

Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura

Iliana Olivé | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano | @iolivie 

Aitor Pérez | Investigador asociado, Real Instituto Elcano | @aitor_ecoper 

Tema

El futuro de la política española de cooperación internacional para el desarrollo requeriría abordar políticamente una serie de dilemas referidos, por ejemplo, a la asignación geográfica de la ayuda, a la conexión entre la política de desarrollo y otras políticas de la acción exterior, y la combinación adecuada de instrumentos (bilaterales, multilaterales) y actores (administraciones públicas, ONGD, empresas...).

Resumen

Existe un número importante de análisis y evaluaciones de la **política española de cooperación internacional para el desarrollo** que apuntan, por lo general, hacia fortalezas y debilidades similares. Entre estas últimas estarían la fragmentación de la ayuda, el déficit de capacidades y recursos para gestionar una política de desarrollo rica en conocimiento y en un entorno cambiante, la falta de una **visión estratégica** o los rezagos en la agenda de coherencia de políticas para el desarrollo.

Esta convergencia en el diagnóstico resulta sorprendente teniendo en cuenta que se vienen señalando similares puntos débiles desde hace ya lustros. Este texto parte de la premisa de que el abordaje de estas deficiencias estructurales de la cooperación española requiere previamente de un debate en profundidad acerca de los dilemas políticos de la cooperación al desarrollo que atañen (1) al espacio y papel de la propia política de desarrollo (los **objetivos estratégicos** de la cooperación, la dimensión interna de la agenda internacional, el perfil de España como actor global, la conexión de la cooperación española con otras políticas, como la de seguridad, y otros objetivos políticos, como la democracia); (2) a su **orientación geográfica y sectorial** (más o menos concentrada, con presencia en América Latina y el Caribe, el Norte de África y Oriente Medio, y África Occidental); y (3) a los **medios de ejecución**, incluyendo las combinaciones posibles de instrumentos (multilaterales, bilaterales, reembolsables o no), **actores** (públicos o privados, incluyendo ONGD y empresas) y la arquitectura institucional.

Análisis

Este texto se enmarca en la reflexión conjunta realizada por un grupo de trabajo (compuesto por representantes de partidos políticos, incluyendo diputados, así como otros expertos en materia de desarrollo), sobre el lanzamiento de la Agenda de

Desarrollo Sostenible para el período 2016-2030.¹ La finalidad de esta reflexión es la de abordar los principales retos y dilemas a los que tendrá que enfrentarse la cooperación española en el futuro próximo.²

En la primera sección de este texto se hace un estado de la cuestión y se identifican los principales puntos del debate nacional sobre la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, consideramos que existe una notable convergencia en el diagnóstico de la cooperación española e incluso en sus vías de solución. Éste se da, no obstante, en un plano eminentemente técnico en el que el debate político sobre los aspectos más estratégicos del desarrollo y de la cooperación estaría ausente. Por este motivo, en la segunda sección abordamos, sobre la base de los debates que se han llevado a cabo en el marco de esta iniciativa, una lista tentativa de debates políticos a los que habrá de enfrentarse en la próxima legislatura y, en cualquier caso, de cara a la consecución de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),³ la cooperación española.

Consenso técnico sin debate político

Muchos análisis han abordado ya las fortalezas y debilidades de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. En una reciente auto-evaluación de la cooperación española,⁴ la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) identifica debilidades como la volatilidad de los fondos de cooperación, la persistente fragmentación de la ayuda, las dificultades para adoptar una gestión más basada en conocimientos, las limitaciones del actual diseño institucional del sistema de cooperación (que dificulta la coordinación y entre agentes, la adopción de una visión estratégica común y, por lo tanto, la coherencia de políticas para el desarrollo) y la escasa apropiación de esta política pública por parte del conjunto de la ciudadanía.

Estos retos son en buena medida los que subraya la última revisión por pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ y también son los que identifican diversos estudios sobre la cooperación española elaborados por ONGD, *think-tanks* y otros expertos en el ámbito nacional;⁶ algunos de ellos ya no tan recientes. De hecho, ciertas debilidades –como la

¹ Puede encontrarse el detalle de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

² Esta iniciativa sobre las implicaciones para España de la adopción de la agenda de los ODS ha sido coordinada desde el Real Instituto Elcano y ha contado con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates.

