

La cooperación española en la nueva legislatura

Iliana Olivie | Investigadora Principal | @iolivie 

María Santillán O'Shea | Investigadora | @msantillanoshea 

Tema

Se adelantan los que podrán ser algunos objetivos e hitos de la [Cooperación Española](#) de la próxima legislatura.

Resumen

Este ARI resume la trayectoria reciente de la ayuda al desarrollo española, en el marco de la de sus socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sintetiza los principales acuerdos y decisiones de la última legislatura y avanza los que podrían ser los primeros pasos de la siguiente. Se prevé la posibilidad de que, en esta legislatura que se inicia, disminuya el perfil de la agenda internacional frente a la nacional y territorial y de que, en paralelo, el debate sobre la ayuda y su estructura institucional se traslade del Congreso de los Diputados (donde se produjeron los debates acerca de la ley) al Ejecutivo y la Administración (dada la necesidad de aprobar los reglamentos que requiere el desarrollo de dicha ley).

Análisis

Con la investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno y la formación del Ejecutivo, se inicia la nueva legislatura de la que caben esperar tanto líneas de continuidad como algunos cambios en lo que se refiere a la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Tras contextualizar la ayuda española en la del conjunto de los donantes tradicionales, repasamos la cooperación española de la última legislatura para, sobre esa base y teniendo en cuenta el contexto internacional, poder adelantar algunos objetivos y actividades que definirán la Cooperación Española de esta nueva legislatura.

(1) La ayuda al desarrollo en cifras

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) total mundial se situó en 2022 en [204.000 millones de dólares estadounidenses](#). En esta cifra se incluye la ayuda que desembolsan los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE; los llamados donantes tradicionales. Con este dato, la ayuda sube nada menos que en un 13,6% en términos reales respecto del año anterior, batiendo un nuevo récord histórico y consolidándose la tendencia al alza de la ayuda mundial desde 2018. Cabe señalar que este fenómeno se produce a pesar del contexto de fragmentación geopolítica mundial y del despliegue fiscal como respuesta a la crisis provocada por [la pandemia del COVID-19](#) (o, quizás, precisamente por estos motivos) y a pesar de los rigores de la inflación, que aún están terminando de superar una parte importante de los miembros de la OCDE.

La atención de los donantes cambia, lógicamente, con la coyuntura internacional. Si la necesaria [atención humanitaria al conflicto palestino-israelí](#) definirá la ayuda al desarrollo de 2023, la cooperación al desarrollo de los últimos años ha venido marcada por la pandemia, primero, y por la [guerra en Ucrania](#), después. Y es que una gran parte del aumento de ayuda de 2021 a 2022 se corresponde con los gastos de atención a refugiados (en buena medida, ucranianos) en su primer año de acogida en donantes CAD; gastos computables como AOD según las normas contables del CAD.

Históricamente, la ayuda española [se ha comportado de forma volátil y, en cierta medida, alineada](#) con sus ciclos fiscales –más, en cualquier caso, que con los ciclos políticos–. Coincidiendo con la Gran Recesión, la ayuda española al desarrollo descendió abruptamente de 0,46% de la renta nacional bruta (RNB) en 2009 (6.090 millones de dólares) a 0,12% en 2015 (o 1.610 millones). Esto es, una caída de más del 73% en dólares constantes. Y esto, en un contexto en el que la ayuda del conjunto del CAD no dejó de aumentar. Es más, algunos países fuertemente golpeados por la crisis redujeron su ayuda en menor proporción: 48% en Grecia, 43% en Italia y 29% en Portugal.

Tras el mínimo de 2015, el volumen de la ayuda española inició una senda de recuperación que terminó por situarla en cerca de 4.600 millones de dólares en 2022, lo que representa 0,3% de su RNB –aún por debajo de la media del CAD de 0,36%– y un aumento del 26,1%, en términos reales, respecto del año anterior. Al igual que ocurre en otros miembros del CAD, una parte importante de este aumento es imputable a la atención a refugiados.

