

EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2005-2008

José Ángel Sotillo Lorenzo*

Para situar el estudio del Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008, conviene partir de dos coordenadas. Una primera sería la obligación que establece la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio de 1998, cuando al tratar la planificación establece, en su artículo 8.2 que “El Plan Director, elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación”.

El segundo es el impulso político, que corresponde básicamente al Gobierno. Y aquí, como en otras cuestiones relativas a la política exterior, hemos tenido ocasión de comprobar los cambios realizados en función del Gobierno del Partido Popular y del que surge de las urnas el 14 de marzo de 2004. El primer plan director, correspondiente al período 2001-2004, fue aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2000 y es una muestra, entre otras, de una forma de gobierno que, basada en la mayoría absoluta de la que disponía el PP, impuso su decisión por encima del consenso que había caracterizado a la política oficial de cooperación y marginando a los actores sociales que pedían un mayor compromiso con las líneas de acción recogidas en la propia Ley.

Sin entrar en detalles de ese primer Plan, basta observar su texto para comprobar cual es la base que los sustenta. Tras repasar los principios básicos de la cooperación española, se añade que “todos ellos forman parte de una política que defiende la economía de mercado, la libertad de comercio, el desarrollo del sector privado, la liberalización de la actividad económica y una distribución más justa de la riqueza”. Finalizado el tiempo de aplicación de ese primer plan, sería más que conveniente que las autoridades actuales nos explicaran cuáles han sido sus resultados y en qué medida han dado respuesta a los principios que consagran el sistema español de cooperación.

Las elecciones del 14 de marzo de 2004 dan un giro espectacular a la política exterior española. En su discurso de toma de posesión, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero ya incluye, para hacer operativo el compromiso asumido en la campaña electoral, un impulso a la cooperación para el desarrollo. En el discurso de

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

investidura, el 15 de abril de 2004, el presidente del Gobierno, al tratar sobre la nueva política exterior, fijó como objetivo “hacer de la cooperación al desarrollo un elemento esencial de nuestra política internacional”.

Como muestra, su primera decisión fue sacar a las tropas españolas de la intervención militar en Iraq y vincular a España a la Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza, promocionada por el presidente brasileño Lula da Silva, junto al presidente francés Jacques Chirac, al chileno Ricardo Lagos y al secretario general de la ONU, Kofi Annan.

El cambio de nombre del ministerio es también una imagen clara de los nuevos rumbos de la política española: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a cuyo frente se sitúa Miguel Ángel Moratinos. Y en ese empuje jugará un papel destacado la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín. En sus comparecencias ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del Congreso de los Diputados (el 8 y el 16 de junio de 2004, respectivamente) expondrán las líneas básicas de su actuación, tanto en lo que se refiere a la cantidad y la calidad de la ayuda española, que pasan por un aumento significativa de la Ayuda Oficial Española, hasta alcanzar el 0,5% al finalizar la legislatura y por poner en marcha el nuevo Plan Director desde el consenso y el diálogo con los principales actores involucrados en el diseño de la cooperación española, especialmente las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, muchas de las cuales sufrieron la autosuficiencia y el autismo del anterior gobierno.

Para poner en marcha el Plan Director, le cabe una responsabilidad importante a la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo -la antigua Oficina de Planificación y Evaluación- que depende de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, que inicia el proceso con la redacción del anteproyecto del Plan.

Para activar al diálogo, se realizaron diversas actividades que sirvieron de interlocución del Gobierno con especialistas y representantes de diversos colectivos; así, se organizaron 14 talleres en los que participaron 347 personas de distintas organizaciones y administraciones. Al mismo tiempo los responsables de la cooperación tenían que gestionar ese Plan con otros departamentos y aquí, por experiencia, sabemos los reparos que el Ministerio de Economía, especialmente Comercio, ponen frente aquello que no exprese la defensa del interés económico español. Fruto de esa tarea fue la redacción de un proyecto de Plan Director, que tuvo que pasar por los órganos correspondientes que establece la Ley de Cooperación.

