada de una agenda de eficacia de la ayuda en la que la ayuda oficial al desarrollo (AOD), al menos tal y como viene descrita y clasificada por el CAD, pierde claramente su centralidad en los procesos de desarrollo.

Así, se observan en torno a Busan algunas tendencias de fondo entre los miembros del CAD que van a contribuir a la forma que toma la Declaración Final y su puesta en marcha y operacionalización prevista a lo largo del primer semestre de 2012. Algunas de estas tendencias están relacionadas directamente con un actor influyente, de hecho primer donante mundial, como la Unión Europea, considerando Estados Miembro y Comisión.

1. *El concepto de Crecimiento Inclusivo:* La Comisión Europea acude a Busan con una posición común alineada con la denominada Agenda para el Cambio²

que presentó en el otoño de 2011 y que agrupa los procesos de consulta sobre apoyo presupuestario y crecimiento inclusivo. Bajo el concepto de crecimiento inclusivo se considera a la Ayuda Oficial al Desarrollo como *parte de la solución a la cuestión del desarrollo, que está dirigido por un crecimiento económico fuerte e inclusivo* otorgándole a la AOD un papel catalizador para generar empleo y crecimiento económico en conjunto con otras políticas públicas, coherentes entre sí, y donde se incluyen nuevas modalidades en las que la ayuda puede tener un papel acompañando y compartiendo los riesgos de las inversiones y las iniciativas privadas.

2. *El concepto del Value for Money y el Principio de Diferenciación.* Estrechamente vinculado a la Agenda para el Cambio, el concepto de Value for Money se refiere al logro de resultados tangibles y a corto plazo de los recursos invertidos y a su uso más eficiente para el logro de dichos resultados. Desde este punto, el Principio de Diferenciación se orienta hacia la definición de partenariados diferenciados acordes con el nivel de desarrollo del país socio y las posibilidades de logro de impactos, lo que define los niveles de ayuda e instrumentos a utilizar. Si en un principio puede tener lógica, la combinación de los distintos conceptos parece olvidar algunas cuestiones, como que un porcentaje superior al 70% de los pobres se encuentran en países de renta media, no pareciendo que el problema sea realmente el crecimiento y la mejor definición de los instrumentos y modalidades la cuestión, sino la equidad y la definición de políticas públicas inclusivas así como la capacidad de que los más vulnerables vean recogida su propia voz y capacidad de control de esas políticas; o cómo los partenariados organizados bajo la idea de crecimiento inclusivo fomentan el desarrollo humano y abordan la cuestión de la equidad y la redistribución.

político —cuyo precedente fue el Green Paper sobre crecimiento inclusivo— que se articula además en: a) las nuevas perspectivas financieras de la Unión 2014-2020, es decir el presupuesto de la Unión Europea y cuánto y cómo se va a repartir la financiación europea para el desarrollo, b) la prevista Comunicación sobre el papel de las OSC en el desarrollo y c) la reforma de los instrumentos de financiación para las OSC. Estos dos últimos elementos, papel de las OSC y reforma de los instrumentos, vienen determinados por los resultados del Diálogo Estructurado, concebido como un proceso de consultas global entre Comisión y actores de la sociedad civil agrupados en organizaciones paraguas regionales y completados con consultas a nivel país.

² En realidad se asiste a todo un arco de planificación a nivel europeo desde la Agenda para el Cambio como documento más

2. LA ASOCIACIÓN GLOBAL PARA UNA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EFICAZ

Mediante una Asociación Global para el Desarrollo Eficaz, la declaración final de Busan se propone un objetivo común para los firmantes centrado en lograr resultados de desarrollo que sean sostenibles, plantea unos principios, que son más o menos compartidos, pero alcanza unos compromisos diferenciados. Esta fórmula denota los esfuerzos para llegar a un único documento aceptado por una diversidad de participantes: CAD/OCDE, países socios, países emergentes y también sociedad civil. Esta fórmula que busca una máxima inclusión y el encaje de intereses diversos – si bien no evitó las tensiones para el cierre de los últimos borradores de Declaración Final – se estructura, además, en el acuerdo en torno a un documento de principios aceptado por todos los participantes y el lanzamiento de lo que se ha venido llamando *building blocks*, que podríamos describir como acuerdos voluntarios para desarrollar aspectos concretos de la agenda.

Una característica importante a reseñar de la Declaración Final es que es una declaración política y no técnica, que tras poner el acento en la implementación de los compromisos de eficacia, a la que deja de referirse como eficacia de la ayuda para hablar abiertamente de eficacia del desarrollo, como se venía sugiriendo desde la propia sociedad civil a partir de Accra, pasa a ocuparse de otros temas no menos relevantes. No obstante, esta cuestión refleja, junto con la integración de nuevos actores y modalidades, el papel crecientemente secundario otorgado a la AOD en los procesos de desarrollo y ayuda internacional. Lo mencionaba Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE en su discurso inaugural, “*This is not about Aid. It’s about Development*”. Esta constatación al inicio de la cumbre se ve claramente reflejada en el párrafo 28 donde se reconoce a la ayuda como únicamente parte de la solución y se menciona la necesidad de ampliar el foco y la atención de la eficacia de la ayuda a los retos que plantea el desarrollo eficaz, mientras se hacen no pocas menciones (párrafo 5) a nuevas modalidades como las asociaciones público-privadas y otros medios para fomentar el desarrollo, cuya importancia venía creciendo en los últimos años y que complementan a las formas de cooperación Norte Sur. Y ello en clara referencia a la Cooperación Sur-Sur y Triangular y en reconocimiento de nuevas realidades como las actividades en el plano de la cooperación internacional de los países emergentes.

Respecto a los principios, la Declaración enfatiza (párrafo 11) que los resultados de desarrollo reflejen los compromisos internacionales de derechos humanos, trabajo decente, equidad de género, sostenibilidad medioambiental

y discapacidad. Unos principios que toman forma, en clara formulación en términos de declaración de París, bajo: *la apropiación de las prioridades de desarrollo* por los países en desarrollo, *el enfoque de resultados*, alineados con las prioridades del país, *partenariados inclusivos* basados en la mutua confianza y reconociendo la variedad y complementariedad de actores y la transparencia y la mutua rendición de cuentas.

Ahora bien, estos principios, aún considerados en la Declaración como compartidos, a efectos prácticos sólo resultan parcialmente compartidos. China, que desarrolló una posición extremadamente dura en todo el proceso negociador, más por la cuestión de transparencia que por algunos elementos relacionados con los compromisos internacionales de derechos humanos referidos en el mismo párrafo 11 y otros y cuya inclusión la sociedad civil venía demandando, introduce el párrafo 2 al inicio de la Declaración. Este párrafo, que supone la aceptación por parte de China del documento, especifica que *las modalidades y responsabilidades de la cooperación Sur-Sur difieren de las que aplican para la cooperación Norte-Sur, (...) si bien los principios, compromisos y acciones acordados en la Declaración Final de Busan constituyen la referencia para los socios de la cooperación Sur-Sur bajo la premisa de la voluntariedad*. Por ello no puede hablarse de principios plenamente compartidos, al introducir esta excepción para la cooperación Sur-Sur, bajo la cual pueden identificarse los países emergentes. No obstante, habida cuenta de la estructura de la Declaración, por lo demás de carácter político, que deja su operacionalización al marco de los *building blocks*³, un riesgo importante radica en el carácter voluntario a efectos prácticos para todos los gobiernos.

Esto último denota la diferenciación de los compromisos, haciéndolos en gran medida “a la carta”. Los donantes tradicionales, que habían realizado importantes esfuerzos de negociación y adaptación encuentran en la declaración final de Busan una reafirmación de los principios de París y Accra pero una ausencia de compromisos tangibles, fechas

³ En la estructura de Busan, los principios llevan a acciones y desde ese punto se desarrollan los *building blocks*, como bloques de avance cuya adscripción es voluntaria. Del numeroso listado de *building blocks* finalmente se determinaron ocho: Cooperación Sur Sur y Triangular; Resultados y Rendición de Cuentas; Sector Privado; Situaciones de Conflicto y Fragilidad; Cambio Climático; Transparencia; Políticas e Instituciones Eficaces; Gestión de la Diversidad y la Fragmentación. Cabe mencionar que el Gobierno de España se suma a los *building blocks* de Cooperación Sur Sur y Triangular y Resultados y Rendición de Cuentas. Además realiza una declaración sobre el interés en el *building block* sobre Sector Privado, si bien no se suma al mismo, y suscribe el Plan de Acción de Género.

o indicadores, quedando a la primera parte del año 2012 la definición del sistema de monitoreo de los principios, junto con los compromisos.

3. PRINCIPALES COMPROMISOS

Con todo, merece reseñarse la forma en que quedan reflejadas en la Declaración de Busan algunas de las cuestiones que venían siendo claves desde los foros de alto nivel anteriores, como la apropiación democrática, la ayuda ligada, la equidad de género y los derechos de las mujeres, el uso de sistemas-país, nuevos actores (sector privado) y, en especial, sociedad civil.

Ayuda Ligada: A pesar de ser una cuestión que largamente se viene tratando y pidiendo calendarios concretos, no se logra un compromiso claro, más allá de una mención en el párrafo 18b. sobre el incremento de los esfuerzos para desligar la ayuda y revisar en 2012 los planes para lograrlo. Contrasta este vago compromiso con las peticiones de varios países africanos para desligar la ayuda en 2013 y la falta de respuesta de los principales donantes a esta cuestión. Se menciona además el beneficio del uso de proveedores locales para la generación de ingreso, capacidades y desarrollo de los negocios locales, lo que, de algún modo, hace explícita la problemática inherente a la utilización de proveedores externos a los países socios.

Uso de sistemas país: Se incluye una novedad tras algunos tira y afloja a lo largo de los sucesivos borradores, al mencionarse en el párrafo 19a. el uso de los sistemas país como *default approach* para la cooperación al desarrollo. Se trata de un matiz que puede significar un cambio en la práctica consolidada de creación de sistemas paralelos, en tanto que lleva a la necesidad de tener que justificar la imposibilidad de utilizar los sistemas del país. Además se incluye una especificación sobre la necesidad de asistir a los países en caso de que no sea posible su utilización. La cuestión del uso de sistemas-país se había convertido en una línea roja para los negociadores⁴ africanos. No obstante cabe decir que los países desarrollados consiguen incluir una cláusula en el mismo párrafo

19 que menciona que se respetarán ambos sistemas de gobierno, los de los países socios y los del proveedor de cooperación para el uso de los sistemas país, lo que equilibra el peso en los argumentos para no inclinarse hacia el uso de sistema país (Ellmers, 2011).

Apropiación democrática: La declaración de Busan describe la apropiación como apropiación democrática, en el marco de los principios comunes. Además expresa la *necesidad de profundizar, extender y operacionalizar la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo* (p12a.). Con ello se materializa una demanda que se viene haciendo desde París en el sentido de que hasta Busan la apropiación tenía un contenido demasiado centrado en los países. No obstante, será necesario prestar atención a su desarrollo, puesto que puede suponer tensiones importantes para su despliegue efectivo en el momento de potenciar el enfoque país, o en combinación con la necesidad de un entorno facilitador necesario para las OSC de cara a poder hacer efectiva la apropiación democrática, la necesidad de garantizar la voz y representación de los más vulnerables o en el momento de desplegar el partenariado global previsto en la declaración de Busan y la implicación en el mismo por parte de la sociedad civil, entre otros actores.

Equidad de género y derechos de las mujeres: La Declaración de Busan menciona en el párrafo 20 la *importancia de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres para alcanzar resultados de desarrollo*. El reconocimiento, siendo un paso desde la Declaración de París y una consolidación respecto al Plan de Acción de Accra, no deja de ser percibido con importantes carencias por parte de las organizaciones de mujeres. Así pues, las organizaciones de mujeres van a considerar la Declaración de Busan insuficiente⁵, arguyendo que el desarrollo y la cooperación al desarrollo eficaz debe ser definida como el alcance sostenible de resultados de desarrollo humano en un nuevo marco que transforme las relaciones sociales y económicas y vaya acorde con los estándares de derechos humanos y los derechos de las mujeres.

⁴ Conocidos como “serpas”, el *Working Party* encomendó a un grupo de 18 negociadores representativo de los distintos grupos implicados, el avance en el borrador de declaración hasta la definición del borrador final. La sociedad civil contó con un serpa en todo el proceso representado por Better Aid, lo que fue relevante para la negociación del documento final y también durante el periodo interino hasta junio de 2012, en tanto que la estructura de Serpas también avanza la propuesta de estructura a desplegarse post Busan.

⁵ Ver Declaración Política del Foro Global de Mujeres, reunido en el marco del foro global de sociedad civil que se celebró el 26-28 diciembre 2011 en Busan en preparación del IV Foro de Alto Nivel. Y a otro nivel, el documento *Key Demands from Women's Rights Organization and Gender Equality Advocates*, que contiene una interesante visión global de las peticiones cara al FAN IV, quizá incluso más comprensivas que la propia declaración de la sociedad civil elaborada en el propio Foro Global de Sociedad Civil del 26-28 de diciembre de 2011.

La inexistencia de un *building block* de género facilitó la intención de presentar por parte de la Secretaria de Estado de EEUU, Hillary Clinton, en el transcurso del FAN IV un llamado *Plan Conjunto de Busan sobre Igualdad de Género y Desarrollo* que suscitó un importante rechazo por parte de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres al centrarse casi únicamente en los aspectos de la mujer como canal para el crecimiento económico y en las mujeres en los países en desarrollo, en lugar de enfatizar el disfrute de derechos por las mujeres. De nuevo el papel activo de las organizaciones de mujeres consiguió que no fuera presentado como plan sino como una iniciativa en el marco de uno de los eventos del FAN IV.

Sector privado: El párrafo 32 de la Declaración de Busan desarrolla los compromisos en torno al sector privado y el desarrollo en concreto, a) animando a sindicatos, asociaciones de empresarios y demás actores a desarrollar una legislación que facilite las inversiones privadas domésticas y extranjeras así como las alianzas público privadas, b) facilitando un ambiente para su participación en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo que promuevan el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza, c) desarrollando mecanismos innovadores de financiación para metas de desarrollo compartidas, d) potenciando “ayuda para el comercio” de forma que solvente los fallos del mercado, desarrolle capacidades, favorezca el acceso a los mercados de capital y pueda mitigar los riesgos que afrontan los actores privados.

Más allá de las dudas acerca de la inclusión del sector privado en la Declaración de Busan expresadas al inicio del artículo, lo cierto es que una mirada atenta a los compromisos asumidos en la Declaración no aclara de qué sector privado se habla, pudiéndose entender multinacionales, empresas locales pequeñas y medianas, cooperativas. Resulta especialmente llamativa la referencia a la generación de un marco regulador, un entorno facilitante para el desarrollo de la inversión privada. En efecto, y según se van produciendo las primeras reuniones del *building block* sobre sector privado se aprecian en estos dos elementos las principales incógnitas que van a marcar el nivel de definición y relevancia del *building block*, a saber: si sus miembros activos van a ser multinacionales o una representación mayor y más plural del sector privado y si lo que finalmente se entenderá por entorno facilitador se relaciona con desarrollo o con la actividad del sector privado.

Sociedad Civil: Sin lugar a dudas, puede decirse que el párrafo 22 es el párrafo específico para la sociedad civil

y en el que se encuentra fuertemente la influencia de los procesos llevados a cabo por las OSC desde Accra en el marco de Better Aid y el Open Forum.

En primer lugar se reconocen los roles de las OSC como prestadoras de servicios allí donde el Estado no los cubre, pero específicamente reconoce su papel para facilitar que las personas puedan reclamar sus derechos y en la aplicación de los enfoques de derechos en el desarrollo así como su capacidad para ahormar las políticas de desarrollo.

