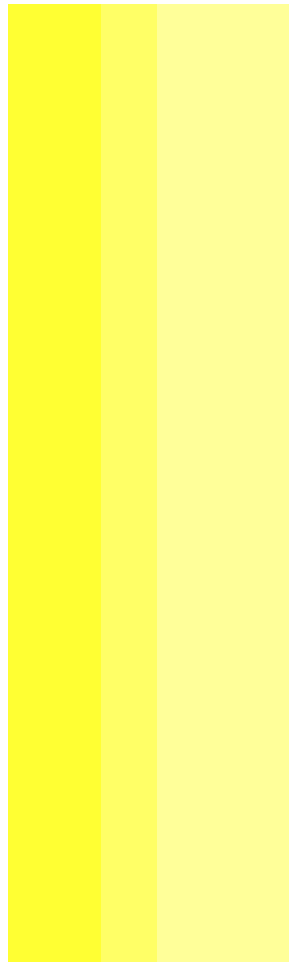
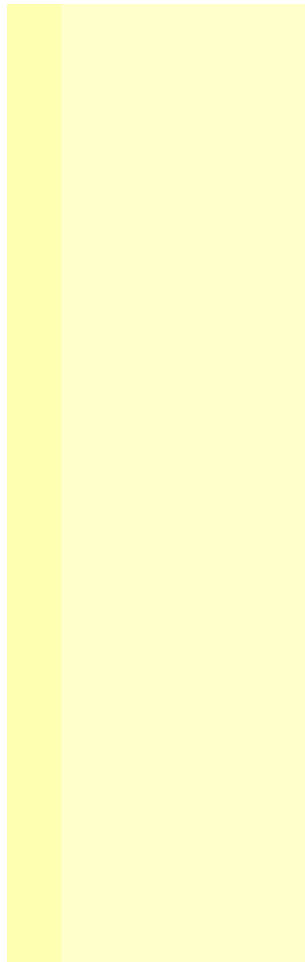




REAL INSTITUTO

elcano

ROYAL INSTITUTE



Las elecciones pendientes de la cooperación española



© 2016 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1699-3504
Depósito Legal: M-26708-2005

Documento de Trabajo

Iliana Olivié y Aitor Pérez (coords.)

Emilio Lamo de Espinosa

Iliana Olivié y Aitor Pérez

Javier Pérez y Miriam Segovia

Diego Sánchez-Ancochea

Jesús A. Núñez Villaverde

Gonzalo Fanjul

Aitor Pérez

Iliana Olivié y Aitor Pérez

Como he señalado en ocasiones anteriores, en su condición de *think-tank*, el Real Instituto Elcano tiene entre sus funciones la de servir de puente entre el análisis y la investigación académica, por una parte, y la toma de decisiones políticas, por otra. En nuestra vocación de desarrollar las tres 'A' (*analysis, assessment, advice* – estudiar, evaluar, recomendar), nos acercamos una vez más a los tomadores de decisiones (en este caso, tanto las ejecutivas de los partidos políticos como el mismo Congreso de los Diputados) para, en esta ocasión, abordar los debates políticos pendientes (y sus correspondientes decisiones) que afectan a la política pública de cooperación internacional para el desarrollo.

En este ejercicio, como en el conjunto de su actividad, el Real Instituto Elcano pretende ofrecer ideas que contribuyan a mejorar la integración de España en el mundo por la vía de su política y acción exterior. Tal y como muestra la más reciente versión del Índice Elcano de Presencia Global, España ha llevado a cabo, en los últimos 25 años un importante proceso de apertura y proyección al exterior. En paralelo, y desde su transición a la democracia, nuestra sociedad ha abrazado las normas de funcionamiento de la comunidad internacional, lo que incluye su conversión en donante de ayuda oficial al desarrollo.

No obstante, el mismo índice viene a mostrar que la creciente proyección internacional de España se ha basado fuertemente en algunas dimensiones, como los bienes primarios o el turismo, en detrimento de otras, como la cooperación al desarrollo (con la excepción del periodo 2005-2008). Por lo tanto, ni España ha terminado de definirse como miembro destacado de la comunidad internacional del desarrollo global, ni la política de desarrollo ha terminado de encontrar su espacio en la definición del rol de España en el mundo.

En consecuencia, la cooperación española ha sido tradicionalmente poco ambiciosa a la hora de moldear las normas de la comunidad global del desarrollo, actuando más como *policy taker* que como *policy maker*. Asimismo, no siempre ha asumido las obligaciones internacionales en su totalidad, llevando a traslaciones parciales de los acuerdos supranacionales.

En este sentido, y desde el Real Instituto Elcano, recomendamos una visión más estratégica de la política exterior de España y una mejor conexión de ésta con la política interior, entendiendo que una y otra forman parte del mismo proyecto de país. Esta propuesta de renovación estratégica, detallada en un informe Elcano¹ para el conjunto de la acción exterior, resultaría igualmente válida para el ámbito específico de la cooperación al desarrollo y obligaría a abrir una serie de debates, quizás incómodos, pero necesarios, que escapan del ámbito técnico y requieren la implicación de representantes políticos.

En los últimos cinco meses, el Real Instituto Elcano, con la ayuda de la Fundación Bill y Melinda Gates, ha cumplido su misión de las tres A precisamente lanzando algunos de esos debates y facilitando el intercambio de ideas entre analistas de la política de desarrollo y representantes de los principales partidos políticos (Ciudadanos, DiL, Podemos, PP y PSOE).

Documento de Trabajo

A todos ellos les invitamos a seguir abordando el desarrollo internacional como un objetivo más del proyecto político nacional, para lo que pueden contar con los estudios, evaluaciones y recomendaciones de este *think-tank*.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

Entre las elecciones generales de diciembre de 2015 y las de junio de 2016, un grupo de trabajo promovido por el Real Instituto Elcano y la Fundación Bill y Melinda Gates se reunió en diversas ocasiones para debatir sobre la posible contribución de España a la agenda internacional de desarrollo. El grupo, compuesto por representantes de los principales partidos y por analistas de la política de desarrollo, iniciaba su reflexión con dos consideraciones previas. La primera era que los debates políticos en España, centrados en asuntos internos, no han dedicado suficiente atención a asuntos globales como los que aborda la Agenda 2030, que por otra parte, sí ha sido aprobada por nuestro país junto con todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. La segunda, que el debate nacional (escaso) sobre la política de cooperación se centra particularmente en sus aspectos técnicos, dejando de lado los entresijos políticos que se ciñen exclusivamente a la problemática de los presupuestos de ayuda oficial al desarrollo.

Este documento es una recopilación de los diversos análisis presentados y debatidos en ese grupo de trabajo. Todos ellos, partiendo de las dos premisas anteriores y por tanto, desde una perspectiva política, vinculan los retos de la cooperación española (esto es, las elecciones y decisiones pendientes de adoptar) con el papel de España en el mundo.

El primero de estos análisis, sobre el papel de un Parlamento nacional en el desarrollo internacional, de Javier Pérez y Miriam Segovia, se dedica precisamente al principal espacio de debate político de una democracia. Sobre la base del seguimiento de la actividad parlamentaria realizado por el Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (CIECODE) a través del Proyecto Avizor durante los cuatro años de la Xª Legislatura, el artículo presenta una valoración negativa sobre la implicación política de nuestro país en asuntos como los de la Agenda 2030. Las causas de este pobre desempeño tendrían que ver con la voluntad, sensibilidad y conocimiento de los políticos, pero también con una serie de disfuncionalidades del Congreso de los Diputados, que podrían corregirse con las recomendaciones con las que concluye el análisis.

En los dos siguientes artículos, los retos más actuales del desarrollo y la posible implicación de España en los mismos, se aterrizan en dos regiones geográficas prioritarias para la cooperación española: América Latina y el Mediterráneo. En la primera de ellas, Diego Sánchez-Ancochea identifica como principales retos la desigualdad, la transformación productiva, la protección del medio ambiente y la reducción de la violencia. Su análisis ofrece también algunas propuestas para la cooperación española: por un lado, criterios generales para el diseño de sus intervenciones, como la identificación de ventajas comparativas y la coherencia en los distintos niveles de intervención, y por otro, dos líneas de acción concretas: la lucha contra la desigualdad a través de las políticas sociales y fiscales y la promoción de los derechos humanos y de género buscando, sobre todo, políticas de seguridad más efectivas y democráticas.

Documento de Trabajo

En el Mediterráneo, la Agenda 2030, por su enfoque multilateral y multidimensional, es vista por Jesús Núñez Villaverde como una oportunidad política para reactivar la cooperación euro-mediterránea, la cual no ha conseguido hasta ahora convertir la región en el espacio de paz y prosperidad que reiteradamente ha planteado la Unión Europea. Dado que para España, el desafío resulta inabarcable, la propuesta de este autor sería alinearse con los esquemas ideados desde Bruselas. El país puede aprovechar sus buenas relaciones con el mundo árabe y la potencialidad de la cooperación europea para activar la voluntad política y económica de la Unión hacia la región, sirviendo como interlocutor privilegiado pero evitando empantanarse en la competencia por el papel protagonista.

Mientras los análisis anteriores se centran en los fines de la cooperación española, el cuarto artículo, de Gonzalo Fanjul, mira a los medios disponibles. Desde esta perspectiva, se advierte del riesgo de convertir la Agenda 2030 en un conjunto de buenas intenciones y acciones arbitrarias y atomizadas, perdiendo la oportunidad de influir en los determinantes del progreso nacional y global. Para evitarlo, las propuestas de Fanjul son tres: un plan nacional para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); una oficina presidencial de sostenibilidad y equidad y una memoria económica relativa tanto a los gastos como a los ingresos, incluyendo en ellos soluciones de fiscalidad internacional y nuevos mecanismos de financiación.

El quinto análisis de la serie, también sobre los medios de ejecución, conecta con las propuestas de Núñez sobre la integración de la cooperación española en un marco europeo de relaciones internacionales. El artículo de Aitor Pérez propone tener en consideración la distribución de competencias y ventajas comparativas dentro de la Unión a la hora de planificar la contribución española a los ODS y sus medios de ejecución. En todo caso, argumenta Pérez, es importante elevar el perfil de la posición de España ante la toma de decisiones comunes y ante el debate mismo sobre la europeización o no de determinados medios, incluida la ayuda al desarrollo.

Los debates entre representantes y analistas políticos sobre las cuestiones anteriores, organizados por el Real Instituto Elcano en el marco de un grupo de trabajo, han permitido visibilizar la falta de estos mismos debates en otros espacios políticos como el mismo Parlamento. El último artículo, escrito por Iliana Olivié y Aitor Pérez sintetiza, en cierta manera, buena parte de los disensos políticos acerca de la cooperación para el desarrollo que no terminan de aflorar en una conversación sobre el desarrollo que en España se ve dominada por los tecnicismos de la ayuda. Por esta razón y para facilitar el verdadero debate, el artículo cierra esta serie con la presentación de catorce asuntos que implican elecciones colectivas y por tanto deben abordarse política y no sólo técnicamente.

Iliana Olivié

Investigadora principal del Real Instituto Elcano

Aitor Pérez

Investigador asociado del Real Instituto Elcano

A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la Xª Legislatura, el desempeño general del Congreso de los Diputados ha sido deficiente.

Al Congreso de los Diputados le corresponde un papel central en el debate y diseño de la respuesta política que España dé a los retos planteados por la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en garantizar el consenso político necesario para que esta contribución sea ambiciosa y perdurable en el tiempo. Sin embargo, una voluntad política insuficiente y una serie de debilidades institucionales están lastrando el potencial del Congreso para desempeñar dicho papel. A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la anterior legislatura (2011-2015), el desempeño general del Congreso de los Diputados ha sido deficiente, según los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor.

En los sistemas democráticos contemporáneos los parlamentos constituyen el foro público de representación de la diversidad de intereses y sensibilidades de la sociedad, en el que se debaten y aprueban las grandes orientaciones políticas.

El protagonismo y la relevancia política de los parlamentos nacionales están siendo, sin embargo, cuestionados en el actual contexto de globalización y transnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas. En relación con los grandes retos a los que trata de dar respuesta la nueva Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), los Estados y sus parlamentos nacionales tienen difuminadas sus capacidades para articular respuestas. Además, su influencia en la definición y aprobación de políticas es limitada, ya que en muchos casos éstas vienen establecidas de antemano por otros actores del sistema (Vallés, 2004).

A pesar de todo ello, en la actualidad y en ausencia de un sistema de gobernanza global capaz de complementar las deficiencias de las instituciones democráticas nacionales, los parlamentos siguen siendo una institución insustituible para dar respuesta a los retos del mundo globalizado.

Documento de Trabajo

Este análisis presenta un diagnóstico sobre el desempeño del Congreso de los Diputados de España en cuanto a la respuesta a los retos globales del desarrollo y la pobreza internacional –en base a los principales resultados obtenidos por el Proyecto Avizor a lo largo de la Xª Legislatura (2011-2015)– y plantea unas posibles líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso de los Diputados en los procesos de toma de decisión política y para promover una mejor integración de la promoción del desarrollo sostenible en el conjunto de la actividad parlamentaria.

