

# A política española de cooperación para o desenvolvemento