Tras ello se elabora un compromiso doble: De los Gobiernos para crear un entorno favorecedor que optimice el trabajo de las OSC en el desarrollo de acuerdo con los derechos internacionales; de las propias OSC, aplicando los Principios de Estambul para el desarrollo eficaz y el Marco Internacional para la Eficacia de las OSC. Se tratan estos dos últimos documentos del resultado del programa del Open Forum y constituye un verdadero ejemplo de proceso de abajo a arriba mediante el cual las OSC⁶ han definido sus propios principios de trabajo en un proceso que ha traído como elementos adicionales el empoderamiento de muchas de las organizaciones participantes y en ocasiones, planteado otras formas de relación y partenariados.

Respecto al compromiso de los gobiernos para la creación de un entorno favorecedor para el trabajo de las OSC, éstos se ponen en relación en la Declaración con los acuerdos internacionales, fallando en el momento de concretar medidas legales o prácticas acordes con estándares de DDHH y principios fundamentales. De algún modo ello implica una visión prioritariamente de las OSC como actores sociales, no tanto como actores políticos.

Por último, se reconoce el papel de las OSC para aplicar enfoques de derechos humanos, pero sin embargo, la referencia al desarrollo como enfoque de derechos queda demasiado limitada al párrafo 22 – a pesar de los intentos en sucesivos borradores por parte de las OSC para incluir una redacción más clara en relación al enfoque de derechos en varios párrafos de la declaración-. Las otras menciones a los derechos humanos se realizan en los párrafos 3 y 11.

⁶ Los Principios de Estambul se aprobaron en la I Asamblea General del Open Forum for CSO Effectiveness en septiembre de 2010 y el Marco Internacional para la Eficacia de las OSC en la II Asamblea General en Siem Reap, Camboya, en junio de 2011. Estos y otros documentos pueden consultarse en <http://www.cso-effectiveness.org>

4. Y DESPUÉS DE BUSAN, ¿QUÉ?

En correlación con el énfasis en la implementación a nivel país, Busan deja en manos de los países socios el desarrollo de matrices de seguimiento de los acuerdos, basándose en su propia definición de necesidades. Por otra parte, y en relación a los criterios de París y Accra, menciona la necesidad de definir un grupo de indicadores relevantes y simplificados.

Pero es en la estructura de gobernanza donde se aprecian novedades importantes. Así, el *Working Party* acaba su mandato y entre enero y junio de 2012 entra en vigor el llamado Grupo Interino Post Busan, montado sobre la estructura de serpas que desarrollaron los primeros borradores de Declaración. El objetivo es preparar una propuesta de estructura y contenidos para el Partenariado Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz, instancia que será encargada del monitoreo de la agenda de eficacia con horizonte de 2015. Merece destacarse que el partenariado global habrá de dar encaje a los *building blocks*, que a su vez han de ir definiendo su contenido y operacionalización en el primer semestre del año. Además en la nueva estructura, y en su propia definición durante el periodo interino, se ha invitado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Foro de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las OSC, que habían venido trabajando a través de los dos procesos complementarios antes mencionados, Better Aid como plataforma de incidencia y monitoreo de la agenda de eficacia frente a los gobiernos y Open Forum desarrollando su propuesta de principios y prácticas para la eficacia de las OSC, siguen manteniendo sus 4 demandas clave que realizaron en Busan, debido a su relevancia también post Busan y el periodo interino:

- Cumplimiento de los compromisos de París, Accra y Busan
- Reforzamiento de la eficacia del desarrollo mediante prácticas de desarrollo basadas en el enfoque de derechos
- Apoyo a las OSC como actores independientes y por derecho propio así como compromiso de procurar un entorno favorable en todos los países
- Promoción de una arquitectura del desarrollo justa y equitativa

Estas demandas y desarrollo pueden servir posiblemente como mejor base para la organización de la participación de las OSC en la agenda de eficacia post Busan que la propia declaración de la sociedad civil realizada previa al FAN IV como conclusión del Foro Civil Global (26-28 noviembre 2011), probablemente porque la principal aportación de sociedad civil en este caso se estuvo realizando en el proceso negociador vía el representante de Sociedad civil en el grupo

de Serpas y porque se contaba con procesos preparatorios de largo alcance antes del foro.

En cualquier caso, las OSC han empezado a explorar la necesidad de organizar la participación de la sociedad civil en la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz más allá del monitoreo y participación en el periodo interino. A través de un profundo, aunque aún incipiente proceso de reflexión se tiende hacia la definición de un único proceso, abierto y basado centrado en el nivel país más que en el nivel global, que contenga los ejes clave de la agenda de la sociedad civil en la agenda post Busan: el monitoreo de la agenda de eficacia, la aplicación y promoción de los enfoques de derechos y la aplicación de los principios de eficacia de las OSC a lo que se añade el trabajo para un entorno facilitador como línea transversal.

5. CONCLUSIÓN

Sólo el transcurrir del año 2012 dirá si Busan significa un avance en los compromisos sobre la eficacia del desarrollo en un camino iniciado con la Declaración de París o cierto salto al vacío en el que los compromisos asumidos por los Gobiernos socios quedan relegados al último orden de prioridades, habida cuenta además de su muy escaso nivel de cumplimiento, como pone de manifiesto la evaluación del grado de alcance de los resultados de París y Accra.

Si se atiende al contenido político de la Declaración de Busan, ésta acierta al reflejar las profundas dinámicas de cambio que se están produciendo en el marco del desarrollo y de su arquitectura, y contiene algunos avances como lo relativo a apropiación democrática, uso de sistemas país, la inclusión de países emergentes, los enfoques sobre cada país y la consideración de la Sociedad Civil en todo su papel, si bien existen claras carencias, como el concepto de desarrollo que emana de su texto, la ambigüedad acerca del papel del sector privado y la voluntariedad de gran parte de lo acordado. Esto último pone el énfasis en la importancia de definir en el periodo interino que va hasta junio de 2012 un sistema de monitoreo y unos calendarios vinculantes.

Junto con el despliegue de los *building blocks* y la definición de la arquitectura para el monitoreo y la participación de los distintos actores en la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (y a poder ser, simplemente una Asociación Global para la Eficacia del Desarrollo), las OSC tienen una importante tarea que realizar:

En primer lugar, seguir demandando el establecimiento de un sistema de monitoreo de los compromisos adquiridos y la plena aplicación de los principios de París y Accra. En segundo lugar, aplicar los principios de eficacia de las OSC, generar aprendizajes y desarrollar la plena aplicación de los

enfoques de derechos y la apropiación democrática. Y en tercer lugar, reclamar un entorno facilitador en todos los países para el trabajo en desarrollo de las OSC.

A estos tres elementos cabe añadir un cuarto elemento no de menor importancia. La sociedad civil tiene en este periodo de 2012, en paralelo con la definición de la arquitectura post Busan, que definir sus modos de organización de la participación, en tanto que actor reconocido en sí mismo en el párrafo 1 de la Declaración de Busan. Será necesario definir un sistema preferentemente unificado para la sociedad civil desde el trabajo y la complementariedad de los dos movimientos de las OSC

que han articulado la participación y compromiso de las OSC en la agenda de eficacia. Pero será necesario también que dicho sistema de participación sea, acorde con sus propios principios de eficacia de las OSC, inclusivo y abierto a la participación y representación de las múltiples voces de la sociedad civil, centrado sobre lo local y el nivel país, puesto que es en ese nivel donde existen las experiencias, la capacidad para la definición concreta de las necesidades pero también donde residen en primera instancia los retos de facilitar la participación de la voz de las personas más vulnerables y su eco en la definición de la nueva arquitectura del desarrollo.

REFERENCIAS

- Awid (2011) Key Demands from Women's Rights Organizations and Gender Equality Advocates To the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan 2011) and the Development Cooperation Forum (2012)". <http://www.awid.org/Library>
- IV High Level Forum on Aid Effectiveness, (2011) Busan Partnership for Effective Development Cooperation. República de Corea, Busan. 29 noviembre-1 diciembre 2011. http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_37413_46057868_1_1_1_37413,00.html
- Better Aid. (2011) Position On The Proposed Busan Joint Action Plan On Gender Equality And Development. Busan, <http://www.betteraid.org/es/politica-de-betteraid/politica-de-betteraid/declaraciones>
- Better Aid y Open Forum (2011) CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso_asks_final_.pdf
- Better Aid (2011) Better Aid and Development Effectiveness for the World We Want. Declaración de la Sociedad Civil en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Busan, República de Corea. <http://betteraid.org/en/news/high-level-forum-on-aid-effectiveness-/524>
- Comisión Europea (2011) *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. COM637 Bruselas. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF>
- Ellmers, BODO (2011): Busan Partnership for Effective Development Cooperation: some progress, no clear commitments, no thanks to EU. Eurodad. <http://eurodad.org/?p=4737>
- Consilium Europa (2011) *Posición Común Europea en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*. Conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Bruselas 14 de noviembre 2011 onsilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf.

La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin?

PABLO MARTÍNEZ E IGNACIO MARTÍNEZ
Secretaría Técnica Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ENTRE 2011 Y 2012

En poco más de doce meses la cooperación española ha cambiado algunos de los aspectos sustanciales que venían definiéndola en años anteriores. Y ha sido para peor. En un periodo marcado por la ortodoxia económica y por la falta de resultados eficaces para revertir la prolongada situación de profunda crisis, la cooperación española ha pasado de la falta de impulso político y la inacción en el final de un ciclo político, a ser la víctima preferida de los nuevos responsables en cuanto a reducción de presupuestos se refiere. Unido a las restricciones presupuestarias la elevación del discurso nacionalista revitaliza una doctrina realista en la política exterior, que aleja a España de sus compromisos de desarrollo con la comunidad internacional y que dañará la percepción de España como un socio cumplidor, fiable y comprometido.

La dureza del ajuste presupuestario y del giro discursivo no debería impedir un análisis reposado sobre los principales avances y los cuellos de botella que el ahora denominado ciclo expansivo de la cooperación ha puesto sobre la mesa. Al contrario, los primeros pasos de este nuevo ciclo político parecen más dispuestos a liquidar, además de las cuentas, el consenso político y social que ha guiado, al menos discursivamente, el devenir de esta política en España desde mediados de los noventa. Para ello resulta propicio un contexto internacional de grandes cambios en la agenda de desarrollo, que exigirán de toda la contestación democrática posible por parte de organizaciones sociales para evitar que el crecimiento económico desborde todas las consideraciones sobre sostenibilidad, equidad y derechos de las personas en la configuración de la nueva agenda post-2015.

2. ESPAÑA ENTRE LOS DONANTES, EL DESPLOME FRENTE A LA CONTENCIÓN GENERALIZADA DE LA AOD

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial no ha dejado de crecer, en términos absolutos en los últimos años. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en el año 2010 alcanzó los 128.492 millones de dólares, la cifra más alta desde que este organismo registra la AOD del conjunto de los donantes. El año 2011 –último año para el que se conocen cifras oficiales de desembolsos– supuso un punto de inflexión en esta tendencia de crecimiento al registrar una AOD mundial de 133.500 millones de dólares –125.060 millones de dólares si se contabiliza con precios de 2010–, lo que supuso un descenso real del 2,7% respecto al año anterior (CAD/OCDE).

En este año 2011, de los 23 países socios del CAD, siete aumentaron su AOD respecto a 2010 y 16 la redujeron (cuadro 1). De los siete países que aumentaron su AOD Italia fue el que lo hizo de manera más significativa, al aumentar su ayuda en un 33%. Por detrás de Italia, otros tres países aumentaron su AOD en 2011 por encima del 10%. Concretamente Suiza lo hizo en un 13,2%, Nueva Zelanda en un 10,7% y Suecia en un 10,5%. Por último, Alemania con un 5,9%, Corea con un 5,8% y Australia con un 5,7% son los otros tres países que aumentaron su AOD en 2011 respecto a 2010.

CUADRO 1: Evolución de la AOD de los países del CAD 2010-2011

| | AOD total 2010 | | AOD total 2011 | | Esfuerzo 2010 | | Esfuerzo 2011 | |
|---------------|----------------|---------|----------------|---------|---------------|--------|---------------|----------|
| | Mill. dólares | Ranking | Mill. dólares | Ranking | %AOD/RNB | Ráking | %AOD/RNB | Ráking |
| EEUU | 30.353 | 1 | 30.086 | 1 | 0,21% | 19º | 0,20% | 19º |
| Reino Unido | 13.053 | 2 | 12.951 | 3 (-1) | 0,57% | 7º | 0,56% | 6º (+1) |
| Alemania | 12.985 | 3 | 13.746 | 2 (+1) | 0,39% | 13º | 0,40% | 12º (+1) |
| Francia | 12.915 | 4 | 12.195 | 4 | 0,50% | 10º | 0,46% | 10º |
| Japón | 11.021 | 5 | 9.829 | 5 | 0,20% | 20º | 0,18% | 21º (-1) |
| Holanda | 6.357 | 6 | 5.950 | 6 | 0,81% | 5º | 0,75% | 5º |
| España | 5.949 | 7 | 4.007 | 11 (-4) | 0,43% | 11º | 0,29% | 15ª (-4) |
| Canadá | 5.029 | 8 | 4.930 | 8 | 0,34% | 14º | 0,31% | 14º (+1) |
| Noruega | 4.580 | 9 | 4.197 | 9 | 1,10% | 1º | 1% | 2º (-1) |
| Suecia | 4.533 | 10 | 5.008 | 7 (+3) | 0,97% | 3º | 1,02% | 1º (+2) |
| Australia | 3.826 | 11 | 4.044 | 10 (+1) | 0,32% | 15º | 0,35% | 13º (+2) |
| Bélgica | 3.004 | 12 | 2.605 | 14 (-2) | 0,64% | 6º | 0,53% | 7º (-1) |
| Italia | 2.996 | 13 | 3.987 | 12 (+1) | 0,15% | 22º | 0,19% | 20º (+2) |
| Dinamarca | 2.871 | 14 | 2.803 | 13 (+1) | 0,91% | 4º | 0,86% | 4º |
| Suiza | 2.300 | 15 | 2.604 | 15 | 0,40% | 12º | 0,46% | 11º (+1) |
| Finlandia | 1.333 | 16 | 1.275 | 16 | 0,55% | 8º | 0,52% | 8º |
| Austria | 1.208 | 17 | 1.036 | 18 (-1) | 0,30% | 16º | 0,27% | 18º (-2) |
| Corea | 1.174 | 18 | 1.242 | 17 (+1) | 0,12% | 23º | 0,12% | 22º (+1) |
| Irlanda | 895 | 19 | 867 | 19 | 0,52% | 9º | 0,52 | 9º |
| Portugal | 649 | 20 | 630 | 20 | 0,29% | 17º | 0,29% | 15º (+1) |
| Luxemburgo | 508 | 21 | 308 | 23 (-2) | 0,17% | 21º | 0,11% | 23º (-2) |
| Nueva Zelanda | 403 | 22 | 381 | 21 (+1) | 1,05% | 2º | 0,99 | 3º (-1) |
| Grecia | 342 | 23 | 379 | 22 (+1) | 0,26% | 18º | 0,28% | 17º (+1) |
| CAD | 128.492 | | 125.060 | | 0,32% | | 0,31% | |

Fuente: CAD/OCDE

2015 y más

Frente a estos siete países que optaron por aumentar su AOD, los 16 socios restantes del CAD redujeron su ayuda respecto a la de 2010. Seis de ellos –Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Portugal, Finlandia e Irlanda– hicieron descender su AOD por debajo del 5%. Otros cinco países –Canadá, Francia, Luxemburgo, Holanda y Noruega– redujeron su AOD en proporciones situadas entre el 5 y el 10% y tres países –Japón, Bélgica y Austria– lo hicieron entre el 10 y el 15%. Por último, dos países se sitúan muy alejados del resto: Grecia, que redujo su AOD en un 39,3% y España, que lo hizo en un 32,7%. Si bien es cierto que la AOD del conjunto de los socios del CAD se redujo en 2011, esta reducción fue en promedio del 2,7%, una rebaja moderada, al menos si se compara con el comportamiento de la AOD española en 2011.