El Proyecto Avizor es una iniciativa de seguimiento parlamentario (*Parliamentary Monitoring Organisation*, PMO) que durante los cuatro años de la Xª Legislatura ha dado seguimiento y evaluado la actividad del Congreso de los Diputados en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible.¹

Gracias a una sencilla metodología, el Proyecto Avizor es capaz de determinar si un acto parlamentario contribuye de algún modo a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.² Los parámetros que permiten realizar esta valoración son los siguientes:

1. Relación con el desarrollo: en primer lugar, para cada acto parlamentario se valora si éste trata sobre un ámbito o cuestión relevante para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y equitativo. Partiendo del enfoque de “coherencia de políticas para el desarrollo”, las siete áreas temáticas identificadas por el Proyecto Avizor como los ámbitos políticos con mayor potencial para afectar a los derechos de las personas y a las dinámicas globales relevantes para la sostenibilidad y equidad del desarrollo, son: (a) el comercio internacional; (b) la fiscalidad; (c) el cambio climático y la política energética; (d) el comercio de armas y la construcción de paz; (e) las migraciones; (f) la cooperación al desarrollo; y (g) otras políticas (relacionadas con los derechos humanos, principalmente).³ Tras pasar la totalidad de la actividad parlamentaria por este primer filtro, el resultado es que ha habido 2.528 actos parlamentarios “relacionados con el desarrollo” a lo largo de los cuatro años de la Xª Legislatura.

2. Alusión a las implicaciones para el desarrollo sostenible de la iniciativa parlamentaria: en caso de que la respuesta a la primera cuestión haya sido afirmativa, se analiza en qué medida se ha planteado la iniciativa parlamentaria “en clave de desarrollo”: ¿menciona de forma explícita el desarrollo?, ¿realiza el diputado su argumentación basándose en compromisos adquiridos por España en el campo del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza?

Así, por ejemplo, cualquier iniciativa parlamentaria relacionada con el fomento de las energías renovables en España obtendría un sí a la pregunta del apartado anterior, por la relación existente entre las energías renovables y el cambio climático y entre éste y el desarrollo sostenible. Ahora bien, una iniciativa que justifique el mantenimiento de las ayudas a las energías renovables empleando como argumentos la creación de empleo, la dependencia energética o la contaminación, no cumpliría con el requisito de “alusión expresa a las implicaciones para desarrollo”;⁴ mientras que sí lo haría una iniciativa que defienda las ayudas a las renovables como medida necesaria para que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático.⁵

3. Relevancia política práctica: en tercer lugar, se analiza la capacidad e idoneidad de cada iniciativa para realizar una aportación política práctica, en base a su grado de concreción, su vinculación con algún proceso político determinado y su valor añadido respecto al *statu quo* político existente sobre esta temática. Este tercer punto es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación universal, sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional, convenios internacionales, etc.) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias.

A modo de ejemplo, se valoró negativamente en este apartado una iniciativa sobre el papel del sector privado en la cooperación al desarrollo española que, además de estar planteada en términos muy genéricos y vagos, no estaba bien sincronizada con el proceso político relevante para dicha materia (fue registrada al mismo tiempo que el gobierno aprobaba el IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, al que no hace mención).⁶

4. Contribución al control y la rendición de cuentas política: por último, se valora si las iniciativas parlamentarias fomentan de algún modo la rendición de cuentas del gobierno en relación con el cumplimiento de España de los compromisos adquiridos.

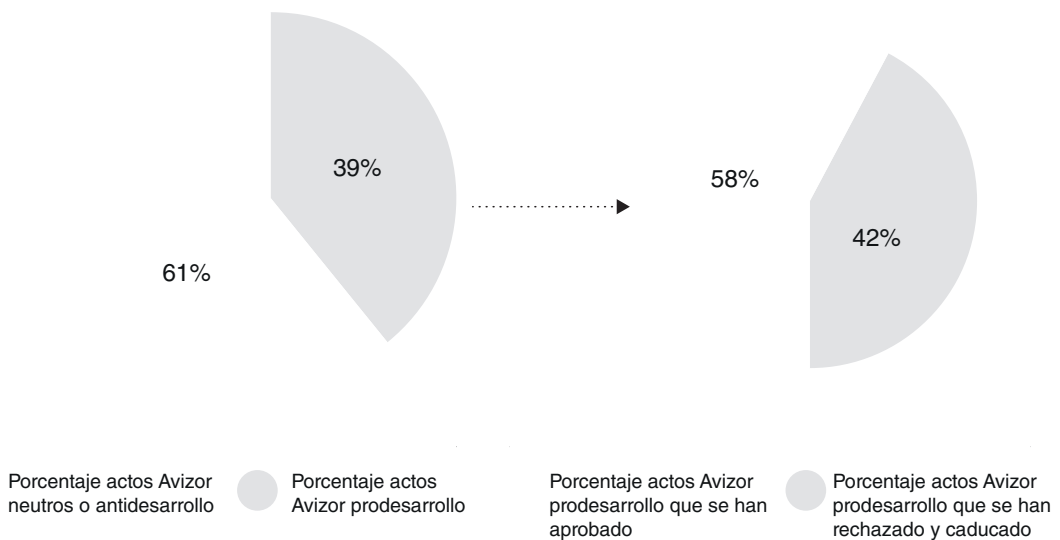
Tras aplicar la anterior metodología a los 2.528 actos parlamentarios vinculados con el desarrollo, la principal conclusión es que el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que en el conjunto de la actividad parlamentaria prevalece un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

Del total de actividad parlamentaria relacionada con las temáticas relevantes para el desarrollo, el 39% fue planteada en términos que pueden considerarse favorables al

Documento de Trabajo

desarrollo y el 61% restante se hizo ignorando dicha perspectiva o planteando directamente posiciones contrarias a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (véase el Gráfico 1). A pesar de ser estadísticas muy mejorables, al mismo tiempo nos muestran una legislatura con un total de 994 actos parlamentarios favorables al desarrollo, planteados por 154 diputados, de todos los grupos parlamentarios. Ello supone una importante materia prima política con la que avanzar, consensuar y construir la política española de desarrollo del futuro.

	Porcentaje de actos	Número de actos	Debate
Actos AVIZOR prodesarrollo	39%	994	42% aprobadas 58% rechazadas
Actos AVIZOR neutros o antidesarrollo	61%	1.534	
Total	100%	2.528	

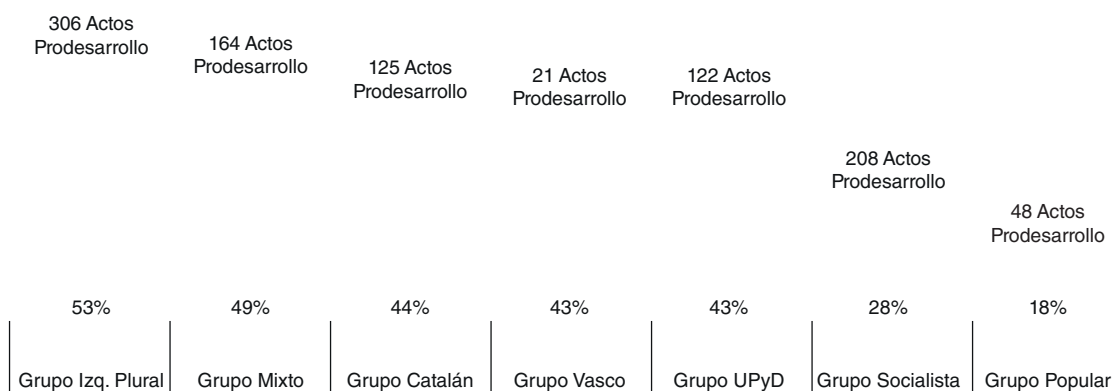


Los resultados del Proyecto Avizor conforman un detallado retrato de los actores políticos españoles en materia de desarrollo y pueden ser de gran utilidad para vislumbrar posibles mejoras de cara a la próxima legislatura:

- De las 994 iniciativas parlamentarias planteadas en términos favorables al desarrollo, el 58% fueron rechazadas o caducaron durante el proceso de tramitación parlamentaria.
- Al finalizar la legislatura, el 60% de los diputados no había realizado ningún acto parlamentario que pudiera ser considerado una aportación a la agenda política española a favor del desarrollo internacional.
- Para seis de los siete grupos parlamentarios de la Xª Legislatura (grupos Mixto, Catalán, Vasco, Socialista, UPyD y Popular) los actos parlamentarios favorables al desarrollo no alcanzaron el 50% de su actividad relacionada con el desarrollo. Sólo el Grupo Izquierda Plural tuvo este balance en positivo (mayor proporción de actos prodesarrollo que no prodesarrollo) (véase el Gráfico 2).
- En términos de impacto político a favor del desarrollo, sin embargo, los grupos de los dos grandes partidos (PP y PSOE) fueron los que consiguieron que se aprobara un mayor número de sus iniciativas prodesarrollo (con el 19,8% y el 27,9% del total de actos prodesarrollo aprobados por el Congreso, respectivamente).
- Temáticamente hay una gran disparidad en cuanto a la presencia de un enfoque prodesarrollo en las iniciativas presentadas. Mientras que en ámbitos como la cooperación al desarrollo o la construcción de paz la presencia de este enfoque es frecuente (66% y 56%, respectivamente) en otros tan relevantes como el comercio internacional, el cambio climático o la fiscalidad apenas se presentaron iniciativas desde dicha perspectiva (14%, 23% y 28%, respectivamente).

Documento de Trabajo

	%	Nº de actos Prodesarrollo
Grupo Izq. Plural	53%	306
Grupo Mixto	49%	164
Grupo Catalán	44%	125
Grupo Vasco	43%	21
Grupo UPyD	43%	122
Grupo Socialista	28%	208
Grupo Popular	18%	48



A la vista de los resultados presentados en el apartado anterior, todo parecería reducirse a una única causa: no existe en el conjunto del espectro político español suficiente voluntad para promover el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza y adoptar las medidas políticas necesarias.

Sin embargo, el Proyecto Avizor ha detectado una serie de cuestiones de carácter institucional –relacionadas con la estructura y funcionamiento del Parlamento, con las dinámicas internas de los grupos parlamentarios y con los estándares de transparencia y acceso a información parlamentaria– que también están detrás del deficiente desempeño del Congreso y que podrían estar lastrando su capacidad como institución dinamizadora de la contribución de España a la promoción del desarrollo internacional.

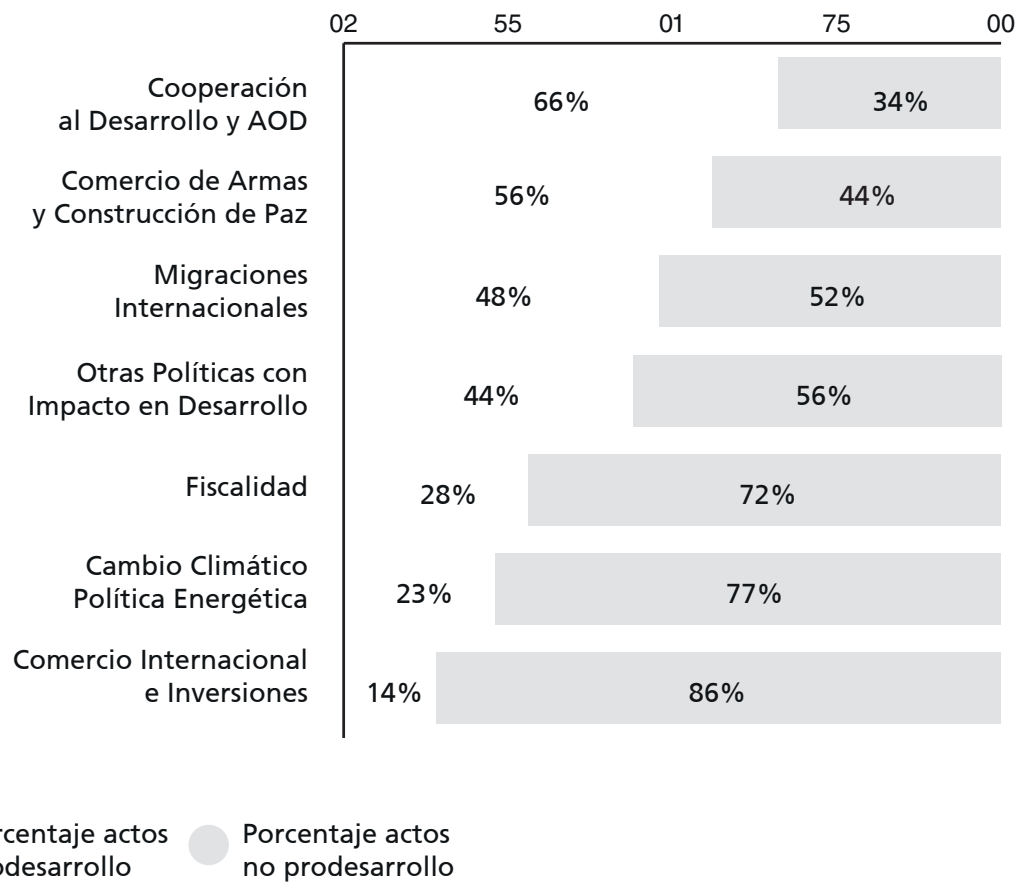
Estas cuestiones estructurales pueden agruparse en torno a tres grandes titulares: (a) el Congreso tiene que hacer frente a problemáticas complejas y de naturaleza transversal con una estructura rígida y un funcionamiento parcelado sectorialmente; (b) en el ámbito del desarrollo internacional el impacto político práctico de la actividad parlamentaria está por debajo de su potencial capacidad; y (c) el control y la participación ciudadana se ven obstaculizados por un imperfecto acceso a la información parlamentaria y unos deficientes mecanismos formales de participación. A continuación se revisan individualmente estas cuestiones estructurales.

Cualquiera de los grandes retos globales del desarrollo –véanse el cambio climático, la desigualdad o la inseguridad alimentaria, por citar sólo tres de los 17 objetivos de la Agenda 2030 del Desarrollo– se caracteriza por su carácter complejo y por la necesidad de darle respuesta de forma transversal y garantizando la coherencia entre los diversos ámbitos políticos que en ellos se interrelacionan.

