

LA ACTUAL POLITICA ESPAÑOLA DE COOPERACION MULTILATERAL. UNA REFLEXION PERSONAL

Comentario para el proceso de consulta del ForoAOD, julio de 2006

Christian Freres*

Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid. El autor participa en el equipo del ICEI de elaboración del documento base para la estrategia multilateral de la cooperación española.

La cooperación española para el desarrollo se encuentra en uno de sus momentos más intensos de transformación. A diferencia de otros períodos en las últimas dos décadas existe un contexto internacional generalmente favorable (consenso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM, aumento de la ayuda oficial al desarrollo/AOD, etc.), un alto grado de compromiso político por parte del gobierno, un equipo directivo motivado y crecientes recursos. Son ingredientes que no se han visto juntos anteriormente. Por ello, la comunidad de la cooperación en España ha depositado muchas expectativas en el actual proyecto.

Este ejercicio de análisis de lo logrado después de dos años de legislatura es apropiado aunque una valoración justa tendría que concentrarse más en el proceso que se ha llevado a cabo y en las intenciones, que en los resultados, ya que ha pasado poco tiempo para que éstos se revelen suficientemente. En este contexto, el ámbito multilateral es una de las áreas menos desarrolladas de la nueva política de cooperación, y los resultados pueden parecer muy modestos, aunque esta percepción pueda deberse en parte a una escasa labor de diseminación por parte del gobierno.

Este texto no pretende realizar una evaluación de la cooperación multilateral española, sino meramente presentar algunas consideraciones generales. Se empieza con un repaso de su evolución en cuanto al discurso y a las percepciones. A continuación se trata el problema de la falta de un marco analítico internacional adecuado para el caso español. Finalmente, se realizan unas reflexiones generales de cara al futuro.

El multilateralismo en la cooperación española: ¿de la retórica a la práctica?

El ámbito multilateral siempre ha recibido mucha atención en el discurso de la cooperación española, pero en la práctica ha sido un área subdesarrollada de dicha política. Al respecto, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 no es muy ambiciosa, al quedar meramente en una llamada para que España participe activamente en los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo (Artículo 6.2). En el primer *Plan Director de la Cooperación Española, 2001-2004*, el capítulo dedicado a la ayuda multilateral incluye muchos aspectos descriptivos y sus escasas recomendaciones se orientan a condicionar sus

* Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan la posición oficial ni del ICEI ni de otras entidades a las cuales está asociado el autor.

aportaciones a una respuesta satisfactoria de los organismos a los intereses nacionales de España.

Esta política parece dar un giro con la aprobación del *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008* (MAEC, 2005) en 2005. Aparte de ser una de las primeras veces en que el Gobierno español articulara –de manera pública– una línea política ambiciosa en este ámbito¹, introduce dos cambios importantes con respecto al pasado: por un lado, sitúa a este elemento como altamente prioritario, tanto para la cooperación como para la política exterior general, y, por el otro, incluye el compromiso explícito de elaborar un documento de estrategia específico para esta materia. Adicionalmente, el Gobierno ha reiterado varias veces su intención de aumentar sus aportaciones a este fin².

Esta decisión quizás no impresione demasiado a los estudiosos de la cooperación internacional que conocen los documentos de estrategia producidos por otros donantes desde hace décadas, pero es una novedad muy positiva en el caso español. En los exámenes que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha realizado de la cooperación española, ha señalado repetidamente esta carencia. En el informe de 1998 se afirmó que había mucho espacio para aumentar la cooperación multilateral que era limitada en comparación con otros donantes, y en de 2001 el CAD llama la atención sobre la necesidad de explicitar sus prioridades, entre otras medidas.