³ Véase el sitio *web* sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁴ SGCID (2015), “Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global. Un compromiso renovado para una agenda transformadora de desarrollo humano sostenible”, Estudios 3, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

⁵ OCDE (2016), “OECD Development Cooperation Peer Reviews. Spain 2016”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

⁶ Véanse, por ejemplo, Oxfam Intermón (2016), “2016-2020: El regreso de España a la comunidad de donantes”, La Realidad de la Ayuda, Oxfam Intermón; ISGlobal (2015), “La cooperación española más

de la arquitectura institucional y la escasa gestión basada en el conocimiento (provisto por las evaluaciones)– ya estaban identificadas en la Ley de Cooperación de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada hace ya cerca de 20 años.⁷

Además de estos trabajos más cualitativos, existen también diversos intentos de cuantificar la calidad de la cooperación de los donantes de ayuda al desarrollo que arrojan, a grandes rasgos, resultados similares. La última edición del índice sintético QuODA⁸ sitúa a España entre los puestos 17 y 21 (de 22 donantes bilaterales y nueve organizaciones multilaterales) en aspectos como los esfuerzos por maximizar la eficiencia de la ayuda (puesto 21º), el apoyo a las instituciones locales y la reducción del peso administrativo y burocrático de la ayuda para los países socios (puesto 18º en ambos casos), y la transparencia y capacidad de aprendizaje (17º). Saliendo del ámbito estricto de la cooperación, una evaluación integral del enfoque de desarrollo en las políticas de ayuda, finanzas, tecnología, medioambiente, comercio, seguridad y migraciones colocaría a España en el puesto 13 de 27 donantes analizados (con un desempeño más pobre en las políticas de ayuda y de seguridad), según el *Commitment to Development Index* (CDI);⁹ 13º puesto que también ocupa en el recientemente publicado Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD).¹⁰

Si el diagnóstico de los retos es compartido, entonces, lógicamente, también lo son en gran medida las propuestas (adoptar una visión más estratégica, reformar el sistema institucionalmente, estabilizar los flujos de ayuda y mejorar las capacidades para la correcta gestión de esta política) que, también en este caso, se repiten en análisis más y menos recientes.

A esa situación se suma ahora la adopción de la agenda de los ODS, cuya consecución requeriría de mayores esfuerzos precisamente en los ámbitos que se detectan como fragilidades de la cooperación española (constancia y esfuerzo presupuestario, visión estratégica y transversal del desarrollo, cooperación rica en conocimientos...). En términos coloquiales, los ODS vendrían a “subir la apuesta” a la cooperación en el marco de la acción exterior de los Estados que participan en la comunidad internacional.

Parecería que esta facilidad para alcanzar un consenso sobre las carencias de la cooperación española se traslada también, tradicionalmente a la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, donde serían mayores las divisiones entre

allá de 2015: razones éticas y prácticas para el cambio. Una contribución de ISGlobal a la elaboración de los programas electorales”, Instituto de Salud Global Barcelona, septiembre; J. Pérez y G. Fanjul (coord.) (2012), “Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo”, Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo, enero; e Iliana Oliví (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de cooperación internacional”, *Informes Elcano*, nº 13, Real Instituto Elcano, diciembre.

⁷ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE-A-1998-16303, BOE nº 162, II Estado actual de la cooperación.

⁸ N. Birdsall y H. Kharas (2014), *The Quality of Official Development Assistance (QuODA). Third Edition*, Center for Global Development, Global Economy and Development at Brookings.

⁹ *Commitment to Development Index 2015*, Center for Global Development, <http://www.cgdev.org/cdi-2015>.

¹⁰ “Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD)”, Plataforma 2015 y más, <http://www.icpd.info/>.

las propuestas políticas de esta Comisión y las de otras comisiones parlamentarias que entre los distintos partidos políticos representados en dicha Comisión. Según señalaron dos participantes en este grupo de trabajo sobre el “lanzamiento de la Agenda 2030” (ambos representantes de partidos políticos), este fácil consenso podría explicarse tanto con la superficialidad como con la vaguedad de las propuestas consensuadas.

Con respecto a lo primero, la mayor parte de las propuestas debatidas (y, por lo tanto, de los consensos) se enmarcarían en lo que un diputado calificó de “no debate”; esto es, aquellos ámbitos políticos en los que el disenso es prácticamente imposible, tales como la necesidad de articular una política de desarrollo sólida o de elevar, en la medida de las posibilidades fiscales, los fondos de ayuda al desarrollo.

En cuanto a lo segundo, el consenso vendría facilitado por la vaguedad del lenguaje, que facilita que la Comisión llegue a acuerdos sobre textos suscritos por todos los grupos políticos en los que el lenguaje da cabida a múltiples conceptualizaciones políticas. Así, por ejemplo, todos los grupos políticos pueden firmar por la mejora de la eficiencia y calidad de la ayuda española, sobre todo si no existe un debate profundo acerca de qué se entiende por eficiencia y calidad de esta política pública.

Sería quizá este “consenso superficial y vago” el que explicaría, al menos en parte, el hecho de que aunque existen un diagnóstico y una propuesta de terapia ampliamente compartidos para solucionar los males de la cooperación española, no se hayan aplicado las medidas de solución.

Hacia un debate político de la cooperación española

Cabría entonces cruzar esas dos barreras de la superficialidad y de la vaguedad en distintas direcciones. Una de ellas sería la concreción del debate sobre la cooperación española en su papel en el conjunto de la acción del Estado y a la definición de España como actor global.