La estructura del Congreso de los Diputados no está adaptada, sin embargo, para hacer frente a retos de naturaleza compleja y transversal. El trabajo parlamentario se compartimenta en comisiones especializadas sectorialmente, a las que se asignan materias de forma rígida. La inexistencia de mecanismos formales o procedimientos internos de coordinación y diálogo entre las comisiones o dentro de los grupos parlamentarios ahonda aún más en las dificultades que el Congreso tiene para abordar de forma integral el debate sobre estas materias, para detectar incoherencias y para elaborar posicionamientos políticos complejos.

Así, se da la circunstancia de que los temas tradicionalmente relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza son asignados a las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de Asuntos Exteriores, a las que los grupos parlamentarios asignan los diputados con mayor conocimiento o sensibilidad con estos temas. En ellas se plantean con relativa frecuencia propuestas con un enfoque favorable al desarrollo internacional (en el 67% y 50% de los casos, respectivamente). Sin embargo, los datos del Proyecto Avizor muestran que siete de cada 10 iniciativas parlamentarias (el 69%) que tratan sobre temas relevantes para el desarrollo internacional son debatidas fuera de esas dos Comisiones, donde el enfoque favorable al desarrollo es mucho menos frecuente. En la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por ejemplo, sólo una de cada 10 iniciativas se hizo desde dicha perspectiva (véase el Gráfico 3).

Documento de Trabajo



Esta estructura inconexa de funcionamiento pone en riesgo la coherencia interna del trabajo realizado por la propia institución. Así, el Proyecto de Ley de cobertura del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía –a través del cual se modificó el principal instrumento de la cooperación al desarrollo española (FONPRODE) de esta legislatura– fue abordado íntegramente en la Comisión de Economía, sin contar siquiera con el posicionamiento de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo.⁷ También se ha dado el caso de la aprobación por esta Comisión de una iniciativa parlamentaria impulsando el compromiso español con la seguridad alimentaria en el Sahel⁸ y que, simultáneamente, en las Comisiones de Industria y de Agricultura los mismos grupos parlamentarios hayan aprobado iniciativas en materias pesquera y climática –directamente relacionadas con las propias causas de la inseguridad alimentaria en el Sahel– sin incorporar

ninguna consideración al respecto ni siquiera reconocer el riesgo de incoherencia entre ambos posicionamientos.⁹

Durante la pasada legislatura, sólo el 7% de la actividad parlamentaria que abordó temas relevantes para el desarrollo se hizo a través de actos propios de la función legislativa. Dentro de esta actividad legislativa, la capacidad que la oposición ha tenido para proponer y aprobar leyes durante los cuatro años de la Xª Legislatura ha sido mínima, hasta el punto de no haberse aprobado ninguna de las 21 Propositiones de Ley relacionadas con el desarrollo presentadas por los grupos de la oposición. Aun en contextos de mayoría absoluta, esto pone de manifiesto una debilidad en el papel del Congreso como foro de construcción de consensos políticos amplios, mencionado anteriormente.

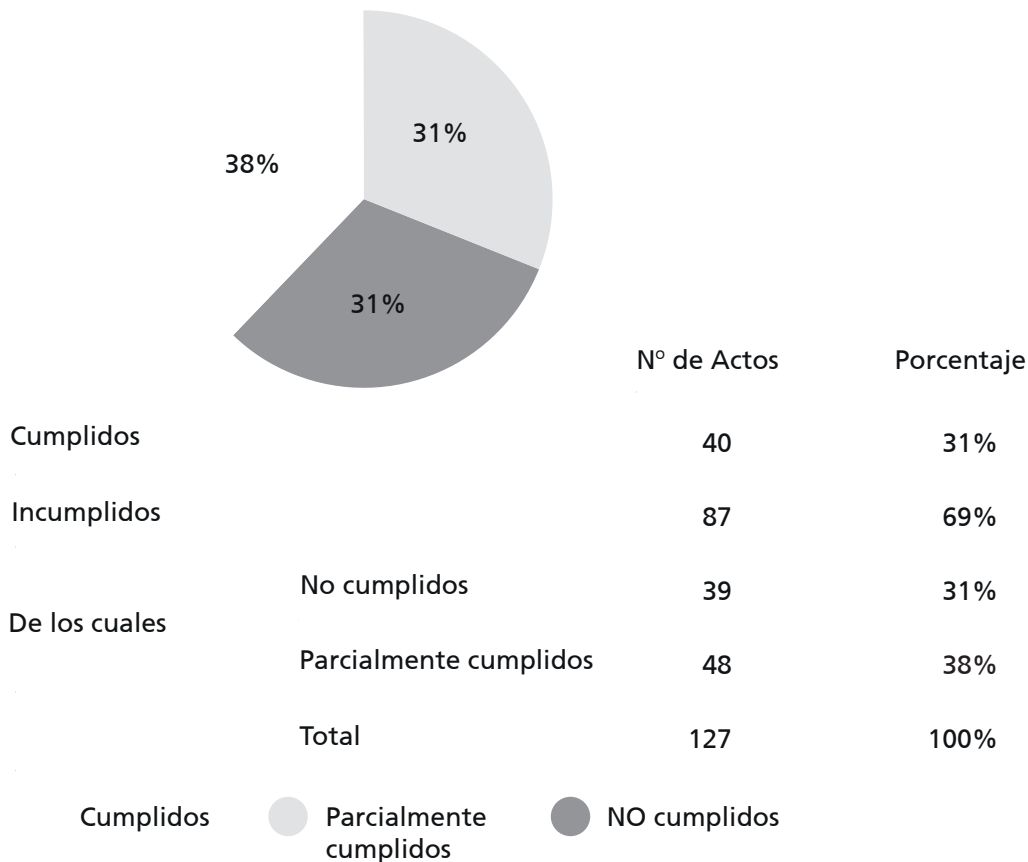
El 93% restante de la actividad parlamentaria corresponde a las funciones de control y orientación política. Estas funciones, aunque relevantes dentro de la dinámica parlamentaria, tienen mucha menor capacidad de generar efectos reales, directos y concretos, que la actividad legislativa.

La función de orientación política –que supone el 30% del total de la actividad parlamentaria– posee un carácter estratégico en materia de desarrollo sostenible, porque concentra gran parte del debate político de fondo que sobre estas materias se da en el Congreso de los Diputados. Las ONG y otros grupos de interés ponen mucho empeño y dedicación en impulsar este tipo de iniciativas en su relación con los grupos parlamentarios. A lo largo de la Xª Legislatura el Congreso ha aprobado más de 150 iniciativas de estas características vinculadas con el desarrollo, sobre temas de tanta relevancia política y social como la elaboración del IIº Plan Nacional de Derechos Humanos, la aprobación de una Ley Integral contra el Cambio Climático y el desarrollo reglamentario para la Ley de Asilo y para los Centros de Internamiento de Extranjeros, entre otras.

Sin embargo, una vez que estas iniciativas se aprueban, no existen mecanismos parlamentarios para velar por su cumplimiento, ni obligación legal del gobierno de informar y rendir cuentas respecto a las mismas. Tampoco es frecuente que los diputados reclamen su cumplimiento a través de preguntas parlamentarias o con ocasión de las comparecencias parlamentarias del Ejecutivo.

Para hacer frente a esta falta de información generalizada, el Proyecto Avizor puso en marcha la iniciativa “¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso?” para analizar el cumplimiento por parte del gobierno de las orientaciones parlamentarias vinculadas con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.¹⁰ Según los resultados que arrojó este análisis, el gobierno sólo ha cumplido íntegramente el 31% de estos mandatos parlamentarios (véase el Gráfico 4). Además, este nivel de cumplimiento es desigual en función del mayor o menor contenido prodesarrollo del acto aprobado: mientras que el gobierno cumplió el 44% de los actos que no presentaban contenido favorable al desarrollo, sólo lo hizo en un 25% de los casos en los que sí estaba presente dicho contenido.

Documento de Trabajo



Gracias a este análisis también se ha podido observar que los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios no funcionan adecuadamente. Le corresponde a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia informar a los organismos públicos correspondientes de la aprobación de iniciativas parlamentarias de cuyo cumplimiento son responsables. Sin embargo, se han detectado varios casos en los que los responsables políticos no han llegado a tener conocimiento de la existencia de los mandatos parlamentarios que les afectan. Además, al no ser públicas estas comunicaciones ni existir un registro público de las mismas, se ven obstaculizados el seguimiento externo y la posterior rendición de cuentas.

Estos altos niveles de incumplimiento y los fallos de comunicación cuestionan la seriedad con la que el Ejecutivo se toma los acuerdos alcanzados por el Congreso de los Diputados y pone en tela de juicio la propia utilidad práctica de la función parlamentaria de orientación política.

A lo largo de la Xª Legislatura se han producido mejoras en la forma en la que la web del Congreso de los Diputados publica su información. Sin embargo, persisten gran parte de los problemas de acceso a la información parlamentaria necesaria para poder llevar a cabo un adecuado seguimiento externo de su actividad. Sin que exista una justificación oficial para ello, el Congreso sigue sin publicar información sobre la asistencia ni sobre el sentido del voto de los diputados en Comisiones (en las que ocurre el 88% de la actividad parlamentaria relacionada con el desarrollo), ni hace públicas las actas de determinadas comisiones o las propuestas de resolución de los grupos parlamentarios sobre el Informe de Comercio de Armas del gobierno, por ejemplo.

Por el lado de la participación ciudadana en la actividad parlamentaria, los mecanismos formales existentes son escasos y su funcionamiento es deficiente. Así, por ejemplo, las comparecencias de la sociedad civil en el Congreso siguen dependiendo de la decisión discrecional de la Mesa de cada Comisión y los requisitos que se establecen para poder presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) hacen que el ejercicio de esta herramienta de participación sea prácticamente inviable. Todo ello reduce el espacio para la participación de la sociedad civil en el Congreso y, en la práctica, provoca que ésta se lleve a cabo a través de mecanismos informales, no concebidos en origen para tal fin. Así ocurre, por ejemplo, cuando los actores extraparlamentarios presentan preguntas o propuestas concretas a los grupos parlamentarios para que éstos las registren oficialmente. Esta posibilidad de participación es muy poco equitativa porque depende en última instancia de la voluntad de los propios diputados y sus grupos y constituye un mecanismo nada transparente que dificulta el escrutinio público sobre la incidencia de los diferentes grupos de interés en las iniciativas parlamentarias y en los procesos de decisión política.

A pesar de las limitaciones que las instituciones democráticas nacionales tienen para diseñar e implementar políticas que den respuesta a los retos, globales y transnacionalizados que plantea la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, los parlamentos siguen siendo un actor clave e insustituible para construir los consensos políticos amplios y de largo plazo que dichas respuestas requieren. Además, los parlamentos deben contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se lleve a cabo a partir de un diálogo democrático y transversal al conjunto de la sociedad (Martínez Martínez y Martínez Osés, 2016).

El mosaico de políticas al que ha dado seguimiento el Proyecto Avizor durante la Xª Legislatura cubre la práctica totalidad de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, lo cual permite prever cómo de alineada está la actividad parlamentaria española actual con la hoja de ruta política consensuada por la comunidad internacional para los próximos 15 años. En este sentido, las cifras que el Proyecto Avizor arroja no dejan espacio a la duda: el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el

Documento de Trabajo

desarrollo internacional, prevaleciendo un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. La principal causa de este pobre desempeño es la falta de suficiente voluntad política, sensibilidad y conocimiento que en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza existe en los grupos parlamentarios españoles y en los partidos políticos que los sustentan.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados también presenta una serie de debilidades institucionales que están lastrando su capacidad para dinamizar e impulsar la contribución de España a los retos del desarrollo sostenible. La respuesta a estas debilidades supone un objetivo relativamente asequible y cercano y permite plantear las siguientes cinco líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso en los procesos de toma de decisión política y promover una mayor integración de la perspectiva del desarrollo en el conjunto de la actividad parlamentaria española:

(1) Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso para evaluar y dictaminar sobre las diferentes políticas e iniciativas que se dan por parte del gobierno y el Congreso y sobre sus repercusiones para el desarrollo.

A falta de una reforma de mayor calado en la arquitectura institucional del Congreso – que favoreciera la capacidad de análisis y decisión transversal de las materias tratadas– el fortalecimiento de la Comisión de Cooperación podría ayudar a detectar incoherencias y a superar algunas de las limitaciones que presenta para abordar las complejas temáticas de la Agenda 2030. Otra mejora relevante y de fácil implementación es que la distribución de las temáticas a las distintas Comisiones –que realiza la Junta de Portavoces y las respectivas Mesas– se lleve a cabo incorporando criterios de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, superando la tradicional asignación en base a criterios exclusivamente sectoriales (pesca a la Comisión de Agricultura, acuerdos comerciales a la de Economía y Competitividad, etc.).

(2) Impulsar la creación de un intergrupo parlamentario sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Aunque ha existido la pretensión de crear un intergrupo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el Congreso desde hace dos legislaturas, todavía no se ha llevado a la práctica. Estos espacios de trabajo informal pueden contribuir a facilitar el consenso y dar lugar a agendas de trabajo o iniciativas conjuntas de los diferentes grupos parlamentarios. En este grupo deberían participar diputados de distintas Comisiones y en su agenda de trabajo debería incluirse el diseño de mecanismos de coordinación y diálogo en el seno del Congreso para el fomento de políticas prodesarrollo y para el aterrizaje en España de la Agenda 2030, tanto en su dimensión externa como en la doméstica.

(3) Mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados, mediante una reforma al efecto de su Reglamento.

Aunque hay varios aspectos a mejorar en relación con la transparencia y el acceso a la información del Congreso de los Diputados, los aspectos más fundamentales desde la perspectiva de la capacidad de la sociedad civil para contribuir y dar seguimiento a la actividad parlamentaria son la publicación íntegra, y en formatos reutilizables, de la información sobre la asistencia a las sesiones y el voto de los diputados en las Comisiones, y la publicación proactiva de toda la información sobre la actividad parlamentaria cuando no exista una causa superior que lo impida.