El 18 de enero, el proyecto pasaba por uno de sus trámites preceptivos: el Consejo de Cooperación, órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo, entre cuyas competencias está la de informar la propuesta de Plan Director, desarrolladas por el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre (*BOE* 27 de noviembre de 2004). El Consejo valora de forma positiva varios aspectos del proyecto: el compromiso asumido por el gobierno de hacer crecer los recursos asignados a la ayuda al desarrollo; el alineamiento de la cooperación española con el consenso y la doctrina internacional existente acerca de la ayuda al desarrollo; la amplia descripción que se realiza de la agenda de desarrollo, y la importancia otorgada a nuevas cuestiones

como la igualdad de género, la prevención de conflictos y la dimensión cultural, reconociendo el papel de la diversidad cultural en el desarrollo humano y sostenible; la definición que realiza de la lucha contra la pobreza como el objetivo central de la cooperación española; el compromiso que se asume de dedicar el 20% de su ayuda bilateral a actividades relacionadas con la cobertura de necesidades básicas; el nuevo compromiso en materia de ayuda humanitaria; el más activo compromiso multilateral que asume la cooperación española; y se valora positivamente, también, la naturaleza abierta y participativa del proceso de elaboración del plan director. No obstante, se señalan algunas cuestiones que deberán mejorarse en el proceso de aplicación del plan, hecho que dependerá, sustancialmente, de mejoras institucionales como una reforma en profundidad de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, reforzando sus capacidades técnicas y de gestión.

El dictamen centra sus observaciones en tres cuestiones: 1) realizar una más detenida labor de diagnóstico acerca de las capacidades, fortalezas y debilidades del sistema española de cooperación para el desarrollo, como condición previa para una más ajustada adecuación de la agenda internacional de desarrollo a las condiciones específicas de la cooperación española, lo que convendría llevar a cabo en las estrategias sectoriales pendientes de elaborar; 2) continuar el análisis de los cambios que para la acción internacional han comportado los atentados terroristas del 11 de septiembre y del 11 de marzo, y los efectos que tales acontecimientos han tenido en la conformación de la agenda de desarrollo, 3) tomar en cuenta de manera más detenida los requerimientos presupuestarios, institucionales, de coordinación y de gestión que el desarrollo del plan director comporta, al objeto de garantizar que se tienen previstos los medios para el eficaz cumplimiento de los compromisos asumidos.

Por unanimidad (28 votos de los presentes, de una total de 33 miembros), el Consejo, en función de las valoraciones positivas realizadas y en la confianza de que las observaciones críticas puedan ser superadas bien en la tramitación posterior del Plan Director, bien en la futura evolución de la cooperación española, el Consejo de Cooperación decide dar su respaldo al Proyecto de Plan Director.

Era el segundo trámite por el que tenía que pasar el plan, tras su tramitación por la Comisión Interterritorial, el 17 de enero, donde los representantes de las Comunidades Autónomas –salvo la Región de Murcia- dieron su respaldo al plan.

Tras esos pasos, el Plan Director fue aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el 28 de enero de 2005. Inspirado en los Objetivos del Milenio se caracteriza por los siguientes aspectos: la apuesta por el multilateralismo; el esfuerzo por dirigir la máxima atención a los países menos desarrollados, con el destacable interés por los países africanos; y la incorporación de los países que han sufrido los efectos del tsunami en el Sudeste asiático, el 26 de diciembre.

El Plan define los objetivos estratégicos de la cooperación española: aumento de capacidades institucionales y sociales; aumentos de capacidades humanas; aumento de capacidades económicas; aumento de capacidades para la mejorar de la sostenibilidad medioambiental; aumento de la libertad y las capacidades culturales; aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres; aumento de la capacidad de prevención de los conflictos y construcción de la paz. Serán prioridades horizontales: la lucha contra la

pobreza; la defensa de los derechos humanos; la equidad de género; la sostenibilidad medioambiental; el respeto a la diversidad cultural. Se adoptan los siguientes criterios de intervención: promover el consenso entre actores; coherencia de políticas; coordinación y armonización con otros donantes y alineamiento con políticas de los países receptores; mejora en la asignación de la ayuda; incremento de la cantidad de la AOD; mejora en la calidad de gestión de la ayuda; educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad española.