Este ejercicio trata de centrarse en tres aspectos. En primer lugar, este proceso de debate y reflexión pretende escapar del enfoque marcadamente técnico que suele predominar en los debates acerca de la ayuda al desarrollo (como por ejemplo, en qué medida la cooperación responde a los criterios de eficacia de la ayuda). Estos aspectos técnicos han tenido la virtud de facilitar el consenso entre distintos actores y fuerzas políticas y la mejora de la cooperación española en aspectos como, por ejemplo, su transparencia.¹¹ Sin embargo, concentrando el debate en los aspectos técnicos, se habría dado un motivo más, además de los señalados más arriba, para desviar el debate de cuestiones más políticas y estratégicas donde no quepa un consenso automático. En este sentido, esta reflexión tiene una vocación más política.

¹¹ En este sentido, cabe destacar el lanzamiento del portal de la Cooperación Española y de la herramienta estadística info@od. Éstas y otras iniciativas explican la mejora de la posición de la cooperación española desde una posición “muy pobre” en 2013 a otra “intermedia” en 2016 en el Aid Transparency Index.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se pretende ubicar el debate sobre la cooperación española en el marco de la acción exterior de España y del papel del país en la comunidad internacional.

Éste es el motivo por el que, en tercer lugar, este texto no puede ofrecer una lista de recomendaciones para la mejora de la política de ayuda. Partimos de la premisa de que desde el punto de vista político, el rumbo que tome la cooperación española en esta nueva etapa política será el resultado de un abanico de decisiones que respondan a una serie de dilemas en los que no es fácilmente identificable un “primer óptimo”. Las decisiones que se tomen derivarán necesariamente de la visión política (o del conjunto de cosmovisiones) de las instituciones y personas con responsabilidades en este ámbito.

Sí es un objetivo del documento plantear algunos de estos dilemas que, en cualquier caso, no agotan la lista de las encrucijadas y decisiones a los que tendrán que enfrentarse los decisores políticos en esta nueva etapa política. Este mapa de dilemas es el resultado de las exposiciones y debates enmarcados en la serie de cuatro sesiones del mencionado grupo de trabajo, en las cuales se ha cubierto el planteamiento general de la Agenda 2030, sus implicaciones en América Latina y en el Mediterráneo, y sus medios de ejecución (véase la Figura 1).¹²

¹² El sesgo hacia lo geográfico (con menos acento en los debates sobre la orientación sectorial) es el resultado del planteamiento inicial de esta iniciativa, que se enfoca desde la participación de España en distintos espacios regionales.

Figura 1. Los 14 dilemas de la cooperación española

Dilema	El espacio político de la cooperación y el desarrollo
1º	¿Qué mundo?, ¿qué desarrollo?
2º	Concentrarse en problemas nacionales o ir más allá
3º	España, ¿ <i>policy taker</i> o <i>policy maker</i> ?
4º	Integrar o separar seguridad y desarrollo
5º	Integrar o separar democracia y desarrollo
La orientación geográfica y sectorial de la cooperación española	
6º	Ayuda española en América Latina, ¿sí o no?
7º	Norte de África y Oriente Medio, ¿sí o no?
8º	África Occidental, ¿sí o no?
9º	¿Concentración o fragmentación?
Los medios de ejecución	
10º	¿Multilateral o bilateral?
11º	¿Más Europa?
12º	Cooperación reembolsable, ¿sí o no?
13º	¿Qué actores de la cooperación?
14º	¿Qué modelo institucional?

Elaboración propia.

1^{er} dilema: ¿qué mundo?, ¿qué desarrollo?

Como señalábamos más arriba, en el marco de las reuniones de este grupo de trabajo, un representante de un partido político planteó la posibilidad de que la facilidad para llegar a consensos en materia de cooperación, por parte de diversos grupos políticos, se explicaba, en parte, con la vaguedad del lenguaje que permite conjugar cosmovisiones diferentes (en ocasiones contrapuestas) tras etiquetas idénticas.

En este sentido, un debate en profundidad sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo requiere, previamente, de un debate de calado similar, de cosmovisiones, sobre los retos y potencialidades globales (¿a qué problemas se enfrenta la comunidad global?, ¿qué mundo se quiere construir?), así como acerca de las diversas implicaciones para España de unas y otras visiones.

Huelga señalar que este dilema “casi 0” trasciende ampliamente el perímetro estricto de la política de ayuda y se enraíza con el papel de España en el mundo e, incluso, con el propio debate identitario.

2º dilema: concentrarse en problemas nacionales o ir más allá

La primera derivada de este dilema, que además determina la propia pertinencia de todos los demás dilemas que se exponen a continuación, tiene que ver con la contribución del país al desarrollo internacional en el momento que vive su política y su economía. ¿España debe seguir concentrada en sus problemas internos o por el

contrario debería empezar a prestar más atención a los problemas de otros países vecinos y a los que comparte con la comunidad internacional?