Este problema también ha sido identificado en diversos trabajos de carácter más académico y en textos de incidencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Al respecto, José Antonio Sanahuja afirma que, a pesar de un claro compromiso multilateralista en su política exterior, en la cooperación española este ámbito “ha ocupado habitualmente un lugar poco relevante”³. Entre las ONG la crítica más clara ha sido expresada por la Coordinadora de ONGD en un documento de 2001⁴. En él se critica los limitados presupuestos, la falta de documentos de política, la orientación excesiva hacia los retornos⁵ y la falta de coordinación interministerial. El informe *La Realidad de la Ayuda* ha reiterado estas quejas, añadiendo el problema de la bilateralización de la ayuda multilateral (la llamada “multilateral” o “multibi-”)⁶.

1 El estudio dirigido por José Antonio Alonso, *Estrategia para la Cooperación Española* (Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999), incluye un capítulo amplio sobre la materia, pero, aunque fuera un encargo del Gobierno, no constituye un documento de política oficial.

2 Al respecto, ver: (1) la comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional en el Congreso con ocasión del debate de los Presupuestos Generales del Estado el 14 de octubre de 2004 (BOCG, N°109: 16); y (2) la comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional ante la Comisión de Cooperación para responder a preguntas sobre el aumento de la cooperación multilateral (BOCG, N° 158: 8-12). Sin embargo, por lo general las intervenciones del Gobierno en esta materia consisten en afirmaciones de carácter general o en descripciones de programas concretos, ya que no ha habido un debate monográfico sobre la materia en el Parlamento.

3 José Antonio Sanahuja, “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española,” *La Realidad de la Ayuda, 2005-2006* (Barcelona, Intermón-Oxfam, 2005), p. 135.

4 “La Coordinadora de ONGD-España ante el Examen 2001 del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”. Madrid, CONGDE.

5 En esta línea el antiguo Ministro de Economía, Rodrigo Rato, señaló que “nuestra presentación pueda considerarse insuficiente en relación al peso e importancia actual del país en la economía mundial...” [“España en los organismo económicos internacionales”, Barcelona, Observatorio de la Deuda de la Globalización, Universidad Politécnica de Cataluña, 2001 (www.observatorideute.org)]

6 Ver “La ayuda multilateral”, *La Realidad de la Ayuda 2005-2006* (Barcelona, Interpón, 2005).

Lecciones poco claras de la experiencia internacional

Para poder valorar este ámbito con cierta objetividad sería conveniente disponer de unas directrices o “buenas prácticas” internacionalmente reconocidas en la materia. La fuente normal para este tipo de ejercicio es el CAD, pero, curiosamente, esta entidad carece de orientaciones generales aunque el tema sí se aborda en el marco de otras directrices. Quizás donde se expresa de manera más clara y general es en las orientaciones para la reducción de la pobreza, donde se indica cómo las agencias bilaterales pueden trabajar más eficazmente con las instituciones multilaterales⁷.

Sin embargo, los informes sobre las políticas de cooperación de los miembros del CAD (“peer review”) han prestado relativamente poca atención a este ámbito hasta recientemente. Un ejemplo de ello se observa en el último informe sobre el Reino Unido (junio 2006) en el cual se relatan aspectos positivos de su política multilateral y recomienda que traslade su marco analítico de valoración de los organismos multilaterales a otros donantes. En el reciente informe sobre Portugal ni siquiera sale el tema en las recomendaciones.

Otro posible referente trata los distintos sistemas de gestión de los miembros del CAD⁸. En este documento se realiza un breve análisis de las contribuciones multilaterales, detectando tres tendencias nuevas: (i) un mayor esfuerzo de concentrar esta cooperación en un número reducido de organizaciones que mejor reflejan los objetivos estratégicos del donante con base a unos criterios más o menos explícitos; (ii) la elaboración de documentos de estrategia para valorar los principales organismos multilaterales (en esta línea varios donantes se han unido para hacer esto conjuntamente a través de la red *Multilateral Organizations Performance Assessment Network (MOPAN)* creada en 2002); y (iii) la creciente “bilateralización” de la ayuda multilateral.