(4) Crear un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso y remitir periódicamente un informe por parte del gobierno al respecto.

El órgano actualmente encargado de llevar a cabo este registro –la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno– ya dispone de esta información sistematizada pero no la publica. El mecanismo de control y escrutinio público propuesto debería incluir tanto las iniciativas aprobadas en Pleno como en Comisión y su información debería presentarse por el gobierno de forma agregada periódicamente. También es necesario mejorar los mecanismos de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los organismos públicos interpelados por las iniciativas parlamentarias aprobadas, permitiendo la trazabilidad de dicha comunicación por parte de la sociedad civil.

(5) Mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil y su transparencia.

Es necesaria la modificación y creación de nuevos instrumentos que permitan una participación efectiva de la sociedad civil en la actividad parlamentaria. En la próxima legislatura este debate podría comenzar a impulsarse a través de la creación de un “intergrupo parlamentario”, de una Comisión sobre Participación Ciudadana o transformando el mandato de la actual Comisión de Peticiones. Las nuevas herramientas de participación deberían utilizar fórmulas de gobierno abierto que aprovechen la tecnología existente.¹¹ Además, debería priorizarse la regulación con criterios éticos de la actividad del *lobby* parlamentario, lo cual contribuiría a fomentar una participación política más igualitaria y a conocer los diferentes intereses que influyen en la toma de decisiones en el Congreso.

La medida en la que el gobierno y el Congreso de los Diputados decidan abordar y acometer estas reformas durante la XIª Legislatura será determinante para conocer la capacidad y ambición con la que España va a afrontar el cumplimiento de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

Documento de Trabajo

Martínez Martínez, I., y P. Martínez Osés (2016), "La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales", *Temas para el Debate*, nº 254-255, enero-febrero, pp. 19-21.

Naciones Unidas (2015), *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, Naciones Unidas.

Vallés, J.M. (2004), *Ciencia Política: una Introducción*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Javier Pérez y Miriam Segovia.

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (CIECODE)

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible suponen una buena oportunidad para afrontar algunos de los retos más importantes de América Latina. Para aprovecharla será necesario establecer prioridades claras tanto para la región como para la acción de España.

Este documento identifica los retos principales para América Latina: la desigualdad, la transformación productiva, la protección del medio ambiente y la reducción de la violencia. Insiste en la interrelación entre todos los factores y en la necesidad de fortalecer la acción del Estado para hacerles frente. El documento hace, además, algunas propuestas para diseñar la agenda española de cooperación en la región, insistiendo en la importancia de establecer prioridades claras y buscar intervenciones coherentes a distintos niveles.

El acuerdo sobre los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030 constituye una oportunidad única de profundizar en un desarrollo más equitativo y respetuoso con el medio ambiente en América Latina. A la vez, dada la gran cantidad de objetivos (17) y metas (169), establecer prioridades claras se convierte en una necesidad imperiosa; de lo contrario, la agenda quedará en buenas voluntades sin contenido práctico.

A la hora de pensar esas prioridades para América Latina desde la perspectiva española, existen dos preguntas importantes: ¿cuáles son los retos más importantes? ¿Dónde está la ventaja comparativa de España en materia de ayuda al desarrollo? Este documento trata precisamente de contestar ambas, sugiriendo una serie de recomendaciones de política. Antes, sin embargo, hará una breve revisión del comportamiento latinoamericano respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y un recuento de los 17 objetivos para 2030.

La nueva agenda de desarrollo sostenible constituye una continuación de los ODM aprobados por todos los países miembros de las Naciones Unidas en 2000. Se trataba de ocho objetivos concentrados casi exclusivamente en las poblaciones con menos recursos de los países en desarrollo. Incluían la erradicación de la pobreza extrema, la expansión de la enseñanza primaria, la promoción de la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil, la

Documento de Trabajo

mejora en la salud materna y reproductiva, el combate de enfermedades clave como el VIH/SIDA, la promoción del medio ambiente y el fomento de un ambiente internacional más propicio al desarrollo.

Como recoge la Tabla 1, el comportamiento latinoamericano en los diversos objetivos fue contradictorio. La mejora más significativa se produjo en términos de combate a la pobreza, como queda reflejado no sólo en la meta de las Naciones Unidas sino también en el hecho de que la población por debajo de la línea de pobreza nacional (un mejor indicador en países de ingreso medio) cayera del 48,4% en 1990 al 28,0% en 2014. Dicha mejora se debió a una combinación de crecimiento económico, reducción de la desigualdad, más empleos formales y el aumento de algunos programas sociales, incluyendo las transferencias condicionadas.

También son destacables las mejoras en la mortalidad infantil y el acceso al agua potable y servicios de saneamiento. En cambio, el progreso fue menor de lo deseado en áreas como la educación primaria (donde, además, existen problemas significativos de calidad), la paridad de género en el mercado laboral y la representación política, y la gestión de los bosques.

Más aun, la gran debilidad de los ODM era que no hacían referencia a varios de los retos más significativos que afronta la región; así, por ejemplo, mientras que la tasa de escolaridad en primaria era ya alta en casi todos los países en 1990 (y supera en estos momentos el 90% en 13 de los 17 países), los problemas de calidad y de acceso en secundaria y terciaria son muy notables.

Dado su carácter universal y comprensivo, los ODS recogen todos los retos latinoamericanos urgentes en áreas tan diversas como el mercado laboral, la calidad en salud y educación, y el combate contra la desigualdad. A la vez, esta nueva agenda tiene también riesgos significativos. Se establecen, en muchos casos, metas genéricas, demasiado amplias, de difícil medición y hasta contradictorias. Sólo a modo de ejemplo, considérense las metas 8.3 y 12.4 (Naciones Unidas, 2015):

“8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros”.

“12.4 Para 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir de manera significativa su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de reducir al mínimo sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente”.

Documento de Trabajo

Documento de Trabajo

¿Hasta qué punto son estas metas compatibles? ¿Es posible lograr la transformación productiva y a la vez el respeto al medio ambiente? Más aun, ¿existen formas de medir estas metas, particularmente en lo que respecta al apoyo productivo y la elaboración de políticas coherentes? Lo que estas preguntas están, en realidad, indicando, es la necesidad de utilizar los ODS de forma selectiva, concentrándose en los retos más acuciantes en cada región. Desde el punto de vista de los países donantes es necesario establecer objetivos en función de las prioridades políticas e institucionales nacionales.

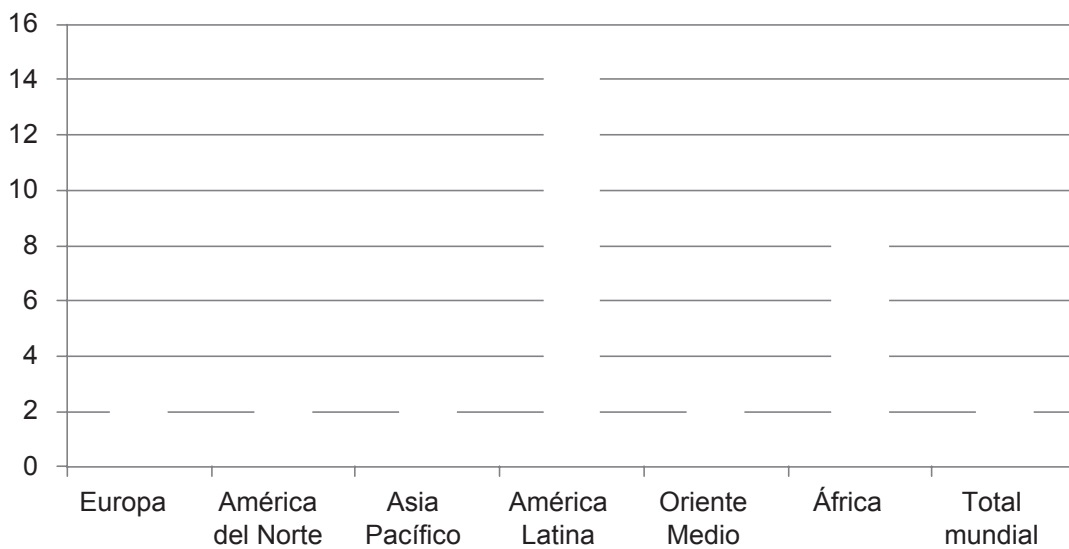
Establecer una lista de prioridades de desarrollo para la región en su conjunto resulta difícil por al menos dos motivos. Por un lado, se trata de países con un número amplio de problemas y, por tanto, con una lista potencial de objetivos muy amplia. Por otro lado, estamos hablando de sociedades con niveles de desarrollo muy distintos: por ejemplo, el PIB per cápita en dólares en Chile es más de siete veces mayor que el de Nicaragua. Esas diferencias complican cualquier esfuerzo de generalización.

No obstante, se trata de países que comparten similitudes importantes en términos de la trayectoria histórica, la forma de inserción en la economía mundial y el patrón distributivo. Lo que tratamos de hacer es identificar los problemas principales entendiendo, además, que están estrechamente vinculados: la desigualdad; la transformación productiva; la protección del medio ambiente; la violencia y la seguridad; y la interrelación de los problemas.

A pesar de la mejora en la distribución del ingreso en los últimos años (Cornia, 2014; López-Calva y Lustig, 2010), la desigualdad sigue siendo uno de los mayores desafíos de América Latina. Esto queda claro cuando se compara el coeficiente de Gini con el del resto del mundo en desarrollo (véase la Tabla 2). Junto al África Subsahariana (que tiene un Gini medio mayor pero una mediana inferior), América Latina es con mucho la región más desigual del planeta.

Dicha desigualdad se debe, principalmente, a la enorme concentración de renta y riqueza en los estratos más pudientes. Estudios recientes basados en la metodología utilizada por Piketty y colaboradores muestran que el ingreso del 1% más rico en países como Brasil, Chile y Colombia es altísimo.

La medición de la distribución de la riqueza es más compleja y, por ahora, se puede hacer sólo de forma aproximada. Tomando, por ejemplo, los datos publicados por Merrill Lynch sobre los individuos con una riqueza superior a un millón de dólares, comprobamos que cada millonario latinoamericano tiene una riqueza media superior a 14 millones de dólares, comparado con menos de 10 millones en África y menos de cuatro millones en Europa y América del Norte (véase la Figura 1).



La desigualdad de clase va unida a otras desigualdades que se retroalimentan. En particular, las inequidades de género y de raza siguen siendo muy profundas en América Latina. Así,

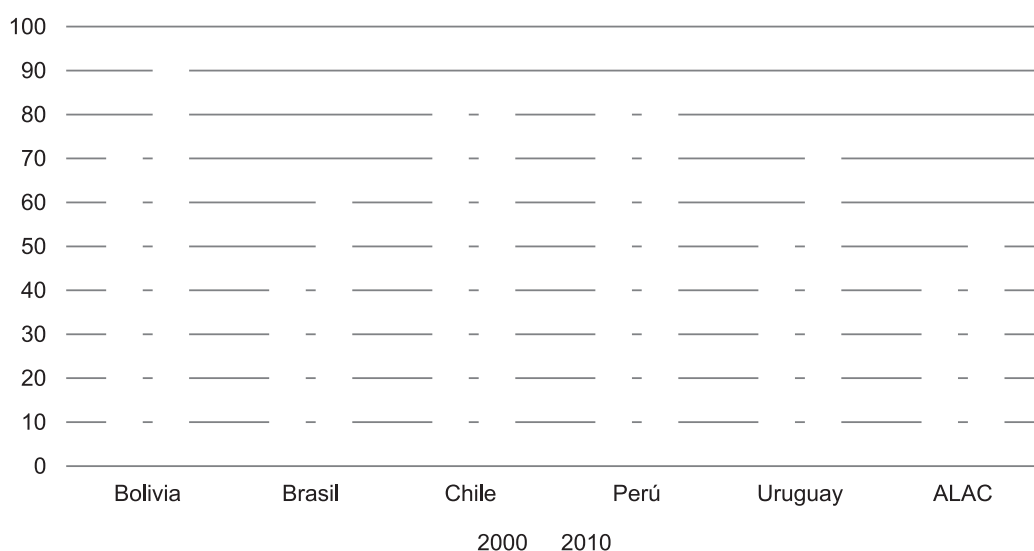
Documento de Trabajo

por ejemplo, una de cada tres mujeres no logran generar ingresos propios y la brecha de remuneración entre hombres y mujeres en 2013 era todavía del 13% (CEPAL, 2013).

La especialización en bienes agrícolas y minerales que ha caracterizado a la región desde hace siglos impone restricciones significativas sobre el desarrollo sostenible (Agenor y Montiel, 2015):

- La volatilidad de los precios de las exportaciones profundiza los ciclos económicos.
- En general, los bienes primarios tienen menor potencial para los encadenamientos que la mayoría de productos manufacturados y servicios como el turismo.
- La producción minera y, crecientemente, la agrícola es intensiva en capital y, por tanto, crea pocos empleos de calidad.
- La especialización minera (incluyendo el petróleo) genera problemas de economía política, incluyendo altos niveles de corrupción y concentración política en la distribución de rentas.

El *boom* de las materias primas experimentado entre 2003 y 2013 –con un breve parón en 2008– profundizó todavía más la especialización primaria. Como refleja la Figura 2, el peso de los bienes primarios en las exportaciones de bienes en América Latina pasó del 41% en 2000 al 54% en 2010; en ese último año, alrededor del 90% de los bienes exportados por Bolivia, Chile y Perú eran materias primas como el cobre, el oro y otros minerales.