Cabría plantearse que más de cuatro décadas de globalización económica, política, social e institucional han ido difuminando, para todos los países que participan en este proceso de globalización, la línea divisoria entre lo interno y lo externo. Esta tendencia global forzaría, en cierta medida, a transitar hacia una visión más integral de la gestión de los retos políticos, sociales y económicos (algo que, además, está en espíritu de los ODS). Sin embargo, igualmente factible ha sido, hasta la fecha, en la división conceptual y administrativa de las políticas internas y de la exterior y la concentración de los esfuerzos políticos en la dimensión interna.

3^{er} dilema: ¿“policy taker” o “policy maker”?

En cualquier caso, en lo respecta a la gestión de la dimensión internacional, cabe debatir acerca del perfil que se quiere alcanzar, como miembro de la comunidad internacional, en la búsqueda de las soluciones a los problemas globales y también dentro del ámbito específico de la cooperación internacional para el desarrollo.

La cooperación española tiene rasgos atípicos como su distribución geográfica, que determina también su distribución sectorial, la naturaleza de sus instrumentos y el tamaño de sus proyectos (véanse los dilemas 6^o a 9^o). Estas características han situado tradicionalmente a España como un donante díscolo en la comunidad internacional, poco ortodoxo frente a la doctrina surgida en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹³ que dictaba la necesidad de focalizar la ayuda en países con baja renta *per cápita* y alta incidencia de la pobreza (países menos adelantados o PMA¹⁴ situados, en su mayoría, en África Subsahariana). Esta ayuda habría de canalizarse a través de instrumentos de movilización masiva de recursos en grandes proyectos de infraestructura social (como las infraestructuras de transporte, de sanidad y de educación).

Sin embargo, hasta cierto punto, la llegada de los ODS tambalea esta ortodoxia del desarrollo. Los ODS tienen en cuenta la emergencia del Sur global, la dilución de la brecha Norte-Sur, las facetas no estrictamente sociales del desarrollo (como la medioambiental, la tecnológica, la institucional y la económica) y los nuevos retos del desarrollo (como, por ejemplo, las desigualdades internas). En este nuevo escenario, las características de una cooperación como la española pueden convertirse en fortalezas para una cooperación global para el desarrollo que se desarrollará, además, en contextos de mayor PIB *per cápita* (en países de renta media en América Latina, África y Asia), con necesidades de intervenciones muy intensivas en conocimiento y, quizá y según el contexto, menos intensivas en recursos financieros (a través de una ayuda fragmentada en más sectores, con instrumentos muy diversos articulados en pequeños proyectos).

¹³ Véase <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>.

¹⁴ La lista de países receptores de ayuda, clasificados por categorías de renta, está disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>.

Si España decidiera elevar su perfil como donante en la comunidad internacional, con vocación de moldear la agenda, su aportación podría consistir, por ejemplo, en capitalizar su experiencia como guía para la aportación de la cooperación internacional a la consecución de los ODS en países de renta media y en la necesaria adaptación de la cooperación a estos contextos.

4º dilema: integrar o separar seguridad y desarrollo

El carácter multifacético del desarrollo queda reconocido en mayor medida por la agenda de los ODS que por la de los ODM. Así, el desarrollo implica la reducción de la pobreza y el hambre, de la mejora de las condiciones educativas y sanitarias, la reducción de las desigualdades de ingreso o de género, el acceso a la justicia y la participación en las instituciones, o la posibilidad de vivir en un entorno seguro. Esta multidimensionalidad ha tendido a gestionarse, desde las relaciones internacionales, de modo fragmentado. Así, por ejemplo, la política de cooperación internacional para el desarrollo se ha desempeñado en un compartimento estanco de la de seguridad, ya sea en sus aspectos militares o en lo que tiene que ver, por ejemplo, con las políticas de asilo y refugio o migratorias (del mismo modo que viene ocurriendo otras políticas de la acción exterior como la comercial o la de inversiones).

En una región vecina, la del Mediterráneo, queda patente la importancia de la seguridad para el desarrollo y viceversa. El estrecho vínculo entre ambos objetivos está llevando a algunos donantes a sugerir también una estrecha vinculación entre las intervenciones de sus agencias de cooperación y sus departamentos militares, generando críticas entre los actores tradicionales de la cooperación sobre la securitización de la ayuda. Ésta se considera una tendencia creciente desde 2001¹⁵ y, previsiblemente, lo seguirá siendo mientras se siga expandiendo el terrorismo internacional. Por su parte, la actual crisis de refugiados también está evidenciando los estrechos vínculos entre seguridad y desarrollo.

Así, resolver el debate sobre la departamentación o integración de las políticas de seguridad y desarrollo es imprescindible para planificar la cooperación con ciertas regiones como el Norte de África, Oriente Medio y África Occidental.