(2) La cooperación internacional para el desarrollo en la anterior legislatura

La XIV legislatura estuvo marcada por un claro perfil internacional. A la propia vocación internacionalista del gobierno formado por la coalición PSOE-Unidas Podemos se sumaron una serie de circunstancias que acentuaron este perfil y, con ello, la importancia de la acción exterior en la agenda del gobierno. Por una parte, están las crisis globales o regionales que han requerido la atención de la comunidad internacional, España incluida, en el seno del sistema multilateral. Primero, la pandemia del COVID-19 y, después, con la invasión de Ucrania por parte de Rusia, una guerra a las puertas de Europa. Además, más recientemente, se ha dado la circunstancia de que le ha correspondido a España ostentar la [Presidencia del Consejo de la Unión Europea \(UE\)](#).

En el ámbito más específico de la cooperación internacional para el desarrollo, el volumen de ayuda acompañó, sólo en parte, este relato internacionalista y multilateralista. La legislatura comenzaba con la AOD en 3.220 millones de dólares (0,21% de la RNB) y, tras una leve caída en el año de la pandemia, terminaba con la ayuda en, como hemos visto, cerca de 4.600 millones de dólares; un aumento reseñable del esfuerzo relativo hasta 0,3% de la RNB, pero aún lejos de la media de los países del CAD y, también, del objetivo inicial del gobierno de alcanzar el 0,5% de la RNB al final de la legislatura.

Algo similar ocurrió con la ambiciosa triple reforma que se aspiraba a completar en la pasada legislatura: (1) la negociación, tramitación y aprobación de una nueva ley, que

reemplazara la de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en 1998 bajo el gobierno del Partido Popular (PP); (2) la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y (3) la del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), la herramienta de cooperación financiera reembolsable, **con muy visibles problemas de funcionamiento y ejecución presupuestaria.**

Simplificando mucho, podría decirse que se completó un tercio de la reforma prevista. La **Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global** quedó finalmente aprobada el 20 de febrero de este año, con una amplia mayoría del 90% de los votos a favor. De este amplio respaldo podría deducirse que el desarrollo global se conforma como un objetivo de Estado. Y, sin embargo, quizás de forma algo contraproducente, la comunicación de la tramitación y aprobación de dicha ley (fuertemente centrada en el impulso del gobierno frente al de otras fuerzas parlamentarias) habría debilitado ese mensaje de unión.

Quedan pues pendientes las reformas de la AECID y del FONPRODE que, si bien queda extinto en la nueva ley para ser reemplazado por el Fondo de Desarrollo (FEDES), requiere del desarrollo de un reglamento para su puesta en funcionamiento –quizás la parte más compleja de esta reforma por la negociación que requiere entre diversas patas de la Administración General del Estado–.

La anterior legislatura culmina con el semestre de la Presidencia española del Consejo de la UE que, en materia de cooperación internacional y desarrollo, se ha centrado en los objetivos para el conjunto de la Unión (en forma de transiciones verde, digital y social, equidad de género o triple nexos acción humanitaria-desarrollo-paz) y en las herramientas para lograrlos (con especial atención a las iniciativas *Team Europe*, surgidas inicialmente como **respuesta a la pandemia del COVID**). Puede decirse que, bajo esta presidencia, España ha demostrado una mirada estratégica y capacidad propositiva para la definición del futuro de la cooperación y los partenariados de la UE. Vira así desde una posición tradicionalmente más reivindicativa de lo que considera sus intereses en el marco de la UE (por ejemplo, **una mayor atención a América Latina**) y/o pasiva (*de policy taker*) a otra más proactiva (*de policy maker*).

(3) Una cooperación al desarrollo más técnica y menos política en esta nueva legislatura

Al igual que quizás ocurra con otras políticas públicas, se producirá posiblemente un cambio en el perfil de la Cooperación Española en esta nueva legislatura, de lo político a lo técnico. Esto es así por diversos motivos.