A estos problemas se une un alto nivel de heterogeneidad estructural –entendida como las diferencias de productividad entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía– y una concentración del empleo en sectores de baja productividad (CEPAL, 2010; Rodrik y MacMillan, 2011). En América Latina la productividad en el sector líder (minería) durante el período 2003-2008 fue 7,6 veces más alta que la productividad media, mientras que la diferencia entre el sector líder y el sector más atrasado en EEUU fue de sólo 2,2 (CEPAL, 2010). La heterogeneidad estructural en la región es significativa no sólo entre sectores sino también en el interior de cada uno de los sectores. En particular, la polarización entre unas pocas empresas grandes y un universo de empresas informales y de baja productividad es muy alta. Las empresas situadas en el decil más productivo en Colombia y Venezuela, por ejemplo, son un 500% más productivas que las situadas en el decil más bajo, mientras que en Estados Unidos la diferencia es de sólo un 200% (Pagés, 2009).

Tanto la especialización primaria como la heterogeneidad estructural dificultan el mantenimiento del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo de calidad. Así, por ejemplo, de acuerdo con cálculos de la CEPAL (2015), en 2013 todavía un 46,4% de los trabajadores estaban empleados en sectores de baja productividad –sólo cuatro puntos porcentuales menos que en 2001–. Aunque algunos países como Brasil avanzaron de forma significativa en la formalización del trabajo en los últimos años, la crisis actual pone en entredicho la sostenibilidad de las mejoras.

América Latina tiene una importancia ecológica indiscutible: en la Amazonía –el bosque tropical más grande de la tierra– se encuentran alrededor del 10% de las especies de plantas y animales conocidas (PNUMA y OTCA, 2009). Por otro lado, América Latina está sufriendo más que otras partes del mundo las consecuencias del cambio climático, incluyendo el incremento en la frecuencia de huracanes y los cambios en los patrones de precipitaciones y temperatura (PNUMA, 2010).

Durante los años 2000, los altos precios de las materias primas y el crecimiento económico aceleraron, además, los problemas de la gestión del agua y los conflictos sobre el uso del suelo. De esa manera, diversos problemas medioambientales se intensificaron (CEPAL, 2015):

- Las emisiones de dióxido de carbono per cápita se incrementaron en un 27% en el período 1990-2010.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero están por encima de la media mundial (7,6 toneladas per cápita frente a 6,6) debido, en buena medida, a la deforestación.
- Entre 2000 y 2005 América Latina fue responsable de un 65% de la reducción de bosques a nivel mundial. Como se mostró en la Tabla 1, entre 1990 y 2010 la superficie de bosques en América Latina cayó en un 9% como consecuencia de la urbanización y del aumento en la producción agropecuaria.

Documento de Trabajo

- La minería a cielo abierto y la producción petrolera han seguido aumentando con costes medioambientales profundos.
- A la vez, en América Latina están teniendo lugar algunos de los debates más interesantes sobre medioambiente y la gestión de los recursos naturales (nótese, por ejemplo, la finalmente fracasada iniciativa Yasuní-ITT en Ecuador). La región tiene, además, un enorme potencial para la generación de energías no renovables tanto hidroeléctrica como geotérmica y eólica (PNUMA, 2010) y ha hecho un esfuerzo notable por reducir el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono desde los años 90.

El último de los retos tratados aquí tiene que ver con los altos niveles de violencia en América Latina. Aunque la comparabilidad de los datos entre regiones puede ser cuestionada, todo parece indicar que la región es una de las más violentas del mundo: así, según datos de las Naciones Unidas, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes es de 28 en América Latina, comparado con 18 en África y menos de cuatro en Asia, Europa, Norteamérica y Oceanía.

Estos altos niveles de violencia reflejan la debilidad institucional y son resultado de una confluencia de factores:

- Los problemas ya mencionados de desigualdad en la distribución de la renta y de falta de empleos de calidad para buena parte de la población.
- América Latina es uno de los centros mundiales de producción y distribución de droga, lo cual tiene efectos particularmente negativos en Colombia, México y Centroamérica.
- El crecimiento de las bandas juveniles o maras, especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras.
- La combinación de militarización de la seguridad e ineficiencia y corrupción de la policía.
- La debilidad del Estado y el mal funcionamiento del sistema judicial.
- La persistencia de la violencia de género en muchas ocasiones al interior de las familias.



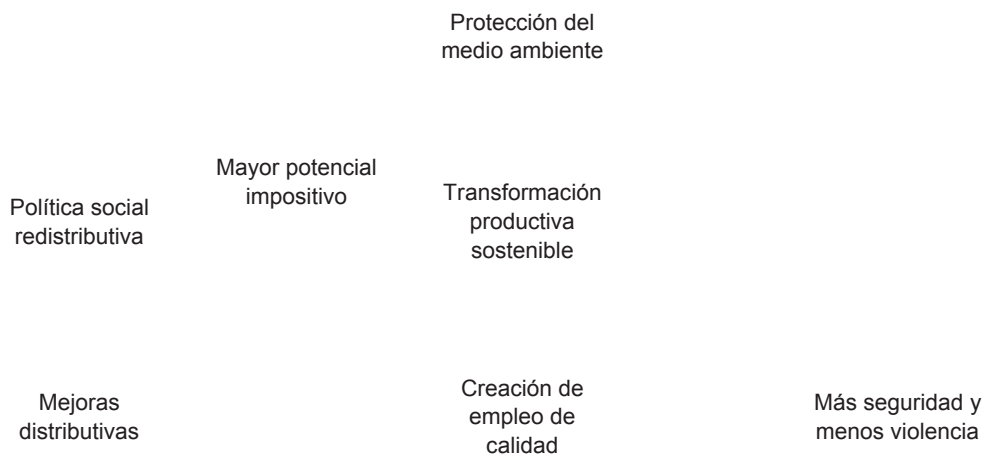
Ni el crecimiento económico ni la reducción de la desigualdad han logrado reducir el problema de la violencia. De hecho, entre 2001-2003 y 2009-2011, el número de homicidios por cada 100.000 habitantes aumentó en 10 países y disminuyó en sólo cinco (véase la Tabla 3). En países como Honduras, donde hay más de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, la violencia se ha convertido en una verdadera epidemia. Más aun, la preocupación de la población por la inseguridad es creciente: en estos momentos casi un tercio de los latinoamericanos la considera el problema más grave para su bienestar –por encima del desempleo o la calidad de los servicios públicos (Latinobarómetro, 2011)–.

Documento de Trabajo

Es importante, además, entender que todos estos elementos están vinculados entre sí. Mejoras en unos podrían contribuir positivamente en otros. En particular, la transformación productiva sostenida es especialmente importante para resolver los otros problemas. El desarrollo de nuevos sectores económicos junto al apoyo a las pequeñas y medianas empresas podría contribuir a reducir la heterogeneidad estructural y, de esa forma, las diferencias salariales entre sectores, aumentar el empleo formal y generar nuevas oportunidades para los jóvenes que ahora recurren a la violencia. Una economía más dinámica generaría, además, mayores ingresos para el gasto social.

Sin embargo, no toda transformación productiva que aumente la productividad total de los factores será positiva para la región. Es necesario que las mejoras no se concentren sólo en unos pocos sectores o se basen en el desarrollo de sectores con efectos negativos sobre el medio ambiente. Por otro lado, a la hora de diseñar una estrategia de ayuda, no se puede olvidar que mejoras en áreas como la desigualdad o la seguridad deberían también tener un efecto positivo sobre la transformación productiva; el reto final es crear círculos virtuosos entre las varias dimensiones.

Por último, es importante reconocer que para avanzar en los distintos componentes de la agenda es necesario fortalecer el Estado en dos áreas: su capacidad institucional y su acceso a recursos. El aumento del gasto social, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la mejora en las políticas de seguridad sólo son posibles si los Estados disponen de mayor capacidad burocrática y de más ingresos. Aunque, sin duda, la ayuda internacional puede contribuir positivamente, en países de ingreso medio las reformas fiscales internas son mucho más importantes.



En esta última sección se hacen algunas propuestas sobre el papel de España en la consecución de estos objetivos. A la hora de establecer las prioridades de nuestro país y buscar la coherencia en las distintas formas de intervención habría que tener en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los objetivos principales de la cooperación al desarrollo española?
- ¿Dónde están las ventajas comparativas de nuestro país?
- ¿Qué intervenciones pueden ayudar a desarrollar estos objetivos de forma coherente?

Este tercer punto es particularmente importante: no tiene sentido, por ejemplo, que en las relaciones Estado a Estado, España promueva políticas sociales universales si, a la vez, las organizaciones no gubernamentales llevan a cabo intervenciones focalizadas que contribuyen a debilitar el propio Estado.

Documento de Trabajo

En los debates sobre la ODS, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha defendido las siguientes prioridades:¹

- Erradicación de la pobreza
- Disminución de las desigualdades
- Sostenibilidad en todas sus dimensiones
- En enfoque basado en derechos
- El enfoque de género

De forma más general, hay que considerar el papel que España ha jugado en la región y la imagen que se tiene del país. En función de todas estas variables, proponemos que dos deberían ser las áreas de acción principales: la lucha contra la desigualdad a través de las políticas sociales y fiscales; y la promoción de los derechos humanos y de género buscando, sobre todo, políticas de seguridad más efectivas y democráticas.

Ésta no es sólo una prioridad española y uno de los grandes retos latinoamericanos sino que es un área donde la experiencia histórica española es de enorme interés. En las últimas décadas y hasta la crisis de 2008, España desarrolló con éxito un Estado de bienestar de carácter universal con atención a la salud y las pensiones. Dicho sistema se apoyó, además, con una combinación de formas de financiación (tanto impuestos generales como cotizaciones sociales) que América Latina debería ahora utilizar. Así pues, la ayuda española podría contribuir a mejorar la provisión de servicios básicos a algunos grupos poblacionales de forma directa pero, más en general, podría apoyar los esfuerzos de reforma en la política social –notables en países como Colombia y El Salvador– y promover incrementos en la recaudación fiscal. En este área sería particularmente importante defender la agenda basada en derechos y tratar de que todos los proyectos de las organizaciones no gubernamentales sean consistentes con una visión marco sobre el modelo de política social a desarrollar.

Buscando, sobre todo, políticas de seguridad más efectivas y democráticas. En varios países de la región, las políticas de mano dura han tenido efectos negativos sobre los derechos humanos sin lograr reducir la violencia de forma significativa. Más aun, las políticas anti-violencia no han ido vinculadas, en general, a las políticas de género que consideren la compleja interrelación entre violencia, cultura y familia.

España ha jugado tradicionalmente un papel central en este área, contribuyendo de forma activa a la modernización de la política y el aparato judicial en varios países de la región. Sería importante profundizar en estos esfuerzos, promoviendo una visión holística de los problemas (que vincule calidad institucional, desarrollo económico, desigualdad de ingreso y género y violencia) y combinando intervenciones al nivel comunitario como procesos de formación a nivel nacional.

A la hora de pensar qué instrumentos son los más útiles es importante tener en cuenta dos puntos fundamentales. En primer lugar, en muchas ocasiones, lo que España debe hacer es crear programas de colaboración y aprendizaje mutuo en lugar de sistemas tradicionales de ayuda. En segundo lugar, es importante reconocer la diversidad de países donde la ayuda española tiene compromisos. Obviamente, las necesidades en Colombia o Perú son muy distintas a los requerimientos en El Salvador u Honduras. En algunos casos, la cantidad de recursos disponibles será importante, mientras que en otros la influencia política puede ser más útil.² En general, proponemos discutir tres tipos de intervenciones:

1. Intervenciones directas (o a través de organizaciones no gubernamentales), centradas en la formación de cuadros públicos (por ejemplo, la policía) y desarrollo de programas sociales básicos que estén integrados con los sistemas públicos nacionales.
2. Influencia política sobre los gobiernos para tratar de fomentar reformas universales de la política social, reformas tributarias que aumenten la recaudación, y cambios en el discurso sobre seguridad para aumentar la eficiencia y el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género.
3. Colaboración con los organismos regionales e internacionales, incluyendo la CEPAL, la CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Documento de Trabajo

- Agénor, P., y P. Montiel (2015), *Development Macroeconomics*, 4ª edición, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Alvarado, F., y L. Gasparini (2015), "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries", en A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, Elsevier.
- CAF (2014), *Reporte de economía y desarrollo 2014. Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, CAF-Banco de Desarrollo, Caracas.
- CEPAL (2010), "Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación", en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (2015), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Cornia, A. (2014) (ed.), *Falling Inequality in Latin America: Policy Lessons and Changes*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, Oxford.
- López-Calva, L., y N. Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Merrill Lynch (2015), *World Wealth Report, 2014*, Merrill Lynch y Capgemini.
- Pagés, C. (ed.) (2009) *La era de la productividad*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington.
- PNUMA (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe. GEO ALC3*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá.
- PNUMA y OTCA (2009), *GeoAmazonía. Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Lima.
- Rodrik, D., y M. McMillan (2011), "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", *NBER Working Paper*, nº 17143.

Diego Sánchez-Ancochea
Director del Latin American Centre, Universidad de Oxford

Ante los desafíos que presenta una vecindad árabo-musulmana en búsqueda de salida al prolongado túnel en el que lleva décadas metida, la aprobación de un instrumento tan potente como la Agenda 2030 ofrece a España una seria oportunidad para contribuir a la mejora de sus niveles de desarrollo y seguridad.

La Agenda 2030, que constituye un auténtico programa multidimensional para cualquier gobierno, supone para España una referencia de indudable valor para estructurar sus relaciones con el mundo árabo-musulmán sobre bases renovadas. Dado que para España, como para cualquier potencia media, el reto supera sus capacidades individuales, se impone la necesidad de sumar fuerzas con el resto de los miembros de la UE con el objetivo común de crear un espacio euro-mediterráneo de paz y prosperidad compartida.