5º dilema: integrar o separar la promoción de la democracia y los derechos humanos con el desarrollo

Al igual que cabría plantear el dilema de la coexistencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo con otras políticas de la acción exterior (seguridad, defensa, lucha contra el terrorismo, promoción comercial y financiera, etc.) e interior (igualdad de género y desigualdad), se abre también un debate paralelo sobre la coexistencia entre distintos objetivos de la acción política (desarrollo, promoción de la democracia y los derechos humanos, y crecimiento económico).

¹⁵ J.A. Sanahuja (2005), “La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad ni desarrollo”, en Intermon-Oxfam, *La Realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermon-Oxfam.

En el caso del objetivo de la democracia, aunque la Agenda 2030 no haya abordado más claramente esta cuestión, los países europeos no pueden esquivar este dilema a la hora de diseñar su cooperación con buena parte de sus países socios como, por ejemplo, los países del Mediterráneo, los cuales en su mayoría han vivido revueltas sociales que demandaban mayor participación democrática y justicia social, pero sólo en algunos casos (por no decir uno), han transitado realmente hacia la democracia.

La transición o profundización democrática puede verse como un objetivo de la cooperación internacional legítimo y además, como un medio para que se puedan conseguir efectivamente otros objetivos como la equidad y la seguridad.

Sin embargo, también puede entenderse que la opción democrática en un país no puede imponerse desde el exterior y que, por tanto, su vinculación con la cooperación internacional resulte ineficaz e incluso una injerencia en asuntos internos del país socio.

6º dilema: AOD América Latina, ¿sí o no?

Existen diversos argumentos para retirar la ayuda de América Latina, una región compuesta casi exclusivamente por países de renta media (PRM) con la única excepción de Haití. Éstos motivos, argüidos por los donantes que han venido retirando su ayuda al desarrollo de la región incluyen el hecho de que las bolsas de pobreza representan porcentajes de población notablemente inferiores a los que se registran en los países menos adelantados (PMA) a la vez que se dan en economías con una renta *per cápita* considerablemente más elevada, lo que da un importante margen de maniobra a las autoridades públicas locales para luchar contra esta pobreza, sin necesidad del apoyo de la ayuda internacional.

Así, los argumentos para mantener a América Latina como receptor prioritario de ayuda no serían los de la pobreza extrema, o no exclusivamente. Al importante número de pobres se suman profundas desigualdades (un reto que aparece, por fin, en la agenda de los ODS), el riesgo de caer en la “trampa de la renta media” si no se cuenta con el necesario apoyo externo, y el hecho de que la región tiene la clave para los retos medioambientales que se plantean globalmente (ya no sólo en la agenda de los ODS; también en la del cambio climático).¹⁶

Visto desde el punto de vista de la acción exterior, España cuenta con una presencia institucional acumulada en la que la política de cooperación convive (o incluso se entremezcla) con otras políticas como la de inversiones, la comercial, la científica y académica, y la cultural. De este modo, a los argumentos sobre los persistentes retos de desarrollo en la región habría que sumar los que tienen que ver con la definición del papel de España como actor global (véanse los dilemas 2º y 3º), lo que incluye las regiones y países con los que se relaciona pero también los términos de esa relación en los que el desarrollo y la cooperación ocuparán el lugar del que se les provea.

¹⁶ Sobre los retos del desarrollo en América Latina, véase, en el marco de este proyecto, D. Sánchez-Ancochea (2016), “Los desafíos del desarrollo sostenible en América Latina: estableciendo prioridades y definiendo la contribución española”, *ARI*, nº 30/2016, Real Instituto Elcano, abril.

En definitiva, la ayuda española puede permanecer en América Latina o retirarse. Ambas decisiones estarían sustentadas sobre una serie de criterios racionales. No obstante, si se optara por mantener la ayuda, en aras del cumplimiento de la agenda de los ODS, esto requeriría la definición de una estrategia que superara la política de cooperación y que articulara correctamente los objetivos de los ODS con distintos objetivos de la acción exterior, a través de sus distintas políticas.

7º dilema: Norte de África y Oriente Medio, ¿sí o no?

Con la cooperación para el desarrollo con el Norte de África y Oriente Medio se da una situación similar a la de la cooperación española en América Latina. Aquí también la mayor parte de los países son de renta media y los retos del desarrollo se dan en otros ámbitos que no son los de la pobreza extrema (la desigualdad, el desempleo, los retos del cambio climático y la seguridad).

Estos complejos retos del desarrollo conectan, también en este caso, con vertientes de la política exterior diferentes de la de cooperación (como la migratoria, la de asilo y la de seguridad, incluyendo la lucha contra el terrorismo) que requieren de un encaje aún más delicado, en una aproximación integral, que el que cabría dar en el caso de América Latina.¹⁷ Se da la circunstancia, además, de que el Norte de África y Oriente Medio es una región vecina de España y del conjunto de la UE, lo que facilitaría en mayor medida la cooperación europea en las relaciones con la región.

8º dilema: África Occidental, ¿sí o no?