El Plan Director prevé alcanzar una cuantía de AOD equivalente al 0.5% del PIB en el año 2008 y cumplir, al mismo tiempo, con los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Europea y en la Cumbre de Monterrey.

El recorrido de la tramitación del Plan, una vez aprobado por el Consejo de Ministros, pasa por su presentación ante el Congreso de los Diputados, lo que hace la secretaria de Estado de Cooperación Internacional el 8 de febrero (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Cooperación Internacional para el Desarrollo, sesión núm. 9, año 2005, VIII Legislatura, núm. 179). Dos días después, la Comisión debate las propuestas de resolución que presentan los distintos grupos parlamentarios. El *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 25 de febrero de 2005, recoge el Dictamen emitido por la Comisión, así como los ocho votos particulares del Grupo Parlamentario Popular y el voto particular de Izquierda Republicana, que insiste que se debe corregir de forma progresiva que la ayuda se dirija principalmente a los países de renta intermedia. En el caso de los votos particulares presentados por el PP, no deja de ser curioso comprobar ciertas reivindicaciones hechas por quienes hasta hace unos días eran los gestores de la ayuda española. Veamos algunos ejemplos: escasez presupuestaria; dispersión geográfica que atenuará considerablemente el impacto de la ayuda; se reduce la prioridad otorgada a Iberoamérica dentro de la cooperación española; el MAEC no va a ser el organismo responsable de la cooperación española; la inclusiones de gastos en operaciones militares (Afganistán, Haití e Indonesia) como gastos de cooperación; una mayor dedicación de la AOD bilateral a proyectos de fortalecimiento institucional, desde la premisa de que la pobreza tiene también causas políticas y que atacar las causas de la pobreza implica una estrategia de fortalecimiento institucional que dé soluciones a las debilidades políticas de los Estados caracterizados por la pobreza de su población. Nos alegra comprobar el énfasis puesto ahora en una cuestión tan compleja como esta, superando etapas de una visión más sencilla de las cosas, como la proclamada por José María Aznar durante su visita a Brasil: “Los pobres de América Latina no necesitan ideologías, sino acceso a la propiedad privada, oportunidades y posibilidades de prosperidad” (declaraciones recogidas por *El País*, el 30 de octubre de 2003); ni Hayek se hubiera expresado mejor.

En línea con el planteamiento de conseguir el máximo impacto en la puesta en acción del Plan director, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional presentará las líneas maestras del Plan en la reunión organizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo, celebrada en París el 2 de marzo; invitada por el director del CAD, Richard Manning, Leire Pajín explicó lo que considera como “importantes cambios de la política de desarrollo en España”.

Los actores sociales han manifestado su optimismo ante los compromisos manifestados por el Gobierno y, en buena medida, las actuaciones contempladas por el

Plan Director, al mismo tiempo que, en sintonía con su papel en ocasiones anteriores (movilizaciones por el 0,7, reivindicaciones en campañas electorales, presión al Gobierno, ...) han vuelto a recordar la necesidad de combinar el aumento en la cantidad de la ayuda con la mejora de la misma, al mismo tiempo que insiste en que la ayuda española debe contemplar de forma más tajante el objetivo de la lucha contra la pobreza. Aquí se enmarca la campaña recientemente lanzada por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONGDE), bajo el significativo lema de “Pobreza Cero”, que vuelve a resaltar que el compromiso de gobiernos, instituciones y ciudadanía con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional no son un mero ejercicio de retórica, sino que están fundamentados en pruebas que demuestran que esos Objetivos son perfectamente realizables (Véase, por ejemplo, *La palabra empeñada. Los Objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, de la “Plataforma 2015 y más”. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004).

Las expectativas que ha despertado el cambio en la política de cooperación tendrán pronto ocasión de seguir confirmándose o –confiemos en que no- defraudarse con motivo de la respuesta que se debe dar a tareas pendientes. De ellas conviene destacar la ya casi eterna cuestión de los FAD, que demostrará la fortaleza y liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la ‘deseconomización’ de la ayuda española.

Por otro lado, parece ineludible la AECI que además se produciría en el contexto de una reforma más amplia de la Administración Exterior, que irían más allá de las modificaciones adoptadas por el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE núm. 142, 12 de junio de 2004). El Gobierno aprobó, el 25 de junio de 2004, la constitución de una Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, con el objetivo de “adaptar este servicio a la nueva realidad de un mundo globalizado que plantea retos completamente distintos a los de hace unos años y exige a cada país una política y una presencia exterior cada vez más adaptada a la nueva situación”. Si en el punto anterior hablábamos de las tensiones entre Exteriores y Comercio, sin duda alguna en esta ocasión la reforma del servicio exterior estará condicionada por las opciones que defiendan ciertos colectivos, especialmente los diplomáticos. El panorama con respecto a las instituciones de la cooperación española pasaría por el mantenimiento del statu quo, por una reforma en profundidad de la AECI o incluso, como reclaman algunos sectores, por la creación de un ministerio propio de Cooperación.

Y otro tema importante de la agenda pendiente es el estatuto del cooperante. La Ley de Cooperación establece en su artículo 38.2 que “se regulará el Estatuto del Cooperante, en el que se fijarán, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones, régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan y modalidades de previsión social”. Cuestiones todas ellas peliagudas: ¿cómo regular las especificidades sociolaborales de los cooperantes cuando la tendencia es a la reducción de los regímenes especiales de la Seguridad Social? Lo cierto es que el problema está ahí y ya no se puede mirar a otro lado, bordeando en muchos casos la legalidad y en bastantes realizando bastantes chapuzas a costa del esfuerzo y sacrificio de muchas personas.

Sin olvidar otras aquellas cuestiones que, siendo trascendentales, aparecen como marginales o lejanas a la política de cooperación para el desarrollo. Y en este ámbito la migración juega un papel fundamental. Aunque el debate se centra sobre todo en el papel que las remesas pueden desempeñar en los países de origen, las ramificaciones de este asunto son mucho más importantes. Hay iniciativas en este sentido, como la del diputado por Convergencia i Unió, Carles Campuzano, que ha presentado una proposición de Ley sobre vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración, que modificaría la Ley de Cooperación en diversos apartados, incluyendo uno específico sobre codesarrollo. Aspecto este que desborda el tratamiento exclusivo español para incorporarlo cada vez más en el marco de una política europea de inmigración que, lejos de estar centrada en los aspectos de control y represión de los flujos migratorios (no hay que olvidar que esta materia es competencia de los ministros de interior), debería tratarse en su dimensión global, incluyendo aspectos políticos, de derechos humanos, sociales y culturales.

Todas estas cuestiones pondrán a prueba el consenso de las fuerzas políticas, muy debilitado últimamente por las tensiones que, tanto internas como externas, enfrentan cotidianamente al PSOE y sus socios con el Partido Popular. Pero también servirán para medir si el compromiso adoptado por el partido en el Gobierno tras el 14 de marzo de 2004 se transforma en políticas y hechos concretos. Desde el balcón del triunfo electoral, Rodríguez Zapatero escuchó perfectamente la frase “no nos falles”.

Y, quizá lo más importante, todas estas cuestiones pondrán a prueba el compromiso, del que nadie puede ni debe sentirse ajeno, de transformar la ayuda en una auténtica política de desarrollo.

Madrid, 11 de marzo de 2005