El balance de situación en la orilla sur y este del Mediterráneo, tanto en términos de desarrollo como de seguridad, es altamente inquietante. Los Estados ubicados en la región –entendida desde una perspectiva geoestratégica como el espacio que incluye al Magreb, a Oriente Próximo y a Oriente Medio– se caracterizan, con diferentes grados de intensidad, como territorios en los que buena parte de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas, con una estructura social muy polarizada entre una reducida elite y una gran mayoría de personas excluidas o marginadas y sin posibilidad de ejercer plenamente sus derechos en entornos de autoritarismo trufado de arbitrariedad. Incluso en los casos en que no se ha producido un estallido generalizado de la violencia el recurso a la fuerza es, tanto por parte de las instancias gubernamentales como de actores no estatales, demasiado frecuente.

Sin entrar en consideraciones históricas –sea sobre los efectos de la colonización europea o del apoyo prestado durante décadas a gobernantes escasamente comprometidos con el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos– es obvio que la apuesta occidental con la región ha sido insuficiente y, en no pocos casos, negativa. Sin que eso signifique que seamos los únicos responsables de lo ocurrido, dado que la principal carga sigue recayendo sobre las espaldas de los gobiernos locales, es demasiado frecuente que se olvide la corresponsabilidad derivada de errores e inacciones propios ante dinámicas que finalmente han provocado efectos perniciosos de los que no podemos abstraernos.

Secuencialmente se ha basculado entre el olvido y el alarmismo, con fórmulas de escasa eficacia para atender a los desafíos que allí se plantean. Visto desde la orilla norte del Mediterráneo, el mundo árabo-musulmán aparece identificado fundamentalmente como un problema, una amenaza o un riesgo. A día de hoy la, por otro lado, escasa atención que

Documento de Trabajo

recibe deriva de una visión reduccionista centrada obsesivamente en dos áreas: terrorismo internacional y presión migratoria.

Como resultado de esa equivocada aproximación y de la habitual pauta de comportamiento centrada meramente en gestionar los problemas (en lugar de aspirar a resolverlos), las medidas adoptadas han sido básicamente cortoplacistas y de mero parcheo, orientadas a responder coyunturalmente a sus efectos más visibles y llamativos. Mientras tanto, apenas se ha dedicado atención y esfuerzos a hacer frente a las causas estructurales que determinan el preocupante balance social, político, económico y de seguridad de esos países.

El tono de las relaciones entre los países occidentales y el mundo árabo-musulmán ha ido adoptando con el tiempo un perfil netamente securitario. Por un lado, se pretende establecer barreras que ilusoriamente nos hagan invulnerables a los problemas que aquejan a nuestros vecinos del sur y este, tanto en clave violenta y terrorista como migratoria. Por otro, se repite infructuosamente el intento de “comprar” la colaboración de los gobiernos locales para frenar ambos fenómenos, aunque sea a costa de traspasar los límites que marcan nuestros valores y principios. Por último, se tiende a emplear la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria como meros instrumentos paliativos del sufrimiento de amplios sectores de esas poblaciones y como contraprestación por los servicios realizados por esos gobiernos.

Aun así, ninguna de las fórmulas ensayadas hasta ahora –sean los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los diferentes esquemas comunitarios (de la Política Global Mediterránea a la Unión por el Mediterráneo) y los que han respondido a iniciativas nacionales aplicadas por España– ha logrado aminorar la gravedad de los problemas internos en la mayoría de esos países, ni reducir las brechas de desigualdad que se registran en el espacio euro-mediterráneo.

A partir de esas consideraciones, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –no específicamente diseñada para esta región– no debe ser entendida como la panacea o la fórmula mágica que definitivamente permitirá superar por sí misma todas las asignaturas pendientes. En todo caso, en términos positivos la Agenda es un auténtico programa omnicomprensivo para todos los gobiernos del planeta, tanto en clave interna como en sus relaciones con los demás gobiernos nacionales.

Atendiendo a su contenido –con objetivos y metas que van desde la lucha contra la pobreza hasta el cambio climático, pasando por la promoción de los derechos humanos, la prevención de conflictos violentos y el crecimiento económico– la Agenda establece, en principio, un marco útil para encarrilar la acción exterior de cualquier Estado interesado en la suerte del espacio euro-mediterráneo. Tres primeras e insoslayables condiciones para ello son: (1) asegurar una financiación acorde con la ambición del empeño a realizar (y los magros resultados de la Conferencia de Adís Abeba sobre financiación del desarrollo, celebrada en julio del pasado año, generan considerables dudas sobre el particular); (2) lograr una adecuada coherencia de políticas para evitar que los efectos beneficiosos de una medida puedan quedar anulados por otra, respondiendo a dispares intereses corporativos no

coincidentes en su finalidad última; y (3) apostar por la sostenibilidad, integrando las claves económicas, sociales y medioambientales y atendiendo a que las acciones emprendidas consigan consolidar capacidades que sobrevivan al impulso inicial.

España –una potencia media inmersa en graves problemas internos derivados de una crisis económica sistémica y de un modelo político exhausto– poco puede hacer en solitario para defender sus propios intereses y, mucho menos, para cambiar las complejas dinámicas que caracterizan hoy al Mediterráneo. Eso implica, por definición, que la opción más realista pasa por esforzarse en lograr que la agenda euro-mediterránea recupere el vigor del que gozó a mediados de la última década del pasado siglo, alineándose con la política de la UE en la región. España no parte de cero, dado que ha ido articulando esquemas de relaciones tanto bi- como multilaterales con muchos de esos países; pero debe reconocer que sus medios son insuficientes para lograr resultados apreciables y que, en términos generales, el enfoque dominante ha estado lastrado por consideraciones securitarias centradas en el mantenimiento de la estabilidad a toda costa. España debe aprovechar las buenas relaciones con el mundo árabe y la potencialidad de los esquemas ideados por Bruselas para activar la voluntad política y económica comunitaria hacia la región, sirviendo como interlocutor privilegiado (pero evitando también empantanarse nuevamente en la competencia con otros socios comunitarios por puro afán de protagonismo). En esa línea conviene:

- No tergiversar los objetivos básicos de la Agenda 2030, cayendo en la tentación de subordinarlos a otras estrategias que no sean el fomento del desarrollo global, la seguridad humana y el respeto de los derechos humanos.
- Modificar el enfoque dominante, centrado en la estabilidad a toda costa, para pasar a otro que entienda que no puede haber seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, ni ninguno de ellos si no hay respeto pleno de los derechos humanos. Es imposible establecer una fortaleza que nos haga invulnerables a lo que ocurre en nuestra periferia más inmediata. Lo que en ella suceda nos afecta muy directamente. Por tanto, por puro egoísmo inteligente (si no basta con apelar a los principios y valores que nos definen), es preciso contribuir decididamente al desarrollo y a la seguridad de quienes nos rodean, porque eso repercute muy directamente en nuestro mayor desarrollo y seguridad. La seguridad energética, a la que se suele subordinar buena parte de nuestra aproximación a la zona (con el añadido ya mencionado del terrorismo yihadista y de los flujos de población descontrolados), no puede sacralizarse hasta el punto de seguir aferrados a un *statu quo* que resulta insostenible y que supone el sufrimiento de millones de personas.
- Entender que la tarea a realizar no puede ser secuencial, pensando en cómo incrementar la seguridad en primer lugar, para encarar luego la agenda del desarrollo o la de los derechos humanos, sino que debe ser simultánea. Eso obliga a trabajar al mismo tiempo en los tres terrenos, otorgándoles el mismo nivel de importancia.

Documento de Trabajo

- Asumir que si la “zanahoria” no es suficientemente atractiva resulta imposible modificar esquemas y pautas de comportamiento muy asentadas. En consecuencia, resulta prioritario garantizar fondos suficientes para mantener un esfuerzo prolongado en el tiempo, que no busque resultados inmediatos en terrenos que exigen planteamientos de “gota a gota” y que, para complicar todavía más la tarea, nunca garantizan resultados positivos.
- Aceptar las limitaciones propias para atender a tantos frentes y, por tanto, priorizar entre todas las acciones y actores posibles, contando desde el principio que nuestras prioridades pueden no coincidir con las que tengan los actores gubernamentales de la zona y sus propias ciudadanías. Para ello es preciso, una vez más, establecer un eficiente mecanismo de coordinación entre los 28, aprovechando el valor añadido tanto temático como geográfico de cada uno. En ese sentido, cabe recordar que el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 tan sólo identifica a Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos como prioritarios, sin que nada permita suponer que en el siguiente haya opción real de aumentar significativamente ni el número de países ni el volumen de fondos. En términos temáticos las prioridades que España destaca en su acción exterior hacia la región van desde la lucha contra la pobreza y la reducción de desigualdades hasta la sostenibilidad, las acciones basadas en derechos, el enfoque de género y la construcción de la paz.
- Otorgar, en función de los condicionantes ya mencionados, especial relevancia a temas como:
 - A. La reducción de la insostenible brecha de desigualdades que se registra a ambos lados del Mediterráneo. Esas desigualdades constituyen el factor “belígeno” más potente y si no se reducen a niveles soportables –tanto las internas de cada país, como las que se detectan entre los distintos países de las tres subregiones mencionadas y entre todos ellos y la UE– no puede extrañar que se incremente el nivel de inestabilidad y de violencia.
 - B. La educación, tanto formal como informal, en todos sus niveles, no sólo para atender las demandas del mercado laboral sino también para formar ciudadanía.
 - C. El papel de las mujeres en todos los órdenes de la vida pública.
 - D. La creación de empleo, sobre todo para jóvenes, y medidas que faciliten el acceso a los mercados para poder comercializar los productos elaborados localmente.
 - E. El papel de las nuevas tecnologías, que por sí mismas pueden alterar el *statu quo* actual mucho más que cualquier otro factor a considerar.

- F. La legitimidad de los responsables políticos locales frente a sus propias poblaciones, en paralelo a la potenciación de una sociedad civil en condiciones de participar en el diseño e implementación de su propio desarrollo.
- G. El protagonismo local en todas las fases de las acciones que finalmente se implementen, asegurando que la participación no queda reducida a los representantes gubernamentales, sino que también garantiza las aportaciones de la ciudadanía.

España es, desde luego, un actor con importantes intereses y capacidades en el área euro-mediterránea. Cuando se compara con su activismo en la zona durante la primera mitad de la última década del pasado siglo, es evidente que ha perdido peso; pero aun así sigue siendo una prioridad de su política exterior. Por un lado, en clave energética nuestra dependencia de suministros es considerable y en la zona se ubican buena parte de las vías de tránsito que acercan los hidrocarburos a nuestro territorio. Por otro, su alto nivel de inestabilidad es una fuente de inseguridad propia inevitable. Ante esa situación no cabe enclaustrarse, sino renovar nuestro compromiso con la región, procurando sumar fuerzas con otros para mejorar sus niveles de desarrollo y seguridad y de respeto de los derechos humanos.

La Agenda 2030 nos ofrece una buena oportunidad para revitalizar el enfoque multilateral y multidimensional que se necesita para hacer frente a los considerables desafíos que plantea la zona. Unos desafíos que, en todo caso, van más allá de lo que España puede hacer en solitario y de lo que la cooperación al desarrollo en sentido estricto puede abarcar. De ahí se deduce la necesidad de potenciar la cooperación entre los 28 para poder estructurar una respuesta común, partiendo de las lecciones aprendidas sobre la aplicación de los diversos esquemas de relaciones aprobados hasta ahora, incapaces de convertir a la región euro-mediterránea en el espacio de paz y prosperidad que reiteradamente ha planteado la UE.

Para modificar esa situación la clave no está tanto en crear un nuevo esquema de relaciones (los tres “cestos” de cooperación que contempla el Proceso de Barcelona –político y de seguridad, económico y financiero y diálogo social, cultural y humano– siguen siendo hoy tan válidos como en 1995), como en activar la necesaria voluntad política de los 28 para implementar plenamente lo que recoge el papel. La Agenda 2030 encaja perfectamente en esta línea. Para que sirva al fin perseguido debe, en todo caso, financiarse adecuadamente, lograr un mayor nivel de coherencia en las acciones a realizar y apostar seriamente por la sostenibilidad. De nosotros depende.

Jesús A. Núñez Villaverde, Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una agenda de progreso global que escapa los límites temáticos y geográficos de agendas anteriores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ciertamente, escapan el ámbito exclusivo de la cooperación. Aplicarla tendrá implicaciones institucionales, políticas y financieras que deben ser aclaradas cuanto antes.

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen la hoja de ruta del desarrollo global hacia 2030. A diferencia de otros esfuerzos anteriores, el alcance temático y geográfico de los ODS responde a la complejidad del reto que afronta: los principios de equidad y sostenibilidad enhebran los 17 objetivos de esta agenda y alcanzan al conjunto de los países firmantes, desarrollados, emergentes y de ingreso bajo. La ambición de los ODS es al mismo tiempo una oportunidad de desplegar acciones relevantes en buena parte de los determinantes del progreso nacional y global, y el riesgo enorme de acabar reducida a un conjunto de buenas intenciones y acciones arbitrarias y atomizadas. La posibilidad de acabar en uno u otro punto depende de la capacidad de los Estados para definir un plan de acción que contemple prioridades claras y evaluables, mecanismos institucionales de coordinación y un presupuesto ajustado a las necesidades. Se analizan aquí estas necesidades para el caso español y se ofrecen algunas ideas para responder a ellas, incluyendo la creación de una Oficina de Sostenibilidad y Equidad adjunta a la Presidencia del Gobierno. Aunque la cooperación internacional es sólo una parte de este esfuerzo, sus instituciones y responsables pueden jugar un papel determinante en el impulso estratégico de la nueva agenda.

En septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una agenda universal para el desarrollo global que establece la hoja de ruta de la comunidad internacional al menos hasta 2030. Todos los países están obligados a trasladar estos planes a sus políticas nacionales e internacionales, aunque el modo y el alcance con los que esto ocurra son todavía confusos. Las siguientes notas ofrecen seis reflexiones sobre este proceso y las implicaciones para el caso español.

Los ODS se asemejan más a un recetario que a una receta. Tienen la virtud de ser comprensivos y relevantes, pero conllevan el grave riesgo de derivar en agendas arbitrarias, atomizadas e inoperantes. Los mecanismos de aplicación y seguimiento de las 169 metas determinarán la eficacia de los planes nacionales y, lo que es más importante, del resultado del esfuerzo agregado.

Documento de Trabajo

En su informe de 2014, en plena recta final de la negociación de los ODS, el secretario general de la ONU apeló a “una cultura de la responsabilidad compartida, basada en normas universales acordadas y compromisos globales” e inmediatamente enunció la clave para la consecución de estos objetivos: “mecanismos y procesos locales y nacionales con una participación amplia de una diversidad de actores”.¹ Sostener lo contrario sería peculiar, pero esta lógica da una idea de las dificultades a las que harán frente los ODS.

Seis meses después de la aprobación formal de estos objetivos, la web que aloja el detalle de los indicadores de seguimiento incluye más siglas de comisiones que mecanismos estadísticos duros para garantizar el cumplimiento de las metas, cuya amplitud resulta en algunos casos desconcertante (véase el caso de la Cobertura Universal de Salud, ampliamente interpretable dependiendo del contexto). Aunque ya existen 230 indicadores que deben orientar el seguimiento y la evaluación de las metas, la heterogeneidad de los procesos nacionales es preocupante. En España, por ejemplo, no tenemos ninguna pista de los organismos e instituciones que van a asumir esta responsabilidad, ni sobre la influencia de esta agenda en el conjunto de las políticas públicas más allá de la cooperación. La interinidad del gobierno y de la propia legislatura son una magra justificación en un proceso que podría haber quedado definido hace casi un año.

Como otros países desarrollados, España se enfrenta al reto de hacer suya una agenda de desarrollo global que toca aspectos medulares de su modelo de progreso. El doble eje se establece tanto en el ámbito temático (un conjunto de ambiciosos objetivos enhebrados por los principios de equidad y sostenibilidad) como en el geográfico (definir una aportación sustantiva a la convergencia internacional y el desarrollo de los países pobres, al tiempo que se establecen objetivos nacionales ajustados a las necesidades y capacidades propias).

No hace falta decir que este desafío va mucho más allá del ámbito tradicional de la cooperación. Ninguna contribución seria al cumplimiento de los ODS puede excluir medidas tangibles y relevantes en algunos campos directamente relacionados con los ODS, entre los que destacan los siguientes:²

- Consumo y generación de energía, reflejado en los ODS 7 y 10 pero con implicaciones en otros.
- Fiscalidad y desigualdad: desde la posición de España en la consolidación de sistemas fiscales internacionales más justos y eficaces hasta la necesidad de abrir un debate nacional sobre la brecha creciente de desigualdad (entre sexos, entre grupos de ingreso, entre grupos de edad) en nuestro propio país. Ambos reflejados en el ODS 10.
- Políticas sociales, precariedad e igualdad laboral, un ámbito particularmente sensible del desarrollo social y productivo de España que aparece en el ODS 8.

- La acción exterior y todo lo que tiene que ver con el papel de España en el mundo, empezando por sus políticas de cooperación e incluyendo los nuevos partenariados para el desarrollo (ODS 10 y 17).
- El movimiento internacional de bienes, servicios y personas, muy particularmente los nuevos modelos de movilidad y la conformación de una Política Migratoria Europea que vaya más allá de la estrategia defensiva.

El doble desafío tiene para España implicaciones de carácter político, institucional y financiero, que desarrollamos brevemente a continuación.

Aunque no existe una plantilla fija para llevarla a cabo, la puesta en marcha de los ODS en cada uno de los países debe responder a un plan establecido que incluya las prioridades elegidas por cada país, el calendario de actuaciones, los mecanismos de consulta y los indicadores para garantizar su seguimiento. Este plan de trabajo ya ha sido sugerido por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y no existe ninguna razón para retrasar su elaboración en el momento en que el nuevo gobierno y parlamento entren en funciones.³

Básicamente, las obligaciones en este ámbito consisten en a la elaboración de un plan de acción que sea al mismo tiempo relevante, ambicioso y creíble. Esto implica definir con finura –y con el horizonte de 2030– las prioridades nacionales en tres ámbitos: (1) la agenda propia (por ejemplo, abrir un debate sobre el avance de la desigualdad o poner fin a la emergencia de la pobreza infantil y juvenil); (2) la agenda externa (reconsiderar las prioridades de España en materia de cooperación, participación en organismos internacionales o iniciativas de paz); y (3) los ámbitos en las que estas se solapan (la agenda del clima o la de la movilidad internacional de personas son dos buenos ejemplos).

Aunque no existen precedentes exactos de un plan de este tipo (los Objetivos de Desarrollo del Milenio eran una criatura de naturaleza y alcance bien diferentes), sí se puede aprender de la experiencia de otros procesos complejos, como el del cambio climático. El gobierno irlandés, por ejemplo, lanzó a mediados del pasado año una consulta nacional sobre un Plan Nacional de Mitigación que daba respuesta a los compromisos adquiridos en este proceso.⁴ Los países en desarrollo, por su parte, llevan años produciendo programas nacionales de adaptación que se asemejan en su transversalidad y adaptación al tipo de documento que podría elaborar el gobierno español en colaboración con los agentes políticos y sociales.⁵

Documento de Trabajo

Precisamente porque este asunto escapa con mucho el ámbito de influencia de la cooperación, sería deseable que su estructura no esté sujeta sólo al ámbito de influencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, sino que cuente con un armazón institucional transversal y muy cercano a la Presidencia del Gobierno. A lo largo de las últimas semanas se han escuchado algunas sugerencias considerablemente ambiciosas de los partidos, como la realizada por el PSOE durante la campaña del pasado otoño en relación con una Vicepresidencia de Sostenibilidad.

Tal vez esta idea tenga recorrido con algunas opciones de gobierno, y sin duda tiene atractivo. Pero tal vez sea más operativo (y aceptable para el conjunto del arco ideológico) pensar en una Oficina de Sostenibilidad y Equidad equivalente a la actual Oficina Económica del Gobierno. Esta OSE debería estar dotada del aparataje estadístico que sea necesario –lo que implica retoques urgentes en el sistema nacional de estadística para incluir, por ejemplo, información detallada sobre desigualdades por edad o residencia–, así como de los mecanismos de coordinación interministerial que garanticen la coherencia necesaria entre las diferentes áreas de la administración y la posibilidad de exigir una rendición de cuentas ordenada.

Institucionalmente, el panorama debe completarse con una comisión parlamentaria al más alto nivel (esta vez sí, referenciada explícitamente a los ODS) y mecanismos serios y relevantes de participación de la sociedad civil, mucho más allá del modelo y ámbito de influencia del Consejo de Cooperación.

El plan nacional de cumplimiento de los ODS debe incorporar una memoria económica detallada tanto en las especificidades del gasto previsto como en los mecanismos que garantizarán los recursos (incluyendo planes explícitos en materia de fiscalidad internacional y nuevos mecanismos de financiación, asuntos que son al mismo tiempo medio y fin de los ODS). El primer punto es mucho más complejo que el segundo. En la medida en que la agenda nacional de los ODS incorpora aspectos centrales del Estado del bienestar, la política energética o la sostenibilidad ambiental, parece complicado establecer un presupuesto ceñido a las necesidades específicas de la agenda 2030. Sí es posible, sin embargo, realizar anotaciones sobre el gasto previsto que permitan informar adecuadamente en los procesos de seguimiento de los ODS y ofrecer al debate público un orden de magnitud del esfuerzo previsto y el realizado.

En lo que respecta a los ingresos, existe la posibilidad de completar las fuentes establecidas de ingresos públicos con nuevas herramientas dirigidas específicamente a la financiación de los ODS y que forman parte de la nueva agenda de financiación del desarrollo. La tasa a las transacciones financieras (conocida popularmente como Tasa Tobin o Tasa Robin Hood) es un buen ejemplo de ello. La propuesta realizada por las organizaciones sociales incluía una distribución del gasto en tres partes: (1) cooperación internacional; (2) lucha contra la

pobreza nacional; y (3) lucha contra el cambio climático. Ciertamente que las previsiones originales eran bastante más optimistas de lo que parece que tendremos finalmente, pero un criterio de este tipo ejemplifica bien las posibilidades presupuestarias y pedagógicas de las nuevas herramientas de ingreso.

Finalmente, sería interesante explorar algunas ideas más heterodoxas como, por ejemplo, la posibilidad de establecer una condicionalidad mutua entre los objetivos de déficit y los ODS, de modo que el primero no aplaste sistemáticamente a los segundos. No hay modo de hacer esto sin el consenso europeo, por lo que es necesario contribuir a promover este debate para el conjunto de la UE.

El hecho de que las políticas tradicionales de cooperación no ocupen la parte principal del espacio de acción de los ODS no significa que deban ser ignoradas. Las instituciones y los individuos familiarizados con la ayuda al desarrollo cuentan con una experiencia insustituible en la gestión de este tipo de agendas complejas y en la relación con los organismos que deben llevarlas a cabo. La participación activa de una Cooperación Española renovada en el diseño, aplicación y seguimiento del plan nacional para los ODS es al mismo tiempo un beneficio para las aspiraciones nacionales y una oportunidad para salir del cajón estanco en el que a menudo queda recluida. Todo ello hace aún más importante elegir bien las imbricaciones institucionales y los liderazgos políticos en este ámbito, porque es más que posible que lo que España haga en este ámbito comience con el impulso de los sectores de la cooperación, que son los que han seguido más de cerca el proceso de conformación de la Agenda 2030.

Como ha señalado el investigador del Center for Global Development Charles Kenny, “la propuesta del grupo de trabajo [sobre los ODS] es una visión utópica más que un conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030”.⁶ El riesgo de que este conjunto bienintencionado pero inabarcable de metas acabe convertido para muchos Estados en poco más que un recurso retórico no es irrelevante. Y eso sería imperdonable. Al fin y al cabo, el principal valor añadido de la agenda modesta y parcial de los ODM es que proporcionaron a la comunidad internacional (los donantes, fundamentalmente) una hoja de ruta creíble para un período de tiempo razonable. Sustituir este proceso –que ha supuesto avances tangibles en ámbitos como la mortalidad infantil o la lucha contra la malaria– por algo como los ODS es realizar un verdadero salto mortal.

Documento de Trabajo

Dicho esto, la oportunidad es evidente. Los ODS ofrecen un relato infinitamente más moderno y relevante del progreso global, uno que considera la compleja imbricación de asuntos, actores y plazos. Interpretar correctamente esta agenda y trasladarla a un programa nacional creíble de actuación es el reto de cada uno de los países firmantes, España entre ellos.

Gonzalo Fanjul

Director de análisis del Instituto de Salud Global Barcelona (ISGlobal)

La participación de España en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la de otros países europeos, implica no sólo movilizar presupuestos, instituciones y normas nacionales, sino también adoptar posiciones nacionales sobre presupuestos, instituciones y normas de la UE. La importancia de una u otra contribución depende del reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno, algo que por otra parte no siempre está completamente resuelto.

Entre los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 hay muchos conectados con políticas europeas. En algunas de ellas, la UE tiene competencias exclusivas, como en la política comercial; en otras las competencias son compartidas con los Estados miembros, como en materia de ayuda internacional; y en otras como la fiscalidad, las competencias siguen siendo de ámbito nacional, con contadas y muy concretas intervenciones por parte de la UE.

A la hora de definir la responsabilidad de España en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) parece lógico distinguir qué medios debe aportar España y cuáles la UE, sin que la intervención de la Unión suponga que España deba desentenderse completamente. En esos casos, el compromiso de España con el desarrollo se demostraría en las posiciones nacionales relativas a decisiones adoptadas en el ámbito europeo, algunas de ellas tan relevantes para España como la distribución de fondos del Instrumento Europeo de Vecindad entre países mediterráneos o de otras regiones o los distintos mandatos geográficos del BEI.

Más aún, en algunos casos en los que la división del trabajo entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas no está perfectamente definida, España, teniendo en cuenta su identidad propia como donante, puede y debe implicarse en el debate sobre la propia europeización, que consistiría básicamente en determinar qué se hace mejor en cada nivel de gobierno.

La próxima elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española –con los debates que ello conllevará en el ámbito de la administración, el parlamento y la sociedad civil– sería una buena ocasión para reforzar la dimensión europea de la política española de desarrollo.

La propia Agenda 2030 hace una propuesta de los medios que deben aportar los países desarrollados para su ejecución. Mientras los 16 primeros ODS de la Agenda son objetivos propiamente dichos y expresan cómo debería ser el mundo en 2030 (más sostenible, más seguro y más equitativo), el ODS 17 es en realidad una lista de las contribuciones esperadas de la cooperación internacional para conseguir los 16 objetivos anteriores.

Documento de Trabajo

Se ha dicho que esta agenda de desarrollo tiene un enfoque global mientras que su predecesora tenía un enfoque Norte-Sur. Sin embargo, su ODS 17 contiene fundamentalmente compromisos para los Estados desarrollados, incluida España, a beneficio de los países en desarrollo.

Es evidente que algunos de los medios de ejecución enumerados por la Agenda (véase la Tabla 1) conectan con políticas en las que la España, en tanto que Estado miembro de la UE, comparte competencias con el resto de la Unión aunque en distinta medida. El comercio internacional, por ejemplo, es una política común, mientras que la fiscalidad es un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros en el que la UE interviene en contadas y muy concretas ocasiones. La financiación del desarrollo estaría en un nivel de europeización intermedio, en el que Estados miembros e Instituciones europeas ejercen funciones similares.