En cierto modo, África Occidental constituye el espacio en el que la cooperación española puede llevar a cabo formas más “ortodoxas” y tradicionales de cooperación. Entre los países que componen la región se encuentran diversos PMA con problemas de pobreza extrema y carencias evidentes y masivas en el ámbito de la salud o de la educación. Los argumentos para cooperación con la región parecen, pues, obvios, en términos de desarrollo. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo específicamente española, hay que tener en cuenta, además, que se trataría de una “segunda frontera” hacia el sur.

En África Occidental España no acumula la presencia institucional, experiencia o trayectoria como donante de los que sí goza en diversos países latinoamericanos y en algunos países del Norte de África (como Marruecos). En este espacio, viene a sumarse a una amplia comunidad de donantes en la que el principal reto, para el cumplimiento de los ODS, consiste en identificar el valor añadido específico de la cooperación española en este contexto y aprovechar también este espacio como un lugar de intercambio de conocimientos y experiencias con una nutrida comunidad de donantes.

¹⁷ En J. Núñez (2016), “La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España”, *ARI*, nº 34/201, Real Instituto Elcano, abril, se ofrece una reflexión más amplia sobre la combinación de políticas para abordar los retos de desarrollo en la región.

9º dilema: ¿concentración o fragmentación?

La concentración de la ayuda se ha convertido en uno de los mantras de la agenda de eficacia de la ayuda. Los denominados principios de París (que se apuntalan después en Accra)¹⁸ dictan la necesidad de que los donantes de ayuda al desarrollo concentren sus esfuerzos en un número limitado de países, sectores, instrumentos y número de proyectos con miras a mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda, asumiendo que la dispersión y fragmentación de la ayuda llevan a su ineficacia además de redundar en una mayor carga administrativa y burocrática para el país socio.

No obstante, como se indica más arriba (dilema 3º), esta concepción de la calidad de la ayuda está estrechamente ligada a la agenda de los ODM en la que los retos del desarrollo se acotan a la esfera social y, específicamente, a las carencias de desarrollo típicas de los PMA, que requieren, por lo general, inversiones masivas en macro-proyectos educativos o sociales. Con los ODS, esta visión de la eficacia de la ayuda necesariamente se matizaría o se ampliaría a formas diferentes de hacer cooperación en diferentes contextos.

Como se ha señalado más arriba, los ODS promulgan objetivos institucionales, sociales, medioambientales, tecnológicos, políticos o económicos para un desarrollo global; lo que lleva a una cooperación para el desarrollo en los contextos latinoamericano, o norteafricano (o incluso, por qué no, subsahariano), que puede requerir de proyectos a pequeña escala (incumpliendo la premisa de los macro-proyectos), en ámbitos diversos (por lo tanto, sin focalizarse en lo sectorial) y con cada vez más (no menos) instrumentos de la ayuda.

En este sentido, si la cooperación española optara por alinearse con la agenda de los ODS adoptando un mayor perfil internacional (dilemas 2º y 3º), en los ámbitos de la gobernanza global que trasciendan el de la cooperación internacional (dilemas 4º y 5º), fortaleciendo simultáneamente su presencia en América Latina, el Norte de África y Oriente Medio y África Occidental (dilemas 6º a 8º), las modalidades de cooperación por las que opte difícilmente llevarán a altos niveles de concentración sectorial y por instrumentos; y posiblemente arrojarán proyectos pequeños desde el punto de vista financiero (piénsese, por ejemplo, en los proyectos de fortalecimiento institucional). En definitiva, esta combinación de elecciones llevaría seguramente a unos niveles de dispersión de la ayuda superiores a los que dicta la agenda internacional. Ahora bien, también requeriría de un esfuerzo comunicativo importante al conjunto de la comunidad internacional (lo que nos devuelve al 3º dilema) y, sobre todo, de un esfuerzo de consolidación de visión estratégica que fuera la que guiara esa ayuda más o menos fragmentada (y no al revés).

Por el contrario, también se puede afrontar estratégicamente el papel de España en el mundo y la cooperación española con un menor grado de ambición (dilemas 2º y 3º) y una mayor capacidad de selección tanto en lo geográfico como en lo sectorial y lo instrumental (dilemas 4º a 8º). En este sentido, cabe destacar que existen una serie de

¹⁸ Véase OCDE (2008), “Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

sectores y programas en los que se tiende a identificar un cierto valor añadido, trayectoria o experiencia acumulada de la cooperación española como pueden ser los de género, salud global, energías renovables y seguridad alimentaria.

10º dilema: ¿multilateral o bilateral?

La cooperación internacional para el desarrollo canalizada por la vía de organismos multilaterales tendría, en principio, y desde el punto de vista de su impacto en el desarrollo, una serie de ventajas frente a la bilateral. Por la vía multilateral sería, en teoría, más difícil que un donante específico “contaminara” la ayuda de sus intereses nacionales. Asimismo, los instrumentos multilaterales disminuyen los costes de transacción para el receptor en la medida en la que se reducen a uno solo los interlocutores (y sus consiguientes procedimientos y cargas administrativas), maximizándose el impacto de la ayuda.