Los datos apuntados muestran comportamientos muy diferenciados entre los que destaca de manera muy clara el de la AOD española, la que más desciende en términos absolutos y la segunda que más lo hace en términos relativos. De esta manera España se aleja del comportamiento promedio de los países del CAD (gráfico1).

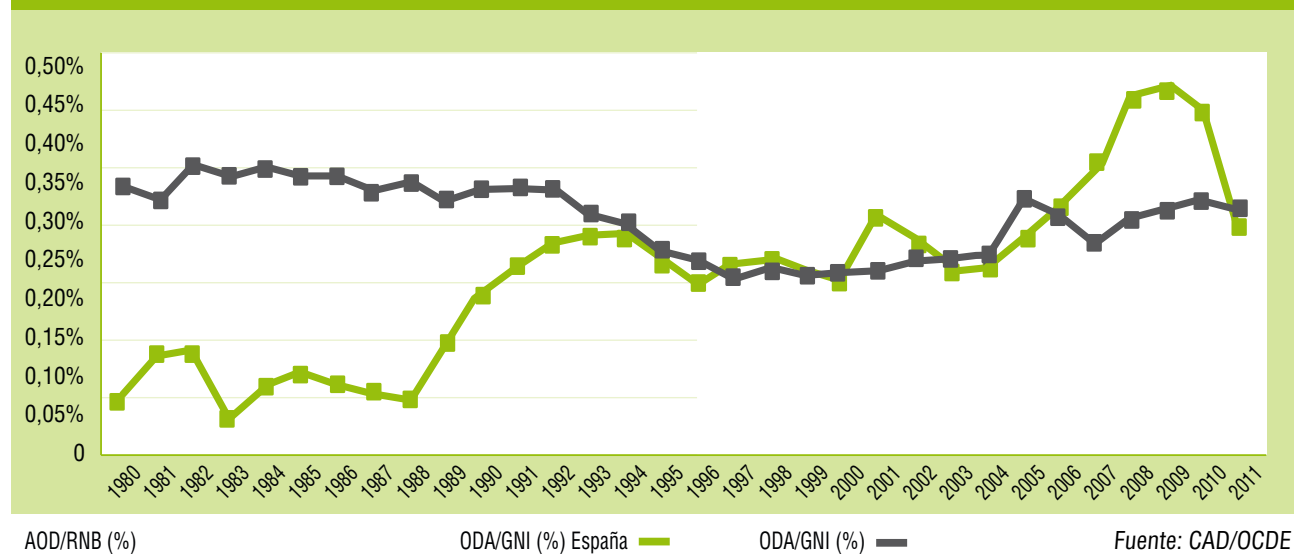
Su reciente biografía política y económica, así como la juventud de su sistema de cooperación internacional, han hecho de España un país tradicionalmente alejado de los compromisos internacionales en materia de desarrollo y del esfuerzo promedio de los países del CAD en materia de AOD. No obstante, a medida que avanza la década de los noventa del pasado siglo la AOD española se fue acercando al promedio de los países del CAD al menos en lo que a esfuerzo financiero se refiere para, por primera vez en el año 1998,

superar este promedio y continuar durante una década desarrollando un esfuerzo muy similar al promediado por los socios del CAD. Esta tendencia hacia la convergencia con el comportamiento tipo de los países donantes se consolidó a lo largo de una década hasta que, en el año 2007, la AOD española superó con creces al promedio del CAD en términos de esfuerzo. Nuevamente, y tras dos años de acusado descenso de la AOD en términos absolutos y relativos, en el año 2011 España se sitúa –después de cinco años– por debajo del promedio del CAD (OCDE, 2012).

Resultado de este comportamiento España dejó de situarse en el año 2011 entre los donantes más significativos, tanto en términos absolutos como relativos. En concreto, pasó del séptimo puesto de AOD en un hipotético ranking de los donantes en términos absolutos en 2010 al puesto undécimo al año siguiente. La caída del compromiso de España con la AOD entre el conjunto de los donantes fue más significativa aún en términos relativos, al caer del undécimo al decimoquinto lugar en 2011 (empatada con Portugal). En ambos casos España fue el país que más puestos descendió en una comparativa entre el conjunto de los donantes (cuadro 1).

Los datos presentados muestran que a pesar del actual escenario de crisis económica y financiera global la lectura realizada por los diferentes países –en este caso por los socios del CAD– admite muy diferentes versiones. Es cierto que la situación económica por la que atraviesan los diferentes países donantes varía de manera muy significativa, pero también lo es que el escenario de restricciones presupuestarias y políticas de control del déficit, aunque con diferente intensidad, es prácticamente generalizado y no está

Gráfico 1: Comparación de la AOD española y promedio del CAD 1980-2011 (AOD/GNI)



Fuente: CAD/OCDE

influyendo de la misma manera en las decisiones tomadas por los diferentes países. Las razones de fondo de la caída española presentan motivaciones añadidas y diferentes a la política de ajuste fiscal, como desarrollamos más adelante en este artículo.

También es cierto que los desafíos de los diferentes países y el bienestar de sus poblaciones no puede entenderse, ni abordarse, específicamente en clave nacional o a partir de políticas de restricción del gasto público dirigidas a restablecer la confianza de los centros de decisión financieros internacionales. Estos desafíos, así pues, no pueden ser superados si se abordan de manera desconectada de la agenda global y, por lo tanto, de espaldas a los compromisos y los consensos internacionales de desarrollo.

Comportamientos como el de España llaman poderosamente la atención por constituir uno de los casos de repliegue intrafronterizo –como se analizará más adelante– en la configuración de las prioridades. Aun siendo conscientes de las dificultades por la que atraviesa el país, no parecen este tipo de decisiones las más adecuadas para abordar una salida mancomunada a los problemas globales del desarrollo. Por el contrario, se trata de opciones –denominadas como “escapistas” o de *free rider* (Sanahuja, 2007:88)– que suponen un obstáculo, más grande en la medida que más países lo reproducen, para la construcción de un proceso de gobernanza global de la que, en definitiva, depende en buena medida el desarrollo y bienestar del conjunto de los países y de la ciudadanía global.

3. PRINCIPALES AVANCES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA

En estas mismas páginas, en el “Balance de la cooperación española” realizado en el *Anuario 2010* de la Plataforma 2015 y más, se alertaba del riesgo que tanto el giro discursivo como el descenso de la AOD suponía para la salud de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Hoy, algo más de un año después y a las puertas del inicio de un nuevo ciclo de planificación, aquellas palabras cobran mayor relevancia y el diagnóstico no puede ser más preocupante.

La anomia política de la segunda mitad del año 2011 ante el fin de la legislatura y de los primeros meses de 2012 como resultado de la llegada e incorporación del nuevo gobierno, los cambios institucionales y especialmente el desorbitado recorte de la AOD anunciado en 2012 –todo ello en un contexto caracterizado por la debilidad de las reformas institucionales y las limitadas capacidades del sistema encargado de gestionar esta política– sitúan a la cooperación española en uno de los momentos más delicados de su andadura.

A pesar de la lógica preocupación ante un contexto incierto es necesario reconocer los avances realizados por la cooperación española en el periodo 2007-2011. El *Spain Peer Review 2011* publicado por el CAD a finales del año pasado mostraba una panorámica sobre los principales avances de la política de cooperación española, así como sobre cuestiones pendientes de resolver. Como bien señala dicho informe, a pesar de las reducciones presupuestarias observadas en los años 2009 y 2010 que han situado en el 0,43% (AOD/RNB) cuando en 2008 se había alcanzado el 0,45%, el compromiso del gobierno con la agenda y acuerdos internacionales en materia de lucha contra la pobreza parecía mantenerse, al estar basado en un amplio apoyo tanto por parte de todos los partidos políticos como de la sociedad española a esta política pública. Aunque la crisis económica había obligado a reprogramar el plazo para el cumplimiento del compromiso de alcanzar el 0,7% en 2012 hasta el año 2015, no en vano la AOD española había duplicado sus esfuerzos desde 2004 y se había situado como séptimo mayor donante del CAD. El propio informe reconoce como principales méritos desde 2007 la ampliación de personal en la AECID, la introducción de nuevos mecanismos para incorporar criterios de mejora de la calidad de la ayuda, el proceso de participación y consulta con los diferentes actores –gubernamentales o no– abierto en la elaboración del Plan Director 2008-2012, y la incorporación de enfoques innovadores en el refuerzo del programa de acción humanitaria y respuesta rápida.

En cuanto a los aspectos más críticos, el informe también señala que España debe abordar un proceso de priorización de países, sectores y asuntos transversales que concentre y focalice su ayuda reduciendo la dispersión, así como debe dotarse de sistemas de gestión y de comunicación entre las instancias ejecutoras que siguen presentando problemas de coordinación y de gestión de la información, tanto en relación a su socialización como a su vinculación con la toma de decisiones. Asimismo, destaca en el informe que España no tiene suficiente claridad respecto de la relación que el sistema debe tener con las ONGD para lo que recomienda elaborar una estrategia política específica.

A pesar de este preciso análisis, el informe del CAD, elaborado durante el 2011 y publicado en el mes de octubre, tan sólo podía recoger los datos presupuestados para dicho año, que mantienen la misma tendencia mencionada y que preveían situar la AOD en el 0,40% alcanzando la cifra total de 4.233,71 millones de Euros. Sin embargo el pasado mes de abril el CAD/OCDE publicó los datos preliminares de la ejecución de 2011 para el conjunto de donantes. A la luz de estos datos, como ya se ha analizado al inicio de este artículo, España destaca negativamente al haber descendido un 32,7% respecto a 2010, presupuestando en torno a los

3.240,00 millones de euros¹, lo que sitúa la AOD/RNB para 2011 en el 0,29%. ¿Cuáles son los motivos para que ya en 2011 la AOD española haya descendido tan notablemente? Habrá que esperar al informe oficial con todos los datos, pero el acuerdo de no disponibilidad de crédito aprobado por el nuevo gobierno en su segundo consejo de ministros ya anunciaba un recorte de 1.016 millones de Euros en el MAEC², gran parte de los mismos computables como AOD y a lo que habría que añadir los retrasos en la ejecución que en los últimos años habían rondado un 10% del presupuesto, previsiblemente mayores en 2011 por la cita electoral a finales del mismo³.

Antes de entrar en este periodo que podríamos denominar, al menos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, de anomia política, durante el año 2011 se produjeron avances y novedades en esta política. Entre las novedades más significativas asistimos a la puesta en marcha de FONPRODE, con todas sus limitaciones y potencialidades⁴, la modificación de la normativa reguladora de las subvenciones a ONGD con la aprobación de una nueva Orden de Bases⁵ y la elaboración, por parte de la Administración General del Estado del *Informe de Coherencia de Políticas* correspondiente al periodo enero-diciembre 2010.

Por otro lado, el año 2011 finalizó sin que el gobierno pudiera ponerse al día respecto de lo planificado en cuestiones esenciales: ni ha logrado resolver el problema relativo al contrato de gestión de la AECID que aún sigue pendiente de

renovación⁶, ni tampoco ha conseguido poner en marcha los Marcos de Asociación País (MAP) programados, sobre los que descansarían prioridades y estrategias. Ambos retrasos en la implantación son algo más que lo que puede interpretarse como una muestra de la indecisión y poca claridad en un último año de legislatura convulso y complicado; más bien parecen mostrar el enorme desfase entre las dimensiones normativa y positiva, claramente expresado en la brecha entre el ámbito discursivo y la práctica, entre lo planificado y lo ejecutado, que ha caracterizado estos últimos años. Entre otras consecuencias negativas para la propia política de cooperación, este desfase puede haber generado distorsiones en la percepción que tiene el sistema de sí mismo, así como la que tienen los actores de la cooperación y la opinión pública sobre los impactos, las capacidades y el apoyo social con que contaría la política de cooperación.

a) Sobre FONPRODE:

En junio de 2011 se completó el trámite legislativo y reglamentario de la reforma del FAD. Dio lugar a dos fondos diferenciados en sus propósitos, dependencia orgánica y tipos de operaciones: FIEM y FONPRODE. El primero destinado a la internacionalización empresarial y que no deberá ser computado como AOD, y el segundo que refuerza e inaugura algunas prácticas en materia de cooperación financiera para la lucha contra la pobreza. Este último será gestionado por el MAEC y sólo realizará operaciones desvinculadas evitando así la históricamente maldita relación entre ayuda reembolsable y ayuda ligada, que constituyó un componente excesivo de la ayuda española desde finales de los años ochenta hasta el año 2004 (Martínez Osés, 2012; Otero, 2012).

Ya antes de la completa entrada en vigor de todos los instrumentos jurídicos para el funcionamiento del FONPRODE⁷, a partir del año 2007 cuando el FAD había quedado desagregado en tres partidas diferentes, la correspondiente al MAEC se ejecutaba orientada a los programas de cooperación al desarrollo. Durante 2010 y 2011 se puso en funcionamiento el tipo de nuevas operaciones que más tarde quedarían reguladas, las de co-

¹ El dato es aproximado puesto que hemos realizado el cambio de divisa, ya que el CAD/OCDE publica las cifras en dólares USA, (4.264 USD) y el gobierno de España, a pesar de disponer de los datos y habérselos enviado a la OCDE no suele hacerlos públicos hasta la publicación del PACI Seguimiento, normalmente en el último trimestre del año.

² Referencia del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2011.

³ Para un análisis en mayor profundidad de la brecha entre la AOD presupuestada y ejecutada puede consultarse los documentos del PACI Seguimiento, disponibles en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

⁴ A pesar de su corta vida la literatura generada en torno a este instrumento de la cooperación española comienza a ser abundante. Algunos análisis de interés pueden encontrarse en Fresno, I. y Gómez-Olivé, D. (2012): La cooperación financiera en España, Coordinadora de ONGD-España y Plataforma 2015 y más; Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº29; López V. (2012): "Una aproximación a la cooperación financiera" en Intermón Oxfam: La realidad de la ayuda 2011, Intermón Oxfam.

⁵ El 21 de octubre de 2011 se aprobó la Orden AEC/2009/2011, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. La Orden se puede consultar en: http://www.aecid.es/es/aecid/normativa/subvenciones_ayudas/ONGD/Bases_Reguladoras/004.html

⁶ Se aprobó el I Contrato de gestión en julio de 2009 con una vigencia de un año, pasado el cual se prorrogó por otro año y se anunció el II Contrato de gestión para el periodo 2011-2014. A día de hoy la AECID sigue sin nuevo contrato y en el PACI 2012 recientemente publicado se anuncia la intención de elaborar y aprobar el II Contrato de gestión esta vez para el periodo 2013-2016.

⁷ Ley, octubre de 2010, reglamento julio 2011 y código de financiación en septiembre de 2011.

operación financiera reembolsable en capital o crédito. Por este motivo el componente reembolsable de la cooperación española ascendería vertiginosamente desde el 1,5% del total de AOD hasta superar el 5% tanto en 2009 como en 2010. Sería la antesala del 2011 en el que el componente reembolsable contó con una previsión presupuestaria del 15,24%, violando de forma manifiesta la propia Ley reguladora que establece un límite del 5% como máximo⁸.

El progresivo inicio de las operaciones novedosas que quedan reguladas por el FONPRODE contribuyen a modificar algunas características de la cooperación española, en cuyas razones principales existe cuando menos un elemento de oportunidad política por cuanto el FONPRODE reembolsable no genera déficit. Dicho de otra forma, se trataba de una serie de operaciones de alto interés para el gobierno si deseaba evitar un desplome espectacular de la AOD a causa de la política de ajuste del déficit prioritaria en este último periodo. Ante esta ventana de oportunidad de poco han servido otras limitaciones normales a la hora de poner en marcha nuevas formas y mecanismos de cooperación, como la falta de experiencia, la ausencia de suficiente personal capacitado y especializado en ese tipo de herramientas, o el improvisado y arriesgado encaje institucional de la Oficina gestora del instrumento⁹. Respecto al PGE de 2012 la previsión vuelve a alcanzar el 12% suponiendo un valor neto de 285 millones de euros, aunque ya ha sido anunciada la reorganización de los aspectos institucionales para la ejecución del instrumento.