En primer lugar, en lo internacional, y a expensas de las nuevas crisis o acontecimientos globales que se produzcan en este periodo, cabe esperar una menor “demanda política” de la ayuda española en la esfera europea e internacional, por lo menos en lo que se refiere a la agenda internacional y a las crisis más recientes. Por una parte, con este año finaliza también la Presidencia española del Consejo de la UE. Por otra, y aunque la incidencia y consecuencias de la pandemia del COVID-19 no estén enteramente superadas en partes del mundo y aunque continúe la guerra en Ucrania, posiblemente sí se haya producido ya gran parte del efecto que ambas crisis tendrían en la ayuda al desarrollo. En lo que respecta a la pandemia del COVID-19, ésta dio pie a la creación

de diversos mecanismos de respuesta (como el [COVAX](#)) y moldeó fuertemente la ayuda española hacia la financiación de vacunas. Por su parte, y como se explica más arriba, la guerra en Ucrania tiene un [fuerte efecto en la distribución de fondos de ayuda](#), al contabilizarse como ayuda al desarrollo el coste de asistencia a refugiados en su primer año de acogida.

A lo anterior se suma, en el plano nacional, por una parte, una legislatura que se presupone compleja desde el punto de vista de los acuerdos y los pactos, con un Parlamento altamente fragmentado y distinto signo político en los gobiernos regionales y el central. Además, por otra parte, si bien la Cooperación Española requirió, en la anterior legislatura, el trabajo en sede parlamentaria, para la negociación y aprobación de la nueva ley de cooperación, el trabajo de esta legislatura, que deberá centrarse necesariamente en sacar adelante el Estatuto del Cooperante, la reforma de la AECID y el reglamento del FEDES, requerirá en mayor medida el esfuerzo y la atención del Ejecutivo y de la Administración.

Con todo lo anterior, es previsible que durante esta legislatura la Cooperación Española abandone un perfil tan político para replegarse, en cierta medida, en lo técnico, en paralelo a una mayor atención general a los asuntos domésticos frente a los internacionales.

[\(4\) Continuidad para la cooperación española en una coalición de izquierdas](#)

Si bien la coalición de izquierdas que gobernará el país en esta legislatura cambia respecto de la del bloque PSOE-Unidas Podemos, que lo hizo en la anterior, las similitudes son importantes.

Varios de los partidos que han sido esenciales para sacar adelante la investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno –ERC, Junts o EAJ/PNV– provienen de comunidades autónomas con una dilatada trayectoria en cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, sin presencia de estos partidos en el Ejecutivo, es previsible que su influencia en la Cooperación Española, en los próximos años, se limite a la que se ejerza a través del Parlamento que, como acabamos de ver, tendrá previsiblemente un papel más limitado que en la anterior legislatura, frente al Ejecutivo y a la Administración.

Hace poco más de dos años, en un ejercicio que trataba de ser comprehensivo del conjunto de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de los Diputados, identificábamos una serie de [objetivos comunes para la Cooperación Española](#), resultado de aunar las distintas visiones acerca de cuáles podrían o deberían ser los motivos y objetivos de la ayuda.

Varios de estos elementos comunes son identificables, también, en las propuestas para la Cooperación Española en los programas electorales (para las elecciones del mes de julio pasado) de [PSOE](#) y de [Sumar](#). En lo que se refiere a los principios o motivos de la ayuda, el PSOE destaca la solidaridad internacional y el compromiso internacional de España. Por su parte, Sumar, la justicia global. Ambas propuestas coinciden en la política de ayuda como una forma de apoyar el sistema multilateral, de afrontar los retos

globales (como el [cambio climático](#)) y de promover los derechos humanos y las libertades. Para lo cual, ambas formaciones coinciden también, es importante dotarse de los recursos financieros suficientes y alcanzar el objetivo del 0,7% de la RNB dedicada a la AOD, tal y como se establece en la nueva ley. Además de la promoción de la cobertura de las necesidades sociales básicas (educación, sanidad, derechos sociales, infancia) como uno de los objetivos de la ayuda desde el punto de vista de Sumar, es también interesante el énfasis que hace esta formación en la promoción democrática.