Sin embargo, existen experiencias (como, por ejemplo, los programas del Banco Mundial diseñados tras los atentados del 11 de septiembre de 2001) que ponen a prueba el argumento de la independencia de los programas multilaterales respecto de los intereses de un donante en concreto. En cuanto a la carga administrativa, la gran proliferación de organismos multilaterales y de fondos globales durante las últimas dos décadas lleva a también a cuestionar la idea de que la vía multilateral reduzca siempre, en todos los sectores y contextos, los costes de transacción para el país socio.

Desde el punto de vista de la acción exterior de los donantes, se suele esgrimir el argumento de que la vía bilateral facilita la influencia del donante a través de la cooperación internacional para el desarrollo (siguiendo la misma lógica que la de la mayor independencia de las instituciones multilaterales). Sin embargo, es cuestionable que los canales multilaterales no se constituyan en vías tan eficaces como las bilaterales (o más) para ganar capacidad de influencia en la comunidad internacional, al ser estos canales plataformas de diálogo con el conjunto de actores del desarrollo. Estas plataformas parecerían imprescindibles para actores que apuesten por el *policy making* en la configuración de la agenda de desarrollo y la gobernanza global (dilemas 2º y 3º).

En definitiva, también en lo que respecta a la combinación de herramientas multilaterales y bilaterales resultaría difícil identificar un “primer óptimo” técnico. En la medida en la que los canales multilateral y bilateral forman parte del conjunto de herramientas de la cooperación internacional para el desarrollo, la fórmula adecuada de instrumentos multilaterales y bilaterales dependería, por una parte, de los objetivos planteados para esta política pública (dilemas 1º a 9º) y también, por otra, de los objetivos políticos que se fijen en el uso de estas dos herramientas.

11º dilema: ¿más Europa?

Al hilo de lo anterior, también en política de desarrollo se podría apostar por más Europa y de hecho existe un consenso para mejorar la coordinación de toda la ayuda europea (de la Unión y sus Estados miembros) por parte de las instituciones europeas.

Este dilema se presenta, en realidad, en casi todos los ámbitos de la acción exterior (incluyendo la cooperación internacional para el desarrollo) y los argumentos en un sentido u otro son, por lo tanto, similares.

Por un lado, una acción conjunta produce un valor añadido. Por ejemplo, en materia de ayuda, según el consenso en la materia, la concentración reduce los costes de gestión y aumenta su eficacia en términos de desarrollo (de forma similar a lo que lo haría la vía multilateral). Además, en contextos de fragmentación de la ayuda, la influencia política de cada donante puede ser mínima y conjuntamente, puede ser muy importante.

Ahora bien, por otro lado, una mayor integración puede suponer que sean las instituciones europeas y no las nacionales las que hagan uso directo de esa influencia¹⁹ y además, puede que los objetivos de desarrollo que se consigan, aun siendo más eficaces, no sean los más pertinentes para España.

12º dilema: cooperación reembolsable, ¿sí o no?

Una de las adaptaciones sugeridas por la Agenda 2030²⁰ a la cooperación internacional en contextos de renta media (como América Latina y el Norte de África) es el uso mayor de instrumentos de cooperación reembolsable (préstamos, garantías, participaciones de capital y *equity funds*), en detrimento de la ayuda no reembolsable (subvenciones).

En la medida en la que, de nuevo, este dilema se refiere a los instrumentos de la cooperación, su resolución en uno u otro sentido tendrá que ver con el modo en el que se resuelvan los dilemas sobre los objetivos mismos de la cooperación internacional para el desarrollo. Por ejemplo, la orientación geográfica y sectorial (dilemas 6º a 9º) determinará en buena medida esta preferencia instrumental.

Ahora bien, de optarse por modalidades de cooperación reembolsable innovadora (en la que la cooperación española no cuenta con una experiencia dilatada, a diferencia de otros donantes), será imprescindible abordar también su institucionalización, dadas las limitaciones manifiestas del modelo actual (que no permite alcanzar cotas mínimas anuales de ratios de desembolso). Requeriría, por ejemplo, favorecer la expansión de la banca multilateral de desarrollo o plantear incluso el diseño de un banco nacional de desarrollo (similar a la Agencia Francesa de Desarrollo o la KfW alemana).

13º dilema: ¿qué actores de la cooperación?

En la política de desarrollo, además de la agencia líder, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que gestiona un 28% de la AOD

¹⁹ Para una profundización sobre el papel de Europa en el marco de este debate sobre la agenda a 2030, véase A. Pérez (2016), "España y la UE ante la Agenda 2030: ¿quién hace qué?", *ARI*, Real Instituto Elcano, mayo.