Al margen de estas dificultades, el debate que abren este tipo de operaciones precisa de más espacio para su detalle y más tiempo para el análisis de sus impactos y la evaluación de sus propósitos. De lo que no cabe duda es que las estrategias destinadas a la financiación del sector privado, preferentemente de los países del Sur, van a ser fortalecidas de forma clara. Hay numerosos aspectos como mínimo delicados desde el punto de vista de los principios del desarrollo que quedan implicados por las nuevas operaciones reembolsables del FONPRODE y que no han sido suficientemente evaluados ni debatidos. La premura de la puesta en marcha ha priorizado una serie de argumentos justificativos a la existencia de ese tipo de operaciones, limitando las oportunidades de

examinar cuáles son las mejores formas de limitar, condicionar, evaluar y en definitiva regular los diferentes aspectos. Los riesgos de sobreendeudamiento en algunos países, la falta de adecuación de algunas operaciones, la insuficiente transparencia respecto de las tributaciones fiscales de algunos vehículos intermediarios de inversión, la ausencia de sanciones a causa de externalidades negativas ambientales o laborales de las operaciones, el riesgo de que los criterios de rentabilidad financiera se superpongan a los propios de desarrollo y la constancia de que en países del entorno este tipo de operaciones ha dado lugar a la aparición de la denominada ayuda *informalmente ligada*¹⁰, son cuestiones de la máxima importancia si la prioridad es mejorar de forma coordinada la cantidad y la calidad de la cooperación española. En los primeros años de ejecución existen algunas operaciones cuya vinculación con desarrollo es más ligera de lo deseable, y que con un pretexto genérico de contribuir al crecimiento económico incorpora trabajo en algunos sectores cuya contribución al desarrollo es cuando menos discutible, como la promoción de agrocombustibles (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2012). La falta de experiencia de la administración española en estas operaciones y la manifiesta insuficiencia de evaluaciones de impacto del sistema, sugieren una mayor cautela que debería expresarse en un menor peso de este componente, al menos durante los primeros años de su ejecución.

b) Sobre el Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

La elaboración del *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* por parte de la Administración General del Estado (AGE) supone una buena noticia y da respuesta al compromiso, establecido en el PACI 2011, de elaboración de un informe de coherencia de políticas con el desarrollo (CPD) por la propia administración (MAEC, 2011a: 41). Como plantea el *Informe*, en el periodo analizado (año 2010) se han dado en España avances en materia de CPD, como la incorporación del mandato de la CPD en los documentos oficiales y foros internacionales o el desarrollo de instrumentos y mecanismos específicos para su puesta en marcha, si bien es cierto que se trata de avances que se sitúan fundamentalmente en el

⁸ Del total de AOD reembolsable neta presupuestada para 2011, 100 millones eran para Microcréditos y 545,23 millones restantes para las nuevas operaciones del FONPRODE reembolsable.

⁹ Al respecto el Consejo de Cooperación ha realizado varios dictámenes expresando su preocupación y proporcionando recomendaciones varias.

¹⁰ Nos referimos a la ayuda legalmente desligada que sin embargo es destinada a empresas y compañías de los países donantes. Las estimaciones de este tipo de prácticas no son fáciles de hacer por la falta de transparencia a la hora de publicar los contratos adjudicados. Para un análisis en mayor profundidad véase EURODAD (2012).

ámbito discursivo y en una dimensión normativa (Millán et al, 2012).

Junto a los avances, el análisis del *Informe* muestra notables debilidades que, al tiempo, sirven para ilustrar el estado de la CPD en el conjunto de la AGE. Una primera debilidad que refleja las limitaciones para avanzar en materia de CPD en el conjunto de la AGE (Millán et al, 2012), es la ausencia de un concepto claro de CPD que informe a todo el documento. En realidad la falta de claridad conceptual evidencia un problema de hondo calado como es la falta de consenso sobre qué es la CPD en el conjunto de la AGE e, incluso, entre los puntos focales destinados a promoverla en los distintos ministerios (Millán et al, 2012).

Una segunda debilidad del *Informe* radica en la ausencia de un análisis crítico sobre las principales limitaciones y dificultades para promover la CPD en el seno de la AGE. Además de la necesaria claridad conceptual, la CPD demanda la existencia de un sistema de cooperación suficientemente consolidado para, al menos, desarrollar la capacidad de interlocución y lograr incidir en la visión de otros ministerios y políticas de la AGE para adoptar el enfoque de la CPD; evitar la incorporación de criterios ajenos a lógica del desarrollo en las políticas de cooperación; satisfacer las exigencias de conocimiento experto y de elevadas capacidades técnicas y humanas que demanda el ejercicio de un papel activo y protagonista en materia de CPD; y abordar con garantías las tareas de seguimiento y evaluación desplegadas en materia de CPD (Millán et al, 2012).

Una tercera debilidad evidencia la falta de una visión integral sobre la promoción de la CPD. El citado *Informe* reproduce en realidad un mapeo de posicionamientos y actividades en estos sectores, pero en ningún caso constituye una actuación coherente, integral y estratégica del conjunto de la AGE en materia de CPD en cada uno de estos sectores. Es más, el abordaje de este apartado refleja la inexistencia de mínimo consenso del conjunto de la AGE en materia de CPD, más allá del solapamiento o enfrentamiento de diferentes concepciones de la política de cooperación, de la política de desarrollo y de la propia CPD.

En definitiva, a pesar de los avances realizados en materia de CPD, el escenario actual no garantiza la consolidación de un sistema con capacidad de avanzar hacia una efectiva incorporación de la CPD en el seno de la AGE. Varias son las limitaciones principales que lo impiden. Un primer bloque está relacionado directamente con la arquitectura institucional para la promoción de la CPD (Millán et al, 2012) y, específicamente, con la inade-

cuada dotación de recursos humanos y técnicos para el ámbito específico de CPD, ya que no se han generado equipos de trabajo especializados orientados al trabajo por la CPD, como cabría esperar de acuerdo al III Plan Director. Asimismo, cabe destacar la ausencia de una arquitectura institucional específicamente diseñada para la promoción de la CPD. Los mecanismos diseñados para la incorporación de la CPD son inadecuados, no se ajustan a las características propias de la Administración Pública española y han desarrollado unas funciones muy limitadas, lo que denota una amplia brecha entre los mecanismos propuestos y los implementados. Asimismo, en esta arquitectura institucional no se estipulan responsabilidades claras para las diferentes instancias administrativas. Por último, la red de puntos focales, aunque existe formalmente y es calificada por el *Informe* como un mecanismo ágil y operativo de coordinación interministerial (MAEC, 2011b:8), no responde a una misma visión y compromiso con el desarrollo, y no logra que la CPD se constituya en una agenda propia en cada ministerio. Por el contrario, cada actor de la AGE establece una visión particular con respecto al desarrollo y la coherencia que se relaciona con los intereses particulares a los que responde cada sector.

Además de las debilidades del propio sistema de cooperación, expresadas en el análisis del *Informe*, y claramente vinculadas a ellas existen restricciones en el seno de la AGE que, junto a las anteriores, restringen seriamente la incorporación de la CPD en el conjunto de las políticas públicas españolas (Millán et al, 2012). En primer lugar, diferentes planteamientos y equilibrios de fuerzas entre el MAEC y otros ministerios con competencias en materia de cooperación, fundamentalmente el MEH y el MITYC, lo que resta contenido al enfoque de CPD y deja políticamente inerte al sistema de cooperación para lograr que las políticas integren la visión de desarrollo. Ni siquiera en el seno del MAEC se produce una unanimidad respecto al enfoque de CPD, sino que en su interior se producen agendas políticas con diversos objetivos que han generado tensiones y competencias con resultados contraproducentes para la CPD (como pudieran ser programas de AOD que priorizan los objetivos de acción exterior sobre la meta de desarrollo). En segundo, no se ha descendido al ámbito descentralizado, como se contemplaba con la creación de la Conferencia Sectorial.

A este análisis se añade el hecho de que entre las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno en materia de organización de la administración pública se encuentra la supresión de la Comisión Delegada para la

Cooperación Internacional al Desarrollo que había sido creada en 2008 y se consideraba el órgano principal para mejorar el diálogo y la información entre todos los ministerios cuyas políticas tienen impacto en desarrollo, así como para arbitrar los conflictos posibles entre las diferentes políticas. La supresión de esta Comisión Delegada no sólo dificultará los avances en materia de coherencia de políticas con el desarrollo, sino que disminuirá las posibilidades de que el desarrollo y sus exigencias para las políticas sean vistos por los diferentes ministerios como emanados de un espacio de la máxima representación gubernamental. La necesidad de que los diferentes cuerpos de la administración estén correctamente informados sobre las decisiones y las visiones que el gobierno adopta en materia de desarrollo y en el seguimiento de la agenda internacional seguirá constituyendo un gran impedimento para mejorar los impactos en desarrollo de las políticas españolas, dado que las recomendaciones específicamente dirigidas al trabajo de la Comisión Delegada por el *Peer Review* no podrán implementarse.

En definitiva, se evidencia la ausencia de un mandato claro sobre CPD, asumido por el conjunto de la AGE y con una institucionalidad diseñada para ello. Como resultado, el mapa de la CPD parece configurado por una suma de visiones en ocasiones divergentes y otras contradictorias que informan al conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo.

c) Sobre la renovación de la Orden de Bases de subvenciones de cooperación

El 31 de octubre de 2011 entró en vigor la nueva Orden de Bases que regula la concesión de subvenciones de cooperación por parte de la AECID. La iniciativa de modificar la anterior partió de la propia agencia con el interés principal de reducir el número de adjudicatarias y con ello la sobrecarga de trabajo en la Unidad de ONGD. Por parte de las ONGD se reaccionó con premura mediante la constitución de varios grupos de trabajo y un equipo de negociación organizados por la Coordinadora estatal para abordar y negociar todos los aspectos de la nueva Orden. Varios intereses de las ONGD confluyeron para determinar sus propuestas durante la elaboración de la Orden, entre los que pueden destacarse el criterio de reparto de los fondos disponibles para los diferentes tipos de ONGD que concurren, la reducción de las exigencias de financiación de otras aportaciones públicas y/o privadas para las intervenciones, y el aligeramiento de los requisitos administrativos y de información aso-

ciados a las subvenciones. Algo se avanzó respecto de los dos primeros, pero poco respecto de la última de las pretensiones.

La nueva Orden¹¹ mantiene los tres tipos de subvenciones como Convenios, Proyectos y Acciones de cooperación, estableciendo para los primeros un suelo de 2,5 millones de euros (anteriormente situado en dos millones de euros) –un millón si son convenios de Educación para el Desarrollo (EpD)– y un máximo de 20 millones y cuatro años. Para los Proyectos se establece un máximo de 900.000 euros y para las acciones de 600.000. Para cada una de las modalidades se establecen horquillas que condicionan la cantidad de fondos que estarán disponibles garantizando con ello un reparto entre las ONGD en función de su condición de calificadas o no. La nueva Orden aligeró las exigencias de cofinanciación limitándolas a aquellas intervenciones superiores a los 600.000 euros y exigiendo para estas sólo el 5% de cofinanciación (el 1% de fondos propios), lo que supone un descenso muy importante respecto del 20% que podía llegar a ser exigido y por lo tanto un alivio significativo para las ONGD ante un contexto de grandes dificultades para la obtención de fondos. También se amplían los Costes Indirectos hasta el 12% abandonando la asignación en función de tramos. Esta ampliación deberá compensar la desaparición de la partida destinada a “Funcionamiento” que podía cubrir hasta el 1%. Finalmente la nueva Orden establece el reconocimiento de antigüedad y otras consideraciones en caso de fusiones. Las dificultades de financiación y la necesidad de reposicionarse estratégicamente ante este nuevo contexto puede derivar en una rearticulación del sector de las ONGD en el que no pueden descartarse desapariciones, absorciones o fusiones entre algunas de ellas.

4. ANOMIA POLÍTICA Y DEBILIDAD ESTRUCTURAL COMO PRINCIPALES LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA

A pesar de la cristalización de las novedades en los tres ámbitos analizados, la cooperación española basaba sus principales cambios para la mejora de su funcionamiento en una estrategia que consiguiera modificar aspectos de la política para lograr más resultados de desarrollo. Desde 2009 el corazón de esta estrategia se establece en el desarrollo

¹¹ Orden AEC/2909/2011 de 21 de octubre, publicada en BOE del 29 de octubre de 2011.

de la reforma estatutaria de la AECID realizada a finales de 2007 con la aprobación del I Contrato de Gestión y con el establecimiento de nuevos marcos estratégicos de planificación con los países prioritarios. A través de la mejora de las capacidades de la AECID, tanto en lo referido a cualificación de personal en sede y en el exterior como a la introducción de cambios en la forma de gestión, y a través de una planificación más orientada desde el terreno y el diálogo con todos los actores implicados en el desarrollo, se deberían alcanzar objetivos esenciales para la mejora de la calidad de la cooperación española. Estos procesos constituían la apuesta específica de la cooperación española para consolidar los cambios iniciados a partir de 2005 y que han tenido su mejor expresión en el aumento cuantitativo de la inversión en AOD.

El recorrido de ambas reformas a día de hoy puede considerarse desalentador. Como dijimos más arriba ha sido imposible realizar un II Contrato de Gestión que apuntalara y consolidara elementos imprescindibles relativos a la instalación de capacidades y procedimientos. Al contrario, la AECID ha sido fuente de noticias difíciles de compaginar con un proceso interno de fortalecimiento por cuanto han supuesto la pérdida de personal capacitado experto y la aparición de conflictos laborales inducidos bien por la sobrecarga de trabajo, bien por la insuficiente definición y atribución de funciones entre instituciones, puestos y departamentos, o bien por la negativa a incorporar y fortalecer determinadas capacidades directivas consideradas esenciales¹². Las dificultades para realizar y aprobar el nuevo Contrato de Gestión no pueden limitarse a las explicaciones derivadas del ajuste del gasto público a consecuencia de la crisis. La falta de claridad y la ausencia de impulso político al respecto han sido manifiestos en la deriva del último año de legislatura. Sin embargo el factor que parece esencial para explicar las dificultades halladas para desarrollar la reforma del sistema hay que buscarlo en la propia reforma estatutaria, que no logró la profundidad y el alcance que hubieran sido precisos para responder a las demandas que tanto la agenda internacional de desarrollo de la primera década del siglo XXI como la sensibilidad social por la cooperación habían puesto sobre

¹² A este respecto cabe reseñar que el Consejo de Cooperación aprobó un detallado y acertado informe (no publicado) sobre las capacidades del sistema en el que se recogen las principales debilidades y recomendaciones para su superación. En el mismo se consideraban ventanas de oportunidad para priorizar esta cuestión la aparición de FONPRODE, la elaboración del nuevo Contrato de Gestión, y los cambios en la DGPOLDE. Hoy, después de la reestructuración orgánica en el MAEC, la ventana de oportunidad no puede ser más oportuna, pero todo está por hacer.

la mesa. Varias valoraciones realizadas desde el mismo momento de la elaboración del nuevo estatuto pusieron de manifiesto la exigua ambición de una reforma, que anticipaba ya la permanencia de inercias y privilegios que harían muy difícil desarrollar mediante procedimientos lo que no se pudo establecer mediante decreto.