Parece lógico, por tanto, que cuando España planifique el cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante la firma de esta Agenda –por ejemplo, durante la elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española– determine en primer lugar en qué medida se trata de compromisos nacionales y en qué medida son una obligación compartida con sus socios europeos.

A continuación, se desarrolla algo más esta idea en relación a los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 bajo el apartado finanzas y se proponen distintos tipos de contribución española en función del reparto de competencias entre los niveles de gobierno nacional y europeo.

La meta 17.1 de la Agenda 2030 consiste en el apoyo internacional a los países en desarrollo con el fin de mejorar su capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. Esta meta conecta directamente con el enfoque central de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Addis Abeba en 2015,¹ cuyo primer ámbito de acción son los recursos públicos nacionales y donde la ayuda internacional pasa a un segundo o tercer plano, detrás incluso de los flujos financieros y comerciales de carácter privado.

La Agenda de Acción de Addis Abeba reconoce que para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible lo fundamental es disponer de muchos más recursos públicos en los países en desarrollo y que la ayuda internacional juega sólo un papel complementario que debe adaptarse caso a caso. Para que se produzca ese aumento de recursos nacionales, se proponen reformas tributarias orientadas a la modernización, ampliación y progresividad de los sistemas impositivos. Paralelamente, la Agenda de Addis Abeba insta a los países a redoblar los esfuerzos para reducir e incluso eliminar las corrientes financieras ilícitas antes de 2030, confiando para ello en el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de los intercambios internacionales de información.

En ambos apartados, España tiene una ventaja comparativa frente a otros donantes. En el ámbito de la reforma fiscal, está en muy buena posición para prestar cooperación técnica en la materia. Primero, porque es un tipo de cooperación especialmente pertinente en América Latina, un contexto de renta media y fuertes desigualdades donde la cooperación española tiene su mayor experiencia. Segundo, porque la modernización fiscal de España es un éxito todavía reciente. Tercero, porque la lengua y otros elementos culturales comunes facilitan el intercambio de conocimientos propio de toda cooperación técnica.²

Por otra parte, en el ámbito de la lucha contra los flujos financieros ilícitos, España también está en una posición favorable para ser un donante líder.³ Ha sido un país especialmente estricto en el cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y ha cooperado activamente con la extensión de la iniciativa GAFI a países socios, particularmente por medio de GAFILAT. Además, se está adelantando también en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales de la iniciativa OCDE contra la elusión fiscal, BEPS, por ejemplo, a la hora de introducir la obligación para las empresas multinacionales de desglosar sus cuentas anuales país por país.

Documento de Trabajo

Si se tiene en cuenta, por otra parte, que en el ámbito de la fiscalidad, la UE no tiene competencias propias y sólo interviene con intención de homogeneizar las normas que afectan al mercado interior –cosa que no ha conseguido en una cuestión tan sensible como la normativa anti-blanqueo–⁴ éste sería un ámbito adecuado para lanzar una estrategia de cooperación bilateral propia e incluso ejercer un cierto liderazgo político en los correspondientes organismos multilaterales.

Al contrario que en el ámbito de la fiscalidad, la contribución española a la Agenda 2030 en relación con la inversión privada no puede hacerse bilateralmente dado que, desde la firma del Tratado de Lisboa, la UE tiene competencias exclusivas en acuerdos de protección y promoción de inversiones, que son las principales normas internacionales que regulan este tipo de flujos.

La meta 17.5 de la Agenda insta a los países a adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados. Según la UNCTAD y varios países en desarrollo (Ecuador, Sudáfrica y Brasil), el sistema actual protege excesivamente a los inversores extranjeros frente a cambios legislativos de alcance general. Se trata de una protección de la que carecen los inversores nacionales y que limita el espacio político de los países en desarrollo para avanzar en legislación laboral, medioambiental y de integración social.

Por ello, la propia UNCTAD ha propuesto nuevas cláusulas para estos acuerdos que estarían en línea con otra meta de los ODS que compromete a la comunidad internacional a “respetar el liderazgo y el margen normativo de cada país para establecer y aplicar políticas orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible”.

La UE todavía no ha llevado a término esta nueva competencia pero cuando firme su primer acuerdo europeo de inversiones con un país en desarrollo, se verá obligada a decidir si aplica o ignora las recomendaciones de la UNCTAD. Actualmente, ya existe una discusión en Europa sobre el modelo de acuerdo que se debería adoptar con carácter previo a las distintas negociaciones con cada país tercero. En esta discusión, España estaría defendiendo un modelo clásico contrario a las recomendaciones de la UNCTAD, sin que se haya hecho una reflexión política sobre su coherencia con planteamientos como los de la Agenda 2030.

Por tanto, la inversión internacional, como el comercio, sería un ámbito de la política pública en el que el compromiso español con la Agenda 2030 se pone a prueba con su posición nacional dentro del complejo proceso de toma de decisiones de la UE. Como se señala en otro trabajo del Real Instituto Elcano, allí donde se ha dado una europeización de la acción exterior, España debe adoptar una actitud mucho más proactiva en la conformación de los posicionamientos europeos en el mundo.⁵

La meta 17.2 de la Agenda 2030 compromete a los países desarrollados a destinar el 0,7% del PNB a ayuda oficial al desarrollo (AOD) con una cuota entre el 0,15% y el 0,20% del PNB para los países menos adelantados. Dado que la ayuda internacional es un ámbito de competencias compartidas, España tendría una doble responsabilidad en esta meta: la dotación y gestión de su propia ayuda y su posición en relación a la ayuda europea. Así, cuando España, por ejemplo, asigna una prioridad política al Mediterráneo e identifica en esa área unos determinados objetivos, este ejercicio puede informar tanto la actividad de la AECID como la posición sobre el uso del Instrumento Europeo de Vecindad.

Por lo general, los debates en España sobre ayuda, tanto en el ámbito de la Administración, como en el Parlamento o en la sociedad civil, se concentran en la primera de las responsabilidades, sin que esto esté justificado por las cifras. La Comisión Europea gestiona el tercer presupuesto de AOD más grande del mundo y la parte de éste imputable a España supone ya el 50% de toda la AOD española. Más aún, si la UE fuera un ámbito de coordinación efectiva para toda la ayuda europea, como propone el Consenso Europeo de Desarrollo, sus instituciones liderarían más de la mitad de toda la AOD mundial.

Este último punto señala una tercera responsabilidad de los Estados miembros en los ámbitos de competencias compartidas: la de buscar la óptima división del trabajo entre instituciones europeas y nacionales. Hasta ahora, sobre la base de declaraciones más o menos vagas sobre las bondades de la complementariedad y la coordinación, se ha avanzado bastante en aspectos operativos de la coordinación como la programación conjunta y la cooperación delegada, pero en algunos casos, los avances se han bloqueado por cuestiones que no son de índole operativa. Por ejemplo, por las implicaciones que tiene la coordinación en la interlocución de cada donante con las instituciones del país receptor.⁶

A los Estados miembros como España, que tiene una entidad propia como donante, les puede interesar abordar estas cuestiones en el nivel político y acordar una distribución de competencias *ex ante* basada en la idea de subsidiariedad. O sea, en la determinación de qué se hace mejor en cada nivel de gobierno. Como en otros ámbitos de la UE, posiblemente las instituciones europeas podrían limitarse a intervenir directamente allí donde no puedan hacerlo los Estados miembros o donde claramente presenten una ventaja comparativa, sin perjuicio de que jueguen un papel de cofinanciador y planificador estratégico en aquellos ámbitos donde la intervención directa recae en los gobiernos nacionales.

La Agenda 2030 pretende movilizar no sólo ayuda, sino también otros recursos que, sin tener un carácter concesional, puedan igualmente financiar objetivos de la agenda como las infraestructuras resilientes (ODS 9) y la energía asequible y sostenible (ODS 7). Además, algunos recursos que no implican necesariamente desembolsos como, por ejemplo, las garantías, pueden contribuir a movilizar financiación privada y, por tanto, complementar otras metas del capítulo financiero de la Agenda.

Documento de Trabajo

El instrumento con el que cuenta la UE para este tipo de operaciones es el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyo principal ámbito geográfico es la propia UE aunque se ha extendido a países en desarrollo con mandatos temporales y de distinta intensidad. Así, por ejemplo, está operando en América Latina con un presupuesto de 2.300 millones de euros para el período 2014-2020, y en países terceros del Este de Europa con 4.800 millones de euros para el mismo período.

La Agenda 2030 invita a desplegar más instrumentos de este tipo y podría incentivarse a ello, por ejemplo, con nuevas medidas de financiación del desarrollo como el indicador *Total Official Support to Sustainable Development* (TOSSD). Al igual que la contabilidad llevada por la OCDE da seguimiento a los compromisos de AOD adquirido por los países desarrollados, las cifras TOSSD darían seguimiento también a otros recursos financieros aportados por los países donantes con fines de desarrollo. Por todo ello, cabe esperar un aumento de operaciones de instituciones como el BEI en países socios y, como en el ámbito de la ayuda no reembolsable, España puede tener una posición al respecto.

En este ámbito de la banca de desarrollo, se puede hablar también de competencias compartidas, dado que el BEI coexiste con instituciones similares de ámbito nacional, aunque con volumen y mandatos muy distintos en cada país. De hecho, en los últimos años han aumentado las operaciones en las que la financiación del BEI se combina con financiación del presupuesto de la UE y con financiación reembolsable y no reembolsable de los Estados miembros, adoptando normalmente la institución bilateral el protagonismo en la ejecución.

España aportó financiación no reembolsable a estas iniciativas denominadas facilidades de inversión, aunque no ha participado directamente en su ejecución; cosa que sí han hecho países con instituciones más financieras más fuertes, como Francia, por medio de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), y Alemania, con el grupo KfW. Teniendo en cuenta los planteamientos de la Agenda 2030 sobre financiación reembolsable y los ejemplos de Francia y Alemania, cabría repensar el complejo esquema institucional español de cooperación reembolsable, en el que participan la AECID, el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), adscrito a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y la Compañía para la Financiación del Desarrollo (COFIDES).

Las reflexiones anteriores sobre los medios de ejecución enumerados por la Agenda 2030 y su relación con políticas compartidas por España con el resto de la UE apuntan a que la planificación de la Agenda 2030 en España debe referirse no sólo a presupuestos, instituciones y normas nacionales, sino también a las posiciones españolas relativas a presupuestos, instituciones y normas de la UE. Dependiendo del reparto de competencias en cada ámbito de la Agenda, los esfuerzos deberían concentrarse en el nivel nacional o europeo. Así, en el ámbito de la fiscalidad resulta pertinente desarrollar una estrategia bilateral para la cooperación española, pero en el ámbito de la inversión extranjera y sus normas, el compromiso con el desarrollo se demostraría en la formación de la posición española en debates y votaciones clave en las Instituciones de la UE.

En algunos casos, como el de la ayuda al desarrollo, donde el reparto de competencias entre las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales no está totalmente cerrado, los Estados miembros y en particular aquellos que como España tienen cierta entidad en la política de desarrollo, pueden tener una responsabilidad y un interés adicional en determinar cuál es la división óptima del trabajo entre donantes europeos e identificar más claramente el valor añadido de la ayuda gestionada a nivel europeo.

La próxima elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española sería una buena oportunidad para integrar la dimensión europea en las reflexiones y debates sobre la política española de desarrollo.

Aitor Pérez
Investigador asociado, Real Instituto Elcano

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...).

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.

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

Documento de Trabajo

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.

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 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 13er 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 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.

Documento de Trabajo

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.

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.

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

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.

Documento de Trabajo

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.

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 6º a 9º). 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).

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.

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.

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).

Documento de Trabajo

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.

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.

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.

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.

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.

Documento de Trabajo

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 3er 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 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.

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 fijan en el uso de estas dos herramientas.

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.

Documento de Trabajo

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.

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).

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 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.

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 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.

Documento de Trabajo

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

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.

Iliana Olivé

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Aitor Pérez

Investigador asociado, Real Instituto Elcano

Anexo: participantes en el grupo de trabajo sobre el lanzamiento de la Agenda 2030

Ernest Aibar (Innovads)
José Manuel Albares (PSOE)
Ione Belarra (Podemos)
Federico Buyolo (PSOE)
Carles Campuzano (CDC)
Gonzalo Fanjul (ISGlobal)
Valentina Martínez Ferro (Partido Popular)
José Medina (Podemos)
Ignacio Molina (Real Instituto Elcano)
Iliana Olivé (Real Instituto Elcano)
Javier Pérez (CIECODE)
Aitor Pérez (Real Instituto Elcano)
David Perejil (Podemos)
Charles Powell (Real Instituto Elcano)
María Solanas (Real Instituto Elcano)
María Tellería (Ciudadanos)
Eduardo Trillo (Ciudadanos)
José María Vera (Oxfam Intermon)
Rafael Vilasanjuan (ISGlobal)
Nuria Lista (Partido Popular)

Andrea Costafreda (Oxfam Intermon)
Carlos Malamud (Real Instituto Elcano)
Laura Oroz (AECID)
Germán Ríos (CAF)
Martín Rivero (SEGIB)
Diego Sánchez-Ancochea (Universidad de Oxford)

Haizam Amirah Fernández (Real Instituto Elcano)
Félix Arteaga (Real Instituto Elcano)
Carmen González Enríquez (Real Instituto Elcano)
Juan López Dóriga (Embajador de España en Túnez)
Jesús Núñez Villaverde (IECAH)

Documento de Trabajo

Eva del Hoyo (MAEC)
Ana Henche (MAEC)
María Larrea (AECID)
Beatriz Novales (Oxfam Intermon)