²⁰ Más exactamente, esta idea forma parte de la Agenda de Acción de Addis Abeba que aborda los aspectos financieros de los ODS en el horizonte 2030.

bilateral neta,²¹ participan diversos Ministerios (48%) y Comunidades Autónomas, Ayuntamientos e Universidades (24%). Las ONGD son actores tradicionalmente importantes en este sistema (canalizando un 24% de los fondos de los organismos públicos anteriores) y, en los últimos años, las empresas han aumentado y diversificado su participación. En cualquier caso, se trata de una política diversa e incluso compleja en cuanto a los actores participantes.

En este ámbito, se daría el dilema de cuál es la combinación adecuada de actores para alcanzar la misión de la que se dote a la política de cooperación internacional. No obstante, resulta complejo plantear este dilema en términos instrumentales. Si bien todos ellos son instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo, también son sujetos de la ayuda, configurando el mapa de actores que finalmente moldearán este conjunto de objetivos estratégicos.

De hecho, este debate aparentemente instrumental está conectado con el dilema 1º sobre las visiones del desarrollo. Una valoración más positiva del papel de la iniciativa privada en el desarrollo resultará en un mayor desarrollo de los instrumentos pensados para empresas (por ejemplo, los fondos de capital riesgo), mientras que los enfoques del desarrollo centrados en las instituciones públicas o en la sociedad civil organizada, lógicamente, tenderán a servirse más de donaciones de Estado a Estado o convocatorias de subvenciones a ONG.

14º dilema: ¿qué modelo institucional?

El diseño institucional de la cooperación española ocupa, junto con el debate acerca del volumen idóneo de ayuda oficial al desarrollo, buena parte del análisis en el ámbito del desarrollo en España. Casi siempre con el envidiado modelo británico como referencia –se dotó a esta política de un ministerio propio en 1997, el *Department for International Development* (DfID)–, las propuestas de reforma institucional de la cooperación española varían desde la reforma y fortalecimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)²² hasta la creación una Oficina de Sostenibilidad y Equidad que dependa directamente de la Presidencia del Gobierno.²³

Prácticamente todas las opciones institucionales que están en estos momentos encima de la mesa dotarían de mayor peso e influencia a la cooperación al desarrollo en el entramado de la Administración española, lo que vendría a solucionar uno de sus principales problemas (identificados en estudios previos y en la primera sección de este documento). Asimismo, todas estas opciones conllevan sus riesgos, limitaciones, ventajas y potencialidades –por ejemplo, queda por ver si una ayuda al desarrollo

²¹ Fuente de datos: SGCID (2015), Comunicación 2014 al Parlamento y al Consejo de Cooperación. Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

²² B. Novales y J. López-Dóriga (2015), “Los ODS, una oportunidad de cambio para la cooperación española”, *Planeta Futuro, El País*, 17/VII/2015.

²³ G. Fanjul (2016), “Objetivos de Desarrollo Sostenible: manos a la obra”, *Blog 3.500 millones, El País*, 1/IV/2016; y G. Fanjul G. (2016), “Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España”, *ARI, Real Instituto Elcano*, mayo.

parapetada en el DfID facilita o dificulta el cumplimiento de la agenda de los ODS por parte del Reino Unido—.

De nuevo, serán las decisiones tomadas acerca de los objetivos políticos y misiones de la cooperación los que determinen la mejor solución institucional de todas las posibles: el diseño institucional, que tanto acapara el debate sobre cooperación debería ser la derivada natural de las decisiones y opciones más estratégicas que se adopten al máximo nivel político.

El dilema institucional no se limita al poder ejecutivo. El Congreso de los Diputados podría estar llamado a ser el organismo en el que radicar las actividades de rendición de cuentas del cumplimiento de la agenda de los ODS. Cabría entonces preguntarse cuál sería la correcta articulación institucional (¿una subcomisión, dependiente de la de Cooperación o un ente más transversal?), particularmente teniendo en cuenta los problemas de estructura y funcionamiento del Congreso así como la desconexión entre comisiones y la falta de rendición de cuentas sobre los acuerdos alcanzados.²⁴

Conclusiones

La política de desarrollo española no sólo es el resultado de decisiones técnicas sino también de opciones políticas. De hecho, dilemas como los anteriores no se pueden resolver en el nivel técnico y dificultan la superación de las debilidades que se achacan a esta política en diversos análisis con conclusiones y recomendaciones recurrentes. El Parlamento podría aprovechar el impulso internacional de la Agenda 2030 y, en el ámbito nacional, la elaboración del próximo Plan Director de la Cooperación Española, para dar orientación política al ejecutivo en materia de desarrollo. Para ello, deberán abordarse de forma dialogada estos 14 y otros dilemas políticos que se presenten.

²⁴ Puede encontrarse un análisis pormenorizado en Pérez, J. y Segovia, M. (2016), “El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X legislatura en España”, *ARI*, nº 26/2016, Real Instituto Elcano, marzo.