El tipo de respuesta emanada desde el sistema para tratar de resolver estas resistencias y dificultades a los cambios se ha caracterizado por conjugar una planificación muy ambiciosa pero escasamente vinculada a las capacidades reales de ejecución del sistema. La brecha entre planificación y ejecución ha sido, como se indicó, una constante en crecimiento durante el último periodo y fuente de sucesivos conflictos. La planificación ha adolecido de un análisis realista de las capacidades para la implementación, con lo que aquella ha ido progresivamente perdiendo legitimidad y la función referencial para la actividad que se le supone, convirtiéndose en un horizonte imposible de asumir desde la realidad de los cuellos de botella en los ámbitos de la gestión y la organización del sistema. Esta situación, aplicable a muchas áreas de trabajo, es especialmente relevante en la implementación de lo que la nueva planificación considera su herramienta nuclear para lograr nuevos marcos estratégicos con los países socios, los Marcos de Asociación País (MAP). A finales de 2010 se firmó el primero de ellos con Bolivia y se han firmado desde entonces algunos más¹³, pero no han logrado resultados a satisfacción de muchos de los actores. En su informe a finales de 2011 el CAD considera imprescindible respaldar la nueva herramienta y el proceso de planificación, especialmente desde la sede donde se ve con excesiva lejanía y donde las estrategias sectoriales priman en el diseño de las acciones, de igual forma que desde el terreno se debe asegurar la adecuada participación de todos los actores implicados.

En definitiva desde el punto de vista de la trayectoria y los avances de la política de cooperación el último año de legislatura, caracterizado por el protagonismo de las reformas estructurales demandadas por la ortodoxia económica internacional, apenas ha contado con espacio o impulso político suficiente como para resolver los principales cuellos de botella del sistema y continuar desarrollando las estrategias nucleares y prioritarias expresadas en el Plan Director. El debate político, las escasas ocasiones en que se ha producido, se ha centrado en el nuevo rol que el denominado sector privado iba adquiriendo como actor en el

¹³ Desde entonces se han firmado Marcos de Asociación País con El Salvador, Ecuador, Uruguay, Costa Rica, Etiopía, Paraguay, Panamá, Colombia y México. Para más información véase: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx>

sistema de cooperación para lo que la voluntad del gobierno socialista de poner a su disposición instrumentos específicos de financiación ha prevalecido sobre otras cautelas o consideraciones. Tanto en la elaboración de un discurso de legitimación de las nuevas operaciones de FONPRODE como en la difusión de una idea de desarrollo mucho más centrada en la promoción del crecimiento económico – probablemente urgidos por la recesión económica y la incapacidad de alentar otras respuestas más consecuentes–, han servido como traducción particular española de los cambios que se aprecian en la agenda internacional del sistema de ayuda al desarrollo. El diálogo con la sociedad civil ha estado plagado de solicitudes del reconocimiento de este nuevo rol protagónico del sector privado lucrativo, al que sin duda alguna las organizaciones sociales no han respondido de forma homogénea ni contundente. La mayoría de las ocasiones apenas han logrado superar un discurso superficial de carácter moral sobre algunos actores empresariales que tan sólo habrá contribuido a distinguir entre propagandistas y detractores. Las resistencias de los primeros –entre los que se contaban gobierno y principal partido de la oposición– a establecer diálogos serios sobre los impactos en desarrollo, sobre violaciones de derechos humanos y ambientales o sobre el propio modelo de desarrollo que se promueve ha desbordado las muy escasas capacidades de los segundos para articular un discurso bien fundamentado que permitiera establecer condiciones, propuestas de regulación y sistemas de prevención eficaces de los impactos contrarios a los procesos de desarrollo humano y sostenible. Cabe destacar que curiosamente el hecho que más ampollas levantó entre las organizaciones sociales, a juzgar por sus reacciones públicas, fue la concesión de una subvención de casi 150.000 euros a la Fundación REPSOL YPF en Ecuador en la convocatoria abierta y permanente de la AECID cuya resolución se firmó por el equipo de gobierno saliente cinco días después de las elecciones.

Así, la legislatura se mostraba agotada desde el punto de vista del amplio abanico de reformas que el sistema español de cooperación sigue precisando cuando aún estaba lejos de finalizar su tiempo de gobierno. En esta tesitura y con el adelanto electoral en ciernes, no fue difícil que los partidos políticos aprobaran en la Comisión de Cooperación del Congreso¹⁴ un informe que desde entonces ha pretendido representar el consenso político fundamental sobre una política pública de Estado como dice en sus primeros epígrafes

¹⁴ Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado el 22 de septiembre de 2011.

el propio informe. Ante un más que probable e inminente cambio de gobierno el PSOE considera el informe como suficiente y fundamental para garantizar la continuidad estratégica y operativa de las reformas emprendidas, mientras que para el PP suponía un lazo de complicidad con un sector donde no tiene uno de sus caladeros de votos tradicionales en un contexto marcado por la estrategia electoral.

El *Informe* simplifica hasta la ridiculización la hoja de ruta de una política pública que aún presentaba problemas y dificultades muy serias que resolver. A pesar de incorporar en su primera parte la retórica habitual respecto de la importancia, la independencia y la relevancia de dicha política pública, el *Informe* asume el marco de actuación que había sido diseñado desde el entorno del gobierno para tratar de hacer comprender las dificultades y reprogramaciones que habían paralizado el crecimiento y la reforma del sistema especialmente a partir del ajuste fiscal iniciado a mediados de 2010, cuya expresión más conocida es “ahora que no podemos seguir creciendo cuantitativamente, hay que centrarse en la calidad de la ayuda”. Posición algo absurda si tenemos en cuenta que la agenda de la calidad ha estado en el centro de todos los intentos de reforma desde el año 2004, si bien es cierto, con menos éxito y resultados de los deseados como hemos visto, por la incapacidad de desarrollar las estrategias centrales al respecto: reforma organizativa e implantación de nuevos sistemas de trabajo tanto en la AECID como en el resto del sistema, introducción de nuevos mecanismos de planificación para modificar la relación con los socios, o avances en la agenda de coherencia de políticas para articular una estrategia *whole of government* orientada al desarrollo. En ausencia del impulso político necesario para profundizar en las reformas que se mostraban insuficientes en unos casos y excesivamente idealistas en otros, la acción política se centró en apaciguar las posibles respuestas sociales por el abandono y la reprogramación de los objetivos cuantitativos. Las organizaciones sociales del sector apenas han aparecido en términos de movilización o presión política. En general la elaboración del *Informe* de la Subcomisión había logrado los objetivos de unos y otros: el PSOE hacía valer de forma acrítica y poco realista su ejercicio reformista y el PP tranquilizaba los ánimos y se presentaba comprometido con esa misma visión de las reformas. Apenas se publicó algún comunicado desde las organizaciones sociales denunciando el carácter sesgado e incompleto¹⁵, en el que de nuevo el protagonismo era para lamentar y advertir sobre el discurso legitimador del nuevo rol atribuido al sector privado que volvía a aparecer

¹⁵ El comunicado de la Coordinadora de ONGD de España dio lugar a algunas apariciones en prensa, como por ejemplo <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/23/solidaridad/1316782299.html>

sobredimensionado en el Informe. Sin embargo, a nadie le pasó por alto que el Informe no aportaba nada nuevo a la hoja de ruta que servía de expresión del consenso político y social en materia de cooperación expresado en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

5. EL INICIO DE LA LEGISLATURA: PRIMEROS PASOS

La reorganización de los Ministerios realizada por el nuevo gobierno redujo el número de los mismos y de los departamentos de la administración y expresó el carácter fuertemente económico de los perfiles nombrados, incluido el del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuyo nuevo responsable carece de experiencia y de conocimiento en el ámbito de la cooperación. En los primeros días se produjo cierta confusión puesto que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) había desaparecido sin más del organigrama. Finalmente se adoptaría el esquema antiguo y se volvían a reunir los asuntos de las relaciones iberoamericanas y la cooperación en un mismo departamento, para lo que se resucitó el nombre de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y con lo que se subrayaba la importancia estratégica del destino iberoamericano de la acción exterior. Entre otros motivos para justificar la importancia del departamento dedicado a la comunidad iberoamericana muy pronto fueron explicitados como intereses el hecho de que en otoño de 2012 está prevista la celebración de la Cumbre Iberoamericana en España y el interés manifestado en redoblar la capacidad exportadora de las empresas españolas en aquellos territorios.

Posteriormente se crearía la nueva Secretaría General de Cooperación Internacional que fundamentalmente asume las competencias de la antigua DGPOLDE pero con un rango de Subsecretaría. Mientras la AECID depende directamente de la SECIPI quien preside su Consejo Rector y la Comisión Permanente, ejerciendo con ello la superior dirección sobre la misma. Los nombramientos mostrarían con claridad la apuesta por reforzar el papel del cuerpo diplomático en la dirección de la política de cooperación, como demuestra que sean miembros de este cuerpo quienes ocupan la SECIPI, la Dirección de la AECID así como el resto de Direcciones Generales en uno y otro órgano. Acaba con ello una de las pocas oportunidades que generó la reforma del Estatuto de la AECID de 2007, al posibilitar la inclusión de especialistas en otras disciplinas directamente relacionadas con la cooperación y el desarrollo tanto en la Dirección de la Agencia como en alguna de sus Direcciones Generales. Este refuerzo del cuerpo diplomá-

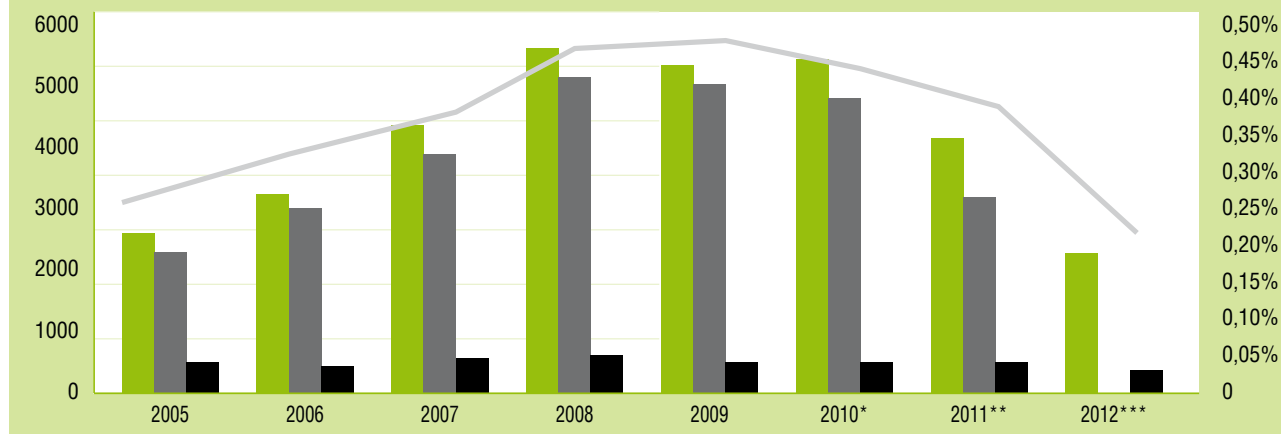
tico en los puestos de dirección de la AECID no viene sino a demostrar la insuficiencia de aquella reforma estatutaria a la hora de plantear la efectiva creación de un cuerpo multidisciplinar de funcionarios del Estado especializado en las cuestiones de desarrollo, que supusiera la necesaria independencia de dicha política respecto de los intereses de la acción exterior.

El primer análisis de los principales nombramientos mostró el regreso al sistema de cooperación de algunos profesionales con experiencia previa en el mismo en el anterior periodo de gobierno del Partido Popular (1996-2004) como es el caso del nuevo responsable de la SECIPI Jesús Gracia, que fue durante apenas dos años Director de la antigua AECI después de haber ocupado anteriormente otros puestos en el sistema. El nombramiento de López Dóriga como Director de la AECID tal vez pudo sorprender más al haber sido un destacado miembro del equipo de dirección política del periodo anterior habiendo ocupado durante varios años la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), aunque se reconocía como una buena noticia dada su amplia y comprometida trayectoria profesional con el sistema de cooperación internacional. De igual forma se reconoció el nombramiento de Gonzalo Robles para la recién creada Secretaría General de Cooperación Internacional dado su conocimiento de la política de cooperación al haber sido el portavoz popular en la Comisión de Cooperación del Congreso durante el último periodo.

Pero más allá de los nombramientos, el nuevo organigrama no sugiere ningún avance en la integración y mejor coordinación del sistema como éste requería. De hecho la división de competencias entre la SECIPI, la Secretaría General y la Dirección de la AECID no garantizan la necesaria articulación institucional de la arquitectura, por lo que las dificultades para integrar los ciclos de planificación y evaluación con la ejecución volverán a estar presentes.

Durante algunas semanas se especuló con cuál sería el alcance de la reforma de la administración anunciada por el gobierno en el sistema de cooperación. Dado que éste se compone de varias instituciones y organismos adscritos o relacionados de diferente manera, se manejaron cábalas respecto a la fusión de fundaciones públicas y mixtas, o a la desaparición de algunos departamentos. Finalmente la reestructuración no fue tal sino que el paso lo marcaría el posterior recorte presupuestario, que trataría sin embargo de contentar a todas las partes. La racionalidad desde hace tanto tiempo demandada para reorganizar el sistema tampoco tendría su oportunidad en este contexto.

Gráfico 2: Evolución de la AOD española 2005 - 2012
(AOD total y % sobre RNB)



Millones de euros

AOD total (presupuestada) ■ AOD descentralizada (CCAA y EELL) ■
AOD total (desembolsada) ■ % AOD/RNB —

* La cifra inicial incluida en el PACI 2010 era de 5.264.611.843, pero el Gobierno anunció un recorte de 800 millones de euros en mayo de 2010.

** Dato de AOD presupuestada (AGE y cooperación descentralizada) obtenido del PACI 2011 y de AOD desembolsada calculado en euros a partir del dato del CAD/OCDE.

*** Dato obtenido del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

a) Desplome de la AOD en 2012

La AOD española, una vez aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012¹⁶, ha acusado un descenso –el mayor de su historia–, que la sitúa en niveles similares a los del año 2004 en términos absolutos y a los del año 1992 en términos relativos, medida esta última más adecuada para conocer el esfuerzo económico de un país en materia de AOD. Tras este recorte, la AOD presupuestada por la Administración General del Estado (AGE) para 2012 es de 2.035,15 millones de euros, lo que supone un descenso del 51,92% respecto a lo presupuestado en 2011 (MAEC, 2011a).

Para valorar en su justa medida este descenso habrá que conocer el desajuste exacto entre la AOD presupuestada y la ejecutada, vía a través de la que se ha materia-

lizado el recorte de la AOD española en los últimos años (Intermón Oxfam, 2012:49) y los datos de la cooperación descentralizada. Esta última fue en 2010 de 510,39 millones de euros y se espera que sea de 371,91¹⁷. De cumplirse estas estimaciones la AOD española presupuestada se situaría en 2012 en 2.407,07 millones de euros.

Este presupuesto se reparte de manera mayoritaria entre tres ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en el que recae el 45,36%, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que recae el 38,38% y el Ministerio de Economía y Competitividad, con una dotación presupuestaria del 13,76%¹⁸. Así pues, estos tres ministerios asumen el 97,5% de la AOD de la Administración General del Estado. En el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la práctica totalidad de los 781,19 (concretamente

¹⁶ Aprobado en Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2012. Los datos ofrecidos en esta sección relativos a la AOD española en 2012 han sido obtenidos de la versión preliminar del PACI 2012 de 18 de abril de 2012 presentando en el Pleno del Consejo de Cooperación y de la rectificación del Marco Presupuestario PACI 2012-Válido a 24 de abril de 2012.

¹⁷ Este dato incluye, además de la AOD de las comunidades autónomas y las entidades locales, la AOD presupuestada por las universidades.

¹⁸ El 2,5% restante se reparte en otros ministerios.

el 99,9%) se destinan a contribuciones a la Unión Europea. En cuanto a la AOD presupuestada por parte del Ministerio de Economía y Competitividad, en el momento de elaboración del presente artículo tan solo se conoce una estimación de la cifra total, 280 millones de euros, de los cuales 177 corresponden a contribuciones a IFI y se desconoce el destino del resto (Ministerio de la Presidencia, 2012).