En varias prioridades, como la promoción democrática y la defensa de los derechos (incluidos los derechos humanos) y las libertades, Sumar coincide con los objetivos declarados, en el [ejercicio que mencionamos más arriba](#), por partidos ubicados en la derecha del espectro político, el PP y Vox. En esta misma línea, el objetivo de solidaridad internacional mencionado en el programa electoral del PSOE fue identificado también en 2021 por Ciudadanos, el Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV) y el PP como un objetivo deseable para la Cooperación Española. Estas coincidencias vienen a mostrar que son varios los elementos en el que podría sustentarse una política de Estado en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Sea como fuere, dada la distribución de responsabilidades y carteras en la coalición de gobierno, la de Exteriores, Unión Europea y Cooperación recae, de nuevo, en el PSOE, con la permanencia del ministro José Manuel Albares al frente de la misma. Es pues, previsible, una cierta continuidad en la política de ayuda, con avances en la línea de la triple reforma de la cooperación, que queda incompleta con el anterior gobierno. Como se señala más arriba, éstos serán los años de la negociación del reglamento y puesta en marcha del FEDES y, previsiblemente, de la AECID.

En la esfera europea, seguirá a la Presidencia española la belga, que ya ha anunciado unas prioridades alineadas con las españolas –y también con los objetivos generales del principal donante europeo, que es Alemania. A la Presidencia belga sucederá la húngara, de la que cabe esperar un giro importante en las prioridades para la acción exterior de la UE con el denominado sur global y, más concretamente, una vuelta del debate migratorio en un contexto de previsible aumento de los flujos migratorios y de las peticiones de asilo, dado el agravamiento de las crisis humanitarias en las vecindades europeas.

En el ámbito internacional y multilateral, tocará abordar la gestión del último tramo para el cumplimiento de la Agenda 2030, así como, en relación con lo anterior, la agenda de financiación global del desarrollo y, tras ello, el inicio del debate de la Agenda post-2030. Si bien España está mostrando proactividad en lo que respecta a la agenda de financiación global del desarrollo, por ejemplo, postulándose para acoger la Cumbre programada para 2025, la gestión de la Agenda 2030 requerirá necesariamente de una re-configuración, tras una legislatura en la que ésta ha perdido su carácter holístico (quedando divididas su gestión interna y externa entre el Ministerio de Asuntos Sociales y el de Exteriores, UE y Cooperación) y, esto, en un contexto de polarización doméstica y rechazo frontal del multilateralismo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de algunas fuerzas políticas y de un sector de la sociedad española.

Conclusiones

Así pues, esta nueva legislatura llega en un contexto global en el que, frente a unos efectos continuados y/o acentuados de sucesivas crisis sobre las necesidades de desarrollo en todo el mundo, la tendencia al alza de la ayuda internacional sí parece estabilizarse. La Cooperación Española tiene por delante un amplio trabajo técnico para perfilar los reglamentos pendientes, especialmente los relativos a su cooperación financiera y a su agencia, que son requisitos indispensables para la puesta en marcha de una cooperación renovada. Todo ello llega en un momento de polarización política, de atención virada hacia lo doméstico y de choques frontales entre fuerzas políticas respecto a algunos aspectos de la agenda global. Sin embargo, existen también elementos comunes más que suficientes para la construcción e implementación de una política de cooperación internacional para el desarrollo de Estado, sobre la base de una nueva ley que, como señalábamos, contó para su aprobación a principios de año con un apoyo del 90% en el Congreso.