Finalmente, un reciente estudio más académico de las políticas multilaterales de cuatro donantes —Alemania, Canadá, Francia y Suecia—, con información comparativa del Reino Unido, no presenta claras conclusiones sobre “buenas prácticas” en este campo⁹. Esta pequeña muestra ilustra la amplia variedad de enfoques que es posible encontrar en la comunidad internacional. El estudio revela que donantes “modélicos” como Suecia y el Reino Unido utilizan la modalidad “multibi-” activamente, mientras Alemania y Canadá la eluden. Esto apunta a diferentes motivaciones, estructuras y procesos de toma de decisión como factores que explican políticas distintas. Finalmente, cabe destacar la falta de documentos únicos de estrategia multilateral en estos cuatro casos, así como la inexistencia de criterios estándares para valorar a los organismos multilaterales, aunque se presta creciente atención a asuntos relacionados con la eficacia de las instituciones multilaterales.

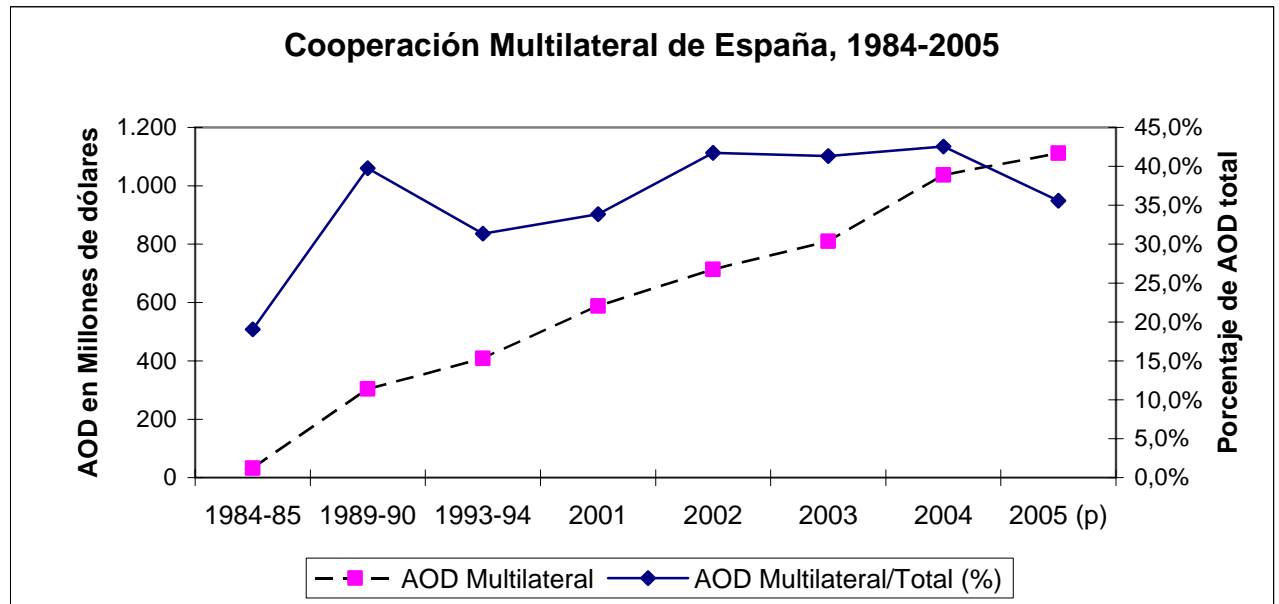
7 Entre otras sugerencias este informe sugiere que se acuerde con organismos multilaterales una división de tareas, que se establezcan canales de retroalimentación, que se participe en foros multilaterales, que el apoyo sea predecible y para el largo plazo y que se agilicen los procedimientos (OCDE. *DAC Guidelines. Poverty Reduction*. Paris, OCDE, 2001: 67).

8 OCDE. *DAC Guidelines. Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*. Paris, OCDE, 2005: 77-80.

9 Sven Grimm y Debie Warrenner, *Relationships of the other donor organisations with multilaterals. Synthesis report*. Londres, Overseas Development Institute, 2005.