La AOD presupuestada que recae en el seno del MAEC, un total de 923,13 millones de euros, se distribuye mayoritariamente entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECID. Concretamente, dentro de la SECIPI destacan dos fondos: FONPRODE, al que se destinan 285 millones de euros –si hablamos exclusivamente del FONPRODE neto– (frente a los 545,23 previstos en 2011) y el Fondo de Cooperación en Agua y Saneamiento, al que se destinan 25 millones de euros¹⁹.

Dentro del MAEC la partida que mayor reducción registra es el presupuesto gestionado por la AECID, que descien- de de 862,48 millones de Euros en 2011 a 375,28 en 2012. Se trata esta de una de las reducciones más sorprendentes y, aparentemente, de las que mayor impacto tendrá en la política de cooperación española al ser la AECID el principal órgano de gestión de esta política. Este descenso introduce el riesgo de descapitalización de la Agencia –además en un contexto marcado por la ausencia de un contrato de gestión, como se apuntó anteriormente– y de su pérdida de relevancia en la gestión de la AOD bilateral y, seguramente lo más importante, en el actual papel de interlocución, diálogo político y ejecución técnica desempeñado a través de su red de oficinas técnicas de cooperación en los países socios.

En cuanto a las modalidades de ayuda, la AOD presupuestada para 2012 se canalizará en un 43,15% por la vía multilateral frente al 52,52% por ciento que se canalizará por la vía bilateral. Se trata de porcentajes significativamente distintos a los del año 2011, en el que la AOD multilateral presupuestada suponía el 32,84% de la AOD española y la AOD bilateral el 67,16%. Estos porcentajes muestran que, a pesar del elevado descenso de la AOD española, el volumen total de la AOD multilateral ha descendido de manera mucho menos sensible, al pasar de una cifra total en 2011 de 1.390,24 millones de euros a los 1.038,69 presupuestados para 2012.

Por su parte, la partida de AOD bilateral ha sido la modalidad que mayor recorte ha sufrido, al pasar de 2.843,45 millones de euros en 2011 a 1.262,96 en 2012, lo que supone un descenso del 55,58%. Dentro

de la cooperación bilateral la AOD reembolsable acusa un descenso significativo al pasar de 645,23 millones de euros en 2011 (15,24% de la AOD total presupuestada) a 285,23 en 2012 (11,86% de la AOD total presupuestada). Este recorte se explica, fundamentalmente, a partir del recorte del presupuesto de FONPRODE y, como parecen indicar los datos, de la desaparición del Fondo de Microcréditos.

Por su parte, la AOD no reembolsable, la otra modalidad de cooperación bilateral, también ha acusado un considerable descenso, mayor aun que la cooperación reembolsable en términos absolutos y sensiblemente menor en términos relativos. Esta modalidad de cooperación pasa de una cifra de 1.922,18 millones de euros (51,92% de la AOD presupuestada en 2011) a un volumen de 977,73 millones de euros (un 40,66% de la AOD total presupuestada en 2012).

Dentro de la partida de AOD bilateral no reembolsable se encuentran las donaciones vía ONGD, que pasan de un total de 590,69 millones de euros en 2011 (el 13,9% de la AOD total neta) a 370,26 millones de euros en 2012 (el 15,3% de la AOD total). Se trata de una partida que, aunque disminuye considerablemente, concretamente un 37,32%, no acusa un descenso tan elevado como otras partidas. Se trata de un descenso, no obstante, que puede amenazar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta política, cuando se trata de una de las bases en las que se ha apoyado históricamente, constituye uno de los elementos con mayor potencial para la transparencia y la apropiación democrática, y ofrece a la cooperación española valor específico para contribuir a los procesos de gobernanza, objetivo fundamental de las políticas de cooperación.

Además, pareciera que el descenso en esta partida echa por tierra la renovación de la Orden de Bases de subvenciones, uno de los avances significativos que en materia normativa se había realizado en la cooperación española en el último periodo. Lo hace irrelevante porque parece que en el horizonte se atisba un marco de financiación, en lo que respecta a las ONGD, marcado por las restricciones en el que no parecen realistas los compromisos recogidos en la actual Orden de Bases, que procuraban consolidar el marco de financiación elaborado en 2006 y que dieron lugar a los convenios plurianuales de cooperación.

b) Nueva narrativa

Si la etapa que inicia la cooperación española se caracteriza por un abrupto descenso de la AOD y por el desconcierto en relación a la arquitectura institucional, uno de los elementos nucleares en los que se observa un elemento de ruptura con la etapa anterior es el ámbito discursivo.

¹⁹ Este fondo registra en 2012 un descenso en su presupuesto de 125 millones de euros respecto al año anterior.

Lo cierto es que, como se indicara en estas mismas páginas en la edición anterior de este anuario, el gobierno socialista en los últimos años se había distanciado, de hecho, del discurso cosmopolita que había inspirado sus ejercicios de planificación y de manera especial al tercer Plan Director de la Cooperación Española (Martínez y Martínez, 2011:56).

Con la entrada del actual gobierno y a partir de los primeros pasos dados tanto en la configuración del MAEC como del ámbito específico de la política de cooperación se empieza a configurar una lógica —que en realidad es antigua— que en los próximos años parece que guiará a las políticas españolas en materia de desarrollo. Una lógica que parece renunciar a la definición de las políticas públicas a partir de la construcción de la gobernanza global y la coherencia de estas con el desarrollo. Una lógica que parece desconocer que los intereses nacionales no solo no se pueden desvincular de la provisión de bienes públicos globales, sino que son claramente dependientes de estos.

Así pues, en los últimos meses se ha evidenciado una vuelta a postulados afines al realismo político que otorgan importancia a la política de cooperación en la medida que es capaz de incorporar los intereses del donante con las políticas de ayuda. Se trata de un cambio de narrativa que en el actual contexto de crisis económica, elevados niveles de desempleo y políticas de control del déficit por la vía del recorte del gasto, tienen un importante calado social.

Varias son las razones que permiten realizar este diagnóstico. Se pueden destacar tres de gran importancia: La primera de ellas ya ha sido abordada aquí y la ofrece la configuración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012. El drástico recorte del MAEC de un 54,4% de su presupuesto —que recae prácticamente en su totalidad en la partida de AOD— y, especialmente, la comparación con el resto de los recortes —el que más contrasta es el recorte del 8,8% del Ministerio de Defensa— revela una manera de “estar en el mundo” basada en la pérdida de compromiso con los más vulnerables y con la gobernanza global.

La segunda razón también ha sido expresada, al menos parcialmente en estas páginas, y está relacionada con la pérdida de interés estratégico de la cooperación internacional. El elevado perfil económico del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la vinculación de la estructura de cooperación con una de las áreas geográficas de mayor interés cultural y económico como es Iberoamérica, aunque no lo comprometan necesariamente, parecen reforzar el vínculo entre la política de cooperación y los intereses estratégicos de España, fundamentalmente en su dimensión económica y cultural. Es cierto que el Ministro, en su prime-

ra comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar de las líneas generales de la política de su departamento, en febrero de 2012, afirmaba que la manera de hacer las cosas bien es trabajar de manera conjunta con otros en un mundo post-westfaliano, en el que “el Estado nación (...) es un muchas ocasiones demasiado pequeño para resistir con éxito (...) presiones como (...) la seguridad, las migraciones internacionales, el cambio climático, la regulación de los mercados financieros (...)”. Se trata de desafíos que, según el Ministro “solo de manera conjunta se pueden abordar”²⁰. No obstante, esta declaración de intenciones, basada en la superación de la mirada realista, contrasta con el papel jugado por el propio Ministro como uno de los principales impulsores del proyecto para reflotar la “Marca España”, vinculada esta con la capacidad exportadora y los intereses económicos del país, lo que invita a pensar en una marcada orientación de la diplomacia española hacia la defensa de los intereses económicos y comerciales del país.

Una tercera razón, que también se expresó nítidamente en palabras del Ministro Margallo cuando, esta vez en comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso el día 14 de marzo de 2012, afirmó que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aun “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”. La idea que late con fuerza en esta declaración —idea que está calando cada vez con más profundidad también en el ámbito de la cooperación descentralizada— es que los derechos de la ciudadanía del Norte, en este caso la española, y los de la del Sur son realidades diferenciadas e incluso, en periodos de crisis como el actual en el que los recursos son insuficientes para satisfacerlos a todos, contrapuestas. En este contexto, afirma el discurso realista, parece lógico priorizar la defensa de los intereses de la propia ciudadanía.

La idea es cuestionable por varios motivos. En primer lugar porque es injusta, ya que traslada las consecuencias de la crisis a las personas que no la han provocado cuando, además, estas son las personas más vulnerables del planeta. El argumento de la justicia desde un plano ético, no obstante, nunca fue suficiente motivo para la comunidad política. En segundo lugar parece un argumento falso, además de incompatible con esa otra idea que expresa la incapacidad de los estados para, a título individual, afrontar los desafíos globales. No parece, por lo tanto, que la toma unilateral de decisiones que afectan negativamente a

²⁰ El texto de la comparecencia en su totalidad puede consultarse en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro20120222.aspx>.

terceros países –o a su ciudadanía– sea consecuente con la idea expresada. Y en tercer lugar es peligroso incluso para la garantía de los derechos de los propios ciudadanos a los que dice defender. Se trata de un discurso que hoy se asienta en la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos “de aquí y los de allí”, y que rompe por lo tanto con la idea de los derechos humanos como universales e indivisibles, ruptura que en función de las circunstancias se puede redefinir englobando o excluyendo a diferentes colectivos en función del contexto económico, o de determinados intereses electorales o políticos.

Un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y amenazado en su totalidad por males públicos globales –como son las consecuencias del cambio climático, la inequidad o la pérdida generalizada de derechos– no puede ser entendido, y mucho menos abordado, desde soluciones de carácter estrictamente nacional. No parece, por lo tanto, la vuelta a postulados de corte realista en las políticas de cooperación la manera más adecuada de afrontar los problemas globales de desarrollo especialmente en un momento como el actual, ya no solo por el grado de interdependencia de los sistemas económicos, políticos y sociales, sino también por la cercanía de citas tan relevantes para la construcción del futuro común como son “Río+20” o el camino hacia la definición de una agenda post-2015. Son citas que exigen una mirada a la altura de los desafíos globales, lo que exige repensar la nueva narrativa sobre el desarrollo desde la superación de la mirada nacional.

6. CONCLUSIONES

La trayectoria del último año de la legislatura anterior y los acontecimientos más recientes de la política de cooperación española han pasado de una larga anomia política que prácticamente abandonó el impulso reformista de la política en sus aspectos fundamentales, para cristalizar después en un abrupto descenso de la AOD y en un giro discursivo protagonizados por el nuevo gobierno, que tienen importantes implicaciones y plantean algunos retos. Las implicaciones pueden concentrarse en tres grupos que nos sirven de conclusiones resumidas del estudio, al tiempo que los retos apuntan algunas recomendaciones y en cierto modo toda una agenda de incidencia para las organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar España se aleja notablemente de los países de su entorno en el sistema internacional de ayuda con lo que dejará de estar a la altura de los desafíos internacionales. La AOD española ha descendido hasta niveles del año 1992 (en términos relativos a su RNB) y hasta los que presentó en el año 2004 (en términos absolutos, si

equiparamos valores del euro de 2004 y 2012). Este comportamiento supone descolgarse de la agenda de desarrollo en un mundo mucho más configurado por la necesidad de la misma que en 2004 y que ha sufrido transformaciones muy importantes en los veinte años transcurridos desde 1992. Este comportamiento *free rider* del gobierno español no puede ser observado sin preocupación desde un mundo global en el que ya no es posible, ni realista, perder oportunidades para contribuir a los espacios de gobernanza global. En unos momentos en que se avecinan hitos fundamentales para la construcción de la agenda global, con la celebración de la Cumbre Río +20 sobre desarrollo sostenible, y en marcha el proceso de consultas para la elaboración de la agenda-post2015, España apuesta por la irrelevancia en estos espacios, guiada por un discurso contradictorio: deseando ser reconocida en el exterior, equivocadamente decide apostar por una mirada que considera el interés nacional incompatible –y competidor en materia de recursos– con los compromisos colectivos ante los desafíos globales. No parece la mejor opción estratégica ni doctrinal para estos tiempos.

En segundo lugar España pasa de ser un país reconocido internacionalmente como uno de los que mejor evolución ha mostrado ante los compromisos de desarrollo a perder muchas posiciones entre los rankings de donantes. A pesar de las dificultades manifiestas durante el periodo anterior para afianzar un conjunto de reformas que consolidaran la arquitectura y la coherencia de la política de desarrollo como una política de Estado, o precisamente por ello, España se alejará del cumplimiento de muchos de sus compromisos con la comunidad internacional, convirtiéndose en un socio menos fiable y peor situado en la agenda internacional. Deja con ello de mostrarse internacionalmente como un país solidario y comprometido con la agenda colectiva de desarrollo. La vieja idea de obtener prestigio en el exterior a base de exportaciones de recursos y marcas, fuertemente revitalizada por el nuevo gobierno, puede situar a España a ojos de los países en desarrollo y de los países comprometidos con la agenda internacional, como una amenaza para la gobernanza global por sus discursos escapistas que limitan la viabilidad del multilateralismo democrático como respuesta global a los problemas del desarrollo (Mayor Zaragoza, 2012). Esta visión se contradice con la que guiaba el consenso político y social que vino construyéndose desde los años noventa en España, cuya última expresión fue el Pacto de Estado contra la pobreza internacional de 2007 y que ha sido recogido y celebrado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como uno de los mejores activos de la política de cooperación española.

En tercer lugar y centrándonos en las consecuencias estrictamente sobre la política pública de cooperación para

el desarrollo, en términos generales, y a la espera de conocer mayores detalles de la reducción de la AOD y sus consecuencias tanto en la propia política de cooperación española como en sus socios, se pueden sacar dos lecturas de carácter general. En primer lugar, se trata de un recorte tan drástico que reduce a la mínima expresión una política que prácticamente se limitará, al menos en el corto plazo, a responder a sus propias necesidades estructurales y a los compromisos establecidos legalmente y por lo tanto irrenunciables. En segundo lugar, se trata de un recorte enmarcado en una ausencia de reflexión estratégica, por lo que difícilmente podrá orientarse hacia una concentración basada en prioridades informadas por decisiones sólidas. Por el contrario, la tradicional ausencia de ejercicios de evaluación por parte de la cooperación española que alimenten los procesos de toma de decisiones invita a pensar –y así se deduce también del análisis del recorte de la AOD, casi proporcional entre las diferentes partidas– en una reducción en forma de “tabla rasa”, alejándose así de opciones más estratégicas, como un proceso de concentración dialogado y guiado por criterios de pertinencia y capacidades. A pesar de la nueva retórica sobre la concentración expresada en el documento PACI 2012 hecho público recientemente por el gobierno, habría que afirmar que recortar no es concentrar.

Si, como parece, los criterios para concretar la reducción presupuestaria van a estar guiados prioritariamente por argumentos fiscales en detrimento de unos lineamientos estratégicos que apunten con claridad a resolver los problemas pendientes del sistema de cooperación española basados en evaluaciones y dialogados con los diferentes actores de la cooperación; lo que puede esperarse es un aumento de la cooperación financiera a pesar de no contar con garantías sobre sus impactos, una distribución geográfica basada en la razón diplomática y no en criterios derivados de la complementariedad, la eficacia o la división del trabajo, y un aumento del peso que el sector privado empresarial –especialmente aquel que tenga intereses estratégicos exportadores en el exterior– tendrá como actor con influencia determinante en la política de cooperación.

Este conjunto de implicaciones que parecen desprenderse del análisis de los últimos tiempos no impide sin embargo que puedan delinearse algunos retos fundamentales, de forma que el desplazamiento respecto de la hoja de ruta consensuada en el país no sea absoluto y permita aprovechar algunas oportunidades.

En primer lugar introducir el debate sobre la necesidad abordar la cuestión de la arquitectura y las capacidades del sistema. Lejos, como hemos visto, de una estrategia clara para abordar la reforma sustancial del sistema, que no

sólo pueda amortiguar la pérdida de la capacidad operativa de la AECID por causa de la reducción de la AOD, sino que permita incorporar los cambios fundamentales precisados, deberá abordarse el diseño de una arquitectura institucional que acabe con las contradicciones, las indefiniciones entre instituciones y departamentos y que establezca con claridad la distancia estratégica y funcional de la política de cooperación respecto de la acción exterior. Es preciso elaborar un plan de aplicación progresiva que desde su inicio dote de personas expertas y especializadas en las diferentes dimensiones del desarrollo a la Agencia, que sigue mostrando un balance descompensado entre personal administrativo y personal técnico especializado.

En segundo lugar deberían seleccionarse cuáles de los procesos puestos en marcha relativos a la mejora de la calidad de la cooperación española y en relación con la Agenda de París pueden ser priorizados en el próximo periodo. La elaboración del IV Plan Director (2013-2016) de la cooperación española no debería obviar que el amplio diálogo y la participación de los actores permitió desarrollar algunos de los elementos centrales del consenso político y social. Ni las restricciones presupuestarias, ni el cambio de gobierno deberían ser motivos para evitar que las nuevas directrices estratégicas de la cooperación española descansen en el más inclusivo de los diálogos. Entre otras cuestiones, el nuevo Plan Director debe establecer un conjunto de criterios para que la concentración no se limite a reducciones presupuestarias e incorpore claras directrices estratégicas, en diálogo intenso con socios y otros donantes. En este sentido la coherencia de políticas para el desarrollo tiene ante sí una agenda sobre la que se pueden dar pasos firmes sin gran coste económico, que permitan aumentar el conocimiento y la sensibilidad de los diferentes departamentos de gobierno respecto de su corresponsabilidad en el desarrollo.

Por último, y más referido al papel de las organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán priorizar sus acciones políticas encaminadas a defender los derechos de la ciudadanía global, que sean expresión de su mirada cosmopolita y su firme defensa de las políticas públicas. En otras palabras, podríamos decir, que ante un futuro muy incierto en lo organizativo por la amenaza directa que la reducción presupuestaria ejercerá sobre las estructuras de las ONGD, parece no haber propuesta más acertada que la de reocupar el espacio político y social que el denominado movimiento español por la solidaridad ocupó a principios de los años noventa en demanda de una política española de cooperación digna. Sólo que ahora, veinte años después, la demanda deberá centrarse en la política pública de desarrollo y en la coherencia con que las diferentes políticas impactan en el mismo. Las orga-

nizaciones sociales de la cooperación deberán combinar con inteligencia sus más que razonables preocupaciones por un nuevo marco de financiación y por mantener un buen nivel de interlocución, pero sin olvidar que ambas cosas no se las concede ningún gobierno de turno, sino que son consecuen-

cia de una legitimidad construida en la capacidad de articulación y movilización social de la ciudadanía, dicho de otra manera, en la apropiación –y aspiración– democrática de un modelo equitativo, justo y sostenible de desarrollo por parte de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- *Accelerating progress towards the Millennium Development Goals: options for sustained and inclusive growth and issues*:
- Coordinadora de ONGD-España (2011): *Memoria del IX encuentro de coordinadoras autonómicas de ONGD, noviembre de 2011*, disponible en http://www.congde.org/uploads/documentos/20120118_150135_Encuentro_CCAA_Barcelona_2011.pdf.
- (EURODAD, 2012): *Private profit for public good? How development finance invested in private companies could deliver for the poor*, en prensa.
- Intermón Oxfam (2012): *La realidad de la ayuda 2011. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*, Intermón Oxfam.
- MAEC (2011a): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*, disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2011PACI.pdf>.
- MAEC (2011b): *Informe de Coherencia de Políticas con el Desarrollo. Periodo enero-diciembre 2010*, 31 de octubre de 2010.
- Martín, J.M. (2012): *La cooperación española en default. Economía política de un recorte innecesario*, *Economistas Frente a la Crisis*, disponible en <http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2012/04/03/la-cooperacion-espanola-en-default-economia-politica-de-un-recorte-innecesario/>.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política” en *Anuario 2010. Las políticas globales importan*, Plataforma 2015 y más, Madrid, disponible en: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010_v6_INTERIOR.pdf.
- Mayor Zaragoza, F. (2012): “La urgencia del multilateralismo democrático”, *El País*, 17 de marzo, disponible en http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503_501028.html.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012a): *Nota de prensa: Aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012*, disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/30-03-12%20Proyecto%20Presupuestos%20CM.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b): *Presupuestos Generales del Estado. Informe Económico y Financiero. Proyecto*, disponible en http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_12_A_A1.pdf.
- Ministerio de la Presidencia (2012): *Informe sobre “Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado. Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2012”*, Madrid, 16 de abril de 2012.
- OCDE (2011): *DAC Peer Review of Spain, diciembre de 2011*, disponible en http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_34603_49315065_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2012): *Preliminary data*, disponible en http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html.
- Sanahuja, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Mesa, M. (Coord.) (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Ceipaz, pp.71-101.

Análisis de la cooperación descentralizada: ¿fin de ciclo, cambio de paradigma o política de recortes?

ÁNGELES ALONSO

Asamblea de Cooperación por la Paz, ex vocal de Cooperación Local y Autónoma - Coordinadora de ONGD-España

1. APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Ha pasado más de un año desde que el Gobierno español cedió a las presiones internacionales y renunció a la posibilidad de

materializar el discurso progresista y comprometido que había utilizado los últimos años para situarse en la cabeza de Europa en materia de cooperación internacional. En mayo de 2010 y bajo la consigna de “cumplir con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y déficit público”, el entonces jefe del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció ante el pleno del Congreso una serie de medidas para lograr una reducción adicional del déficit durante los próximos dos años. Entre ellas se contemplaba la reducción de 800 millones de euros en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) entre 2010 y 2011.

**Cuadro 1: Presupuesto y AOD de las CCAA 2012-2011.
Leyes presupuestarias y convocatorias públicas de subvenciones.**

| CCAA | LEYES CCAA 2010 PRESUPUESTO AOD | LEYES CCAA 2011 PRESUPUESTO AOD | LEYES CCAA diferencia 2010-2011 | CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES 2010 | CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES 2011 | Recortes convocatoria 2011 tras el 22M | CONVOCATORIA diferencia final 2010-2011 |
|---------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|---|--|---|
| Andalucía | 112.052.970 | 94.025.901 | -18.027.069 | 35.250.000 | 39.050.000 | | 3.800.000 |
| Aragón | 11.344.122 | 8.000.000 | -3.344.122 | 8.000.000 | 6.680.000 | | -1.320.000 |
| Asturias | 13.009.000 | 12.739.804 | -269.196 | 7.350.000 | 7.350.000 | | 0 |
| Baleares | 11.000.000 | 9.664.197 | -1.335.803 | 5.389.863 | 5.150.000 | | -239.863 |
| Cantabria (1) | 6.044.572 | 5.002.359 | -1.042.213 | 3.740.000 | 0 | 3.740.000 | -3.740.000 |
| Canarias | 15.240.480 | 9.510.460 | -5.730.020 | 2.250.000 | 0 | 2.250.000 | -2.250.000 |
| Catalunya | 49.343.700 | 22.150.000 | -27.193.700 | 30.500.000 | 4.000.000 | | -26.500.000 |
| Castilla La Mancha | 44.950.810 | 45.143.540 | 192.730 | 25.052.000 | 25.052.000 | | 0 |
| Castilla y León | 12.723.052 | 10.398.505 | -2.324.547 | 6.700.000 | 6.450.000 | | -250.000 |
| Extremadura | 15.900.000 | 14.700.000 | -1.200.000 | 7.920.000 | 7.920.000 | | 0 |
| Galicia | 9.748.000 | 7.866.487 | -1.881.513 | 7.311.000 | 5.965.819 | 1.965.820 | -3.311.001 |
| La Rioja (2) | 5.959.381 | 5.542.224 | -417.157 | 3.240.000 | 1.860.000 | | -1.380.000 |
| Madrid | 34.890.000 | 19.345.953 | -15.544.047 | 14.384.422 | 12.000.000 | | -2.384.422 |
| Murcia | 1.946.103 | 693.224 | -1.252.879 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Navarra/ Nafarroa | 21.293.044 | 19.034.730 | -2.258.314 | 9.798.319 | 10.975.000 | | 1.176.681 |
| País Vasco/ Euskadi | 51.006.000 | 51.006.100 | 100 | 30.855.042 | 30.864.651 | | 9.609 |
| C. Valencia | 42.578.800 | 30.179.260 | -12.399.540 | 27.893,43 | 16.493,59 | | -11.399,84 |
| TOTAL | 459.030.034 | 365.002.744 | -94.027.290 | 197.768.539 | 163.333.964 | 7.955.820 | -36.400.395 |

(1) La ley presupuestaria contemplaba 3.005.000 para la convocatoria pública de subvenciones. Finalmente, este importe se utilizó para el pago de la 2ª anualidad de los proyectos plurianuales de 2010.

(2) El Gobierno de La Rioja aporta dinero a un fondo de cooperación integrado por este y la mayoría de entes municipales. Las cifras son de la aportación autonómica a la convocatoria pública de dicho fondo

Fuente: Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, (noviembre de 2010) y de las delegaciones autonómicas de Asamblea de Cooperación por la Paz (junio de 2011).

Con este gesto, el Gobierno central lanzaba un mensaje invisible a las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL) abriendo la puerta, también, a las políticas de recorte de la AOD descentralizada.

Así, las Coordinadoras Autonómicas de ONGD y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España firmaban una declaración conjunta en noviembre de 2010 mediante la que denunciaban un recorte de 53 millones de euros en la AOD de las CCAA para 2011, el descenso del 12% respecto a los presupuestos destinados a cooperación por las CCAA en 2010 y un porcentaje medio respecto a los presupuestos totales de las CCAA del 0,22%¹.

La fotografía de los presupuestos de AOD de las CCAA no era muy alentadora. Ahora bien, ese duro recorte del Gobierno central en 2011 (1.200 millones menos y un des-

censo del 17% respecto al año anterior) ¿realmente era un ejemplo vinculante para el resto de las administraciones públicas españolas? ¿Ofrecía la posibilidad de prescindir de la cooperación al desarrollo o autorizaba una política de recortes? En definitiva ¿nos encontrábamos ante una necesidad real de reducción del gasto o ante la falta de voluntad política de determinados gobiernos autonómicos y locales?

A lo largo del año 2011 se sucedieron diversas acciones de reivindicación e incidencia política por parte del sector de las ONGD. El 4 de abril observábamos como 500 ONGD representadas por las 17 Coordinadoras Autonómicas tomaban la palabra en Valencia en defensa de la cooperación al desarrollo. El 5 de mayo se lanzaba de modo simultáneo en todas las CCAA el lema “Elige las

Cuadro 2: Presupuesto y AOD de las CCAA 2011 - 2012 según leyes presupuestarias

| CCAA | LEYES PRESUPUESTARIAS AOD CCAA 2011 | LEYES PRESUPUESTARIAS Presupuesto Total CCAA 2011 | LEYES PRESUPUESTARIAS AOD CCAA 2012 | LEYES PRESUPUESTARIAS Presupuesto Total CCAA 2012 | % de AOD | Diferencia entre presupuesto 2011-12 | % de recorte AOD |
|---------------------------|---|--|---|--|-------------|--|------------------------|
| Andalucía | 94.025.901 | 31.682.192.064 | 72.720.279,00 | 31.870.771.089,00 | 0,23 | -21.305.622,00 | -22,66 |
| Aragón | 8.000.000 | 5.122.950.285,63 | 8.000.000,00 | 5.122.950.285,63 | 0,16 | 0,00 | 0,00 |
| Asturias | 12.739.804 | 4.360.368.431 | 12.149.189,00 | 4.360.368.431 | 0,28 | -590.615,00 | -4,64 |
| Baleares | 9.664.197 | 3.384.430.275 | 6.741.270,00 | 3.675.000.000,00 | 0,18 | -2.922.927,00 | -30,24 |
| Cantabria | 5.002.359 | 2.395.681.749 | 2.039.289,00 | 2.395.681.749 | 0,09 | -2.963.070,00 | -59,23 |
| Canarias | 9.510.460 | 6.554.900.000 | 5.540.649,00 | 6.512.640.030,00 | 0,09 | -3.969.811,00 | -41,74 |
| Catalunya | 22.150.000 | 39.699.266.067 | 22.150.000,00 | 52.296.665.570,00 | 0,04 | 0,00 | 0,00 |
| Castilla- La Mancha | 45.143.540 | 8.616.513.940 | 38.125.839,00 | 8.616.513.940 | 0,44 | -7.017.701,00 | -15,55 |
| Castilla y León | 10.398.505 | 10.045.146.214 | 10.514.280,00 | 10.045.146.214 | 0,10 | 115.775,00 | 1,11 |
| Extremadura | 14.700.000 | 5.190.648.871 | 14.396.489,00 | 5.190.648.871 | 0,28 | -303.511,00 | -2,06 |
| Galicia | 5.591.586 | 9.833.108.750 | 6.439.683,00 | 9.858.500.000,00 | 0,07 | 848.097,00 | 15,17 |
| La Rioja | 5.542.224 | 1.258.377.530 | 4.224.228,00 | 1.260.000.000,00 | 0,34 | -1.317.996,00 | -23,78 |
| Madrid | 19.345.953 | 16.724.000.000 | 26.135.318,00 | 18.038.000.000,00 | 0,14 | 6.789.365,00 | 35,09 |
| Murcia | 693.224 | 5.403.599.922 | 693.224,00 | 5.403.599.922 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Navarra/ Nafarroa | 19.034.730 | 4.188.279.797 | 16.604.856,00 | 3.837.716.814,00 | 0,43 | -2.429.874,00 | -12,77 |
| País Vasco/ Euskadi | 51.006.100 | 10.549.489.000 | 50.685.200,00 | 10.449.167.000,00 | 0,49 | -320.900,00 | -0,63 |
| C. Valencia | 30.179.260 | 16.015.009.930 | 14.111.210,00 | 14.987.735.430,00 | 0,09 | -16.068.050,00 | -53,24 |
| TOTAL | 362.727.843 | 181.023.962.826 | 311.271.003,00 | 193.921.105.345,63 | 0,20 | -51.456.840,00 | -14,19 |

Las cifras en azul responden a los proyectos de ley de presupuestos de las CCAA. Las cifras en gris son previsiones aportadas por las Coordinadoras Autonómicas en base a reuniones informales y cifras ejecutadas en 2010 y 2011.

Fuente: Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Noviembre de 2011.

¹ Declaración de Canarias. VIII Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Las Palmas de Gran Canaria, 28/11/2010.

personas primero, la crisis no es excusa” para exigir a los partidos políticos el compromiso de destinar el 0,7% de sus presupuestos a las políticas de cooperación y educación al desarrollo².

El 22 de mayo de 2011 las elecciones autonómicas y municipales tenían como resultado el cambio de un ciclo político que empeoraba aún más el panorama presupuestario de la AOD descentralizada. Los nuevos gobiernos de algunas CCAA, de nuevo bajo el discurso de la necesaria contención de gasto y respaldados por la reciente victoria electoral, decretaban una “muerte súbita” para las convocatorias públicas de subvenciones destinadas a cooperación y educación para el desarrollo. Impago de los proyectos ya ejecutados en años anteriores, supresión de fondos ya concedidos y publicados en boletines oficiales de la CCAA y carpetazo sin

reparo a las políticas de cooperación. Un ejemplo de ello son los recortes aplicados por algunas de las CCAA en sus convocatorias públicas de subvenciones tras las elecciones del 22 de mayo (cuadro 1).