Reflexiones preliminares para el futuro

Hay cuatro tipos de críticas que regularmente se hacen de la ayuda multilateral española. El primero tiene que ver con su limitado volumen, relativo al conjunto de la AOD.



Fuente: Elaborado por el autor en base a datos de la OCDE.

Notas: Datos para dos años se refieren a media anual; (p) es dato preliminar.

El gráfico arriba traza la evolución en términos absolutos y relativos de este rubro de la cooperación española. Se observa claramente que en volumen ha habido un aumento constante en los últimos 20 años, pero que su peso relativo se ha mantenido relativamente estable desde mediados de los noventa. El porcentaje dedicado al ámbito multilateral está por encima de la media del CAD, pero si se extraen las aportaciones a la Unión Europea/UE (alrededor de la cuarta parte de nuestra ayuda), la cooperación multilateral es bastante modesta.

Sin embargo, no parece claro que haya un nivel idóneo de ayuda multilateral, por lo que quizás esto no sea el tema más relevante. Además, si se confirman las previsiones del actual gobierno, este “problema” pronto dejará de existir.

La segunda crítica se relaciona con el sesgo hacia los “retornos” de la política española. El estudio mencionado antes (Grimm y Warrener, 2005) indica que esta cuestión aparece como un elemento importante en todos los donantes. El problema en España es que este tema ha constituido la prioridad central de la política, y la pregunta que habría que hacer es si esta situación está cambiando con el nuevo gobierno. La evidencia al respecto es ambigua, en gran medida porque hará falta un gran esfuerzo por superar la tradición “retornista” en la Administración española en este ámbito.

Una tercera crítica trata la composición de la cooperación multilateral. Existe, y se mantiene aún, un fuerte sesgo hacia las instituciones financieras internacionales (IFI), y el peso de agencias de Naciones Unidas ha sido muy bajo. Esta realidad ha reflejado el poder relativo del Ministerio de Economía que tiene competencias sobre las aportaciones a las IFI y los limitados presupuestos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) para esta línea. El actual gobierno pone mucho énfasis político en Naciones Unidas –véase los convenios firmados recientemente

con PNUD, UNIDO, OPS, etc.—y en la UE, y se empieza a ver mayores presupuestos, pero quizás tarde unos años en equilibrar la situación anterior.

La cuarta crítica señala la falta de una verdadera política en esta materia, algo que quedaría articulado en un Libro Blanco, un plan o un documento estratégico. Ciertamente no existe tal texto hasta la fecha. Por ello, el II Plan Director establece este objetivo como una prioridad para la legislatura, y si se logra, España se encontrará entre una minoría de donantes con este tipo de documentos.

Ahora bien, no es evidente que un documento de este tipo resuelva otras limitaciones generales de carácter político e institucional. En la primera categoría se encuentran cuestiones como la fragmentación de responsabilidades sobre la política multilateral. En este sentido, una estrategia promovida por el MAEC puede no ser “apropiada” para otros ministerios con competencias importantes. Por ello, la elaboración del documento debe ir acompañado de un intenso trabajo interministerial. En el ámbito institucional España carece de algunas herramientas clave para desempeñar una política más ambiciosa en este terreno. Al respecto, llama la atención la deficiente capacidad analítica y de gestión dentro de la Administración. En este sentido, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional es de vital importancia, al igual que el refuerzo de unidades encargadas de la planificación en el MAEC.

En suma, frente a los desafíos señalados, el gobierno actual ha puesto o está poniendo en marcha una serie de medidas de distinta índole. No está claro que la suma de medidas constituyan una verdadera política en esta materia, pero sin duda, apuntan hacia mejoras potenciales no desdeñables. Para que ese potencial se realice queda por delante un esfuerzo enorme cuyo alcance quedará más claro cuando salga la estrategia multilateral en 2007.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org