Otro año más, con nuevos recortes y nuevas cifras, las coordinadoras autonómicas de ONGD piden al nuevo Gobierno del Estado y a los gobiernos autonómicos que no eliminen de sus agendas las políticas de lucha contra la pobreza en un contexto de crisis global y alertan del posible empeoramiento de la situación en 2012 con la previsión oficial de un recorte de 70 millones de euros en los presupuestos para AOD de las CCAA³.

Cuadro 3: AOD de las CCAA. Evolución 2005-2008

| CCAA | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL GENERAL |
|-----------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Andalucía | 37.937.899 | 53.034.061 | 81.790.541 | 96.775.351 | 269.537.852 |
| Aragón | 5.724.384 | 6.132.286 | 8.008.170 | 9.610.565 | 29.475.405 |
| Asturias | 8.723.940 | 11.477.261 | 12.938.623 | 11.776.201 | 44.916.025 |
| Baleares | 11.652.875 | 14.047.932 | 16.414.377 | 15.594.107 | 57.709.291 |
| Cantabria | 4.805.103 | 5.115.660 | 5.469.245 | 5.116.708 | 20.506.716 |
| Canarias | 4.874.651 | 7.999.941 | 17.778.637 | 18.746.030 | 49.399.259 |
| Cataluña | 44.102.616 | 56.921.600 | 57.768.931 | 62.827.889 | 221.621.036 |
| C. La Mancha | 31.347.137 | 34.817.513 | 36.218.580 | 40.341.400 | 142.724.630 |
| Castilla y León | 8.182.551 | 11.691.192 | 13.114.683 | 10.333.747 | 43.322.173 |
| Extremadura | 6.050.774 | 5.868.893 | 9.897.984 | 9.087.860 | 30.905.511 |
| Galicia | 6.597.546 | 5.875.976 | 10.703.097 | 9.873.774 | 33.050.393 |
| La Rioja | 2.436.504 | 2.914.337 | 4.436.818 | 4.078.224 | 13.865.883 |
| Madrid | 21.627.261 | 33.150.446 | 30.973.098 | 38.979.100 | 124.729.905 |
| Murcia | 2.793.299 | 4.230.278 | 5.121.307 | 5.130.756 | 17.275.640 |
| Navarra | 16.643.187 | 16.540.843 | 19.017.170 | 20.699.796 | 72.900.996 |
| País Vasco | 31.038.371 | 28.626.952 | 29.379.900 | 40.837.201 | 129.882.424 |
| C. Valencia | 21.641.553 | 25.462.295 | 30.629.658 | 64.815.651 | 142.549.157 |
| Melilla | 84.800 | | 84.800 | 84.800 | 254.400 |
| TOTAL | 266.264.451 | 323.907.466 | 389.745.619,00 | 464.709.160,00 | 1.444.626.696,01 |

Fuente: Ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas (2005-2008). CIDEAL

² Comunicado del Foro de Coordinadoras autonómicas. Valencia, 04/04/2011.

³ Declaración de Barcelona/IX Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Barcelona, 28/11/2011.

Cuadro 4: AOD de las CCAA, porcentajes respecto a la AOD total española.

| CCAA | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTAL GENERAL |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| TOTAL AOD ESPAÑOLA | 2.428.400.000 | 3.038.350.973 | 3.754.623.468 | 4.761.713.438 | 13.983.087.879 |
| TOTAL AOD CCAA | 266.264.450 | 323.908.212 | 389.753.319 | 464.709.158 | 1.444.635.139 |
| AOD CCAA en % AOD TOTAL | 10,96% | 70,66% | 10,38% | 9,76% | 10,33% |

Fuente: Ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas (2005-2008). CIDEAL

2. ¿FIN DE CICLO, CAMBIO DE PARADIGMA O POLÍTICA DE RECORTES?

Con todo esto podríamos afirmar que realmente asistimos al fin de un ciclo pero resulta mucho más difícil ponerle nombres y apellidos, ¿bonanza económica, solidaridad o modelo de política exterior? En el contexto actual... ¿hablamos de economía o de ideología?

De un tiempo a esta parte, el modelo de cooperación descentralizada español ha sido un ejemplo en el escenario de la AOD mundial por su gran evolución tanto cuantitativa como cualitativa. Como indican los siguientes cuadros, la AOD destinada por las CCAA entre los años 2005 y 2008 aumentaba gradualmente, llegando a suponer más de un 10% de la AOD neta española. Si en 2005 el total de la AOD era de 2.428.400.000 euros, tres años más tarde, en 2008, el monto ascendió a los 4.761.713.438 de euros⁴. A su vez, el modelo descentralizado español llevó a EELL y CCAA a desarrollar sus propias políticas de cooperación y financiar miles de proyectos en países en vías de desarrollo. Por ello, la AOD de las CCAA también experimentó un incremento considerable, pasando de los 266.265.450 de euros de 2005 a los 464.709.158 en 2008.

Los gobiernos europeos observaban con admiración el entramado de piezas autonómicas y locales que componían el complejo rompecabezas de la cooperación española, llegando a valorar este modelo como un ejemplo a imitar por la cooperación descentralizada en Europa.

La autonomía de las instituciones descentralizadas españolas, la diversidad de actores, el impulso del municipalismo como espacio privilegiado de convivencia y gobierno básico y el gran respaldo social generado despertaron la admiración de la comunidad internacional y colocaron a España a la cabeza de las políticas europeas de Cooperación Internacional. De hecho, informes como el elaborado por el Observatorio de Política Exterior Europea *Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional para el desarrollo*, recono-

cía que “a raíz del incremento en sus fondos para la cooperación al desarrollo, España está adquiriendo un mayor peso relativo a nivel europeo e internacional”⁵. Un nuevo estatus que pondría el nombre de España a la cabeza de los países donantes. Pero toda esta admiración no fue gratuita, iba acompañada de un alto nivel de exigencias dadas las elevadísimas expectativas de los gobiernos internacionales. Nuestro modelo quería ser capaz de responder ante la agenda internacional de eficacia de la ayuda: armonización, coordinación, alineación, concentración y calidad pasaron a ser parte de la dialéctica descentralizada que se vio embriagada por esa *nueva arquitectura de la ayuda*.

Así, es innegable que la cooperación descentralizada ha tenido un papel protagonista a lo largo de los últimos 30 años y que, tanto las ONGD y el tejido social, como los gobiernos autonómicos y EELL han realizado un esfuerzo importante para materializar esa demanda que surgió en los años noventa por parte de la sociedad civil. El problema es que nos hemos centrado más en el cómo y hemos dejado de lado el *por qué*. Cómo ser más eficaces, cómo armonizar las diferentes políticas autonómicas y locales, cómo evolucionar de un modelo de cooperación vertical a un modelo horizontal. Sin embargo, en el *por qué hacemos lo que hacemos* hemos profundizado menos y hoy estamos pagando las consecuencias. Gobiernos, ONGD y sociedad civil hemos construido conjuntamente el modelo de cooperación descentralizada actual pero lo hemos hecho sin consensuar su pilar básico y a día de hoy la pregunta *por qué* tiene diversas respuestas: caridad, solidaridad, justicia social, asistencialismo...

En definitiva, las políticas públicas de las CCAA y EELL se han sustentado, en el mejor de los casos, en la solidaridad. Apoyar una política pública sobre este valor fundamental no la vincula de forma clara con el objetivo central de toda política que no es otro que el de garantizar el bienestar de sus ciudadanos⁶. En el actual contexto de crisis nuestra política

⁴ Ayuda Oficial al Desarrollo de las Comunidades Autónomas (2005-2008). Fundación CIDEAL.

⁵ *Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional al desarrollo: la transformación de una política*. Carlos D. Martín, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 13.

⁶ Una reflexión más extensa sobre la naturaleza de las políticas

pública puede derrumbarse frente al criterio de solidaridad al arbitrio de la bonanza económica, podemos encontrarnos ante un nuevo paradigma, el de la solidaridad *ma non troppo*. Por ello, parece claro que debemos construir un argumento sólido que contribuya a consolidar la política de cooperación como una política local, “natural”, estratégica, que tenga en la solidaridad un valor central pero que esté dotada de un mayor recorrido. Y ese argumento debe buscar el equilibrio entre dos pilares fundamentales: la co-responsabilidad en el desarrollo y la utilidad. La manera de justificar la necesidad de una política pública como la cooperación, más en tiempos de crisis, estará determinada por la utilidad percibida entre la ciudadanía y para ello es fundamental realizar una labor de sensibilización social y de educación para el desarrollo, es necesario fortalecer nuestro papel como agentes sociales y construir nuevos argumentos que fundamenten la cooperación al desarrollo desde conceptos que superen la solidaridad como único pilar.

Todo esto nos invita a analizar más profundamente la relación existente entre los interrogantes cómo y por qué. ¿Acaso el *cómo versus por qué* ha sido el timón de la cooperación descentralizada estos últimos años?

Como decíamos, lo que se llamó por algunos la nueva arquitectura de la ayuda direccionó e incluso condicionó profundamente las políticas de cooperación estatales, autonómicas y locales. En favor de una mejor práctica de la cooperación, el concepto de eficacia se convirtió en una esencia importantísima de nuestras intervenciones. Las ONGD necesitábamos emplearnos a fondo para ser capaces de responder a ese cómo así que invertimos muchos de nuestros recursos humanos y materiales en formarnos (e incluso reformarnos) para, en definitiva, conseguir ser más eficaces. Sin embargo, parece que estos años de bonanza no han servido para fortalecer y afianzar el porqué de nuestro trabajo. ¿Es posible que la información, la sensibilización y la educación ciudadana, que en principio se perfilaban como una de las fortalezas y de los valores añadidos de la cooperación descentralizada, quedarán en un segundo plano? En ese camino a la eficacia ¿se nos ha olvidado por qué y para qué queríamos ser eficaces?

Hoy, ante un panorama de crisis global, parece que la solidaridad es prescindible. Parece que la lucha contra la pobreza es prescindible. Y parece que la globalización no es tan global en lo que se refiere a AOD porque la equidad, el bienestar y la justicia social siguen estando determinados por el aquí y allí. Y esa solidaridad prescindible o imprescindible (que no olvidemos, era el pilar fundamental para sustentar

una política pública) se ha convertido para muchos en un concepto de mercado.

3. ¿Y QUÉ FUE ENTONCES DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO (EPD)?

Como decíamos anteriormente, la cooperación descentralizada de las CCAA y EELL ha reunido muchísimos elementos transversales y diferenciadores que han constituido su marca de clase, caracterizada fundamentalmente por el objetivo de lograr un mayor acercamiento de las circunstancias de la cooperación y de la realidad de las regiones receptoras de la ayuda a la ciudadanía. En el camino hacia ese objetivo, las estrategias de EPD de las ONGD y de las administraciones (especialmente de las CCAA y EELL), debieran haberse convertido en el principal vehículo para lograrlo.

La descentralización ha avanzado hacia la consecución del objetivo de hacer realidad una nueva práctica de cooperación por encima de los intereses económicos, geoestratégicos y comerciales de los Estados que condicionaban y deterioraban las políticas públicas de cooperación. El apoyo al municipalismo, la ruptura con la globalización y con las tendencias actuales de la AOD mundial, la vinculación a las ONGD y grupos de solidaridad locales, el apoyo a las redes asociativas y la educación ciudadana eran los pilares básicos de esta nueva forma de entender la cooperación. De forma paralela a este proceso, se realizaba un importante avance epistemológico de la EPD, desarrollándose un gran trabajo académico y de reflexión en el sector, que cristalizaría en una exhaustiva identificación de los modelos existentes de EPD y la apuesta decidida de un amplio sector de las ONGD por el denominado “modelo de sexta generación”, con un carácter eminentemente transformador:

“La EPD como un proceso para generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad, entendida ésta como corresponsabilidad –en el desarrollo estamos todos embarcados, ya no hay fronteras ni distancias geográficas–, y participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales”⁷.

Si bien el análisis ha sido profundo y la apuesta por la transformación ha sido decidida sobre el papel, cabría preguntarse si este desarrollo se ha traducido de forma efectiva

públicas de los gobiernos locales en *Análisis de la Cooperación Descentralizada. Revisión de los fundamentos de la política descentralizada pública local*. Agustí Fernández De Losada Passols. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Anuario 2009.

⁷ Educación para el Desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. Madrid, 2005.

en nuevas prácticas y metodologías que impliquen un mayor impacto en la sociedad; ¿hemos conseguido las ONGD hacer llegar esa idea de transformación? ¿Hemos sido capaces de generar conciencias críticas y personas responsables, activas y comprometidas?

Es cierto que los avances realizados en EPD se han realizado siempre a pesar de un contexto de mayor dificultad administrativa y económica, respecto a otros ámbitos de la Cooperación. Esto ha provocado que las ONGD se vieran obligadas a recordarle constantemente a las administraciones la importancia de la EPD y la necesidad de considerarla una “estrategia indispensable de la Cooperación”. Asimismo, en la práctica, los valores defendidos por la EPD han sido los más castigados por las políticas de recortes de las CCAA y las EELL. La EPD y la sensibilización social, que también se han visto condicionadas en su día por la nueva arquitectura de la ayuda, han pasado a un segundo plano todavía más lejano de las prioridades de las administraciones con el comienzo de la crisis económica. A lo largo del último año, multitud de gobiernos autonómicos y locales han recortado e incluso eliminado los fondos para EPD y sensibilización sin ningún reparo, debilitando con ello el trabajo de las ONGD y los colectivos sociales. De hecho, ya en 2010 la Agrupación de Coordinadoras Autonómicas afirmaba que se advertía un retroceso en materia de EPD en las CCAA y EELL, por la falta de apoyo institucional a las iniciativas de ONGD y colectivos sociales⁸.

Así, a día de hoy está en juego la construcción de una sociedad más justa y democrática pero nuestro canal de comunicación con la ciudadanía está cada vez más deteriorado. Decíamos anteriormente que las políticas públicas de las CCAA y EELL se habían sustentado, en el mejor de los casos, en la solidaridad y que este valor fundamental podría no ser

capaz de garantizar una política pública en el actual contexto de crisis: solidaridad al arbitrio de la bonanza económica, solidaridad *ma non troppo*...

Igualmente, en el marco de la EPD, no hemos sido capaces de transmitirle a la ciudadanía el alcance y las implicaciones del concepto de corresponsabilidad y hoy, ante una sociedad con dificultades para la empatía con la cooperación, los discursos políticos imperantes invitan a dar solamente si sobra.

Nos encontramos, además, ante un escenario en el que la educación para la ciudadanía, la defensa de la escuela pública y la universalidad del derecho a la educación ha sido para algunos solamente la leña para avivar el fuego de una campaña electoral. Ante un escenario en el que los gobiernos siguen intentando vencer (que no convencer) a la ciudadanía para eximir su responsabilidad pública en la defensa del Estado de Bienestar, que está también supeditada al capital.

Nos enfrentamos, pues, a un doble reto. Por un lado debemos seguir articulándonos como sociedad civil para reivindicar ante los gobiernos el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de cooperación internacional, defensa de los DDHH y lucha contra la pobreza y, por otro, se hace necesario sensibilizar a la ciudadanía y vencer la dicotomía existente entre la defensa de un modelo político que globalice y garantice el bienestar y la defensa del estado de bienestar europeo, con la dificultad añadida de tener que realizar este trabajo de sensibilización con muchos menos recursos económicos y un contexto de debilitación de los movimientos sociales. El concepto de bienestar social debe estar por encima del aquí o allí, y debe llevar a luchar por una política pública sustentada en valores firmes de compromiso, justicia social y equidad garantizará la democracia y el bienestar global.

⁸ Declaración de Canarias. VIII Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Las Palmas de Gran Canaria, 28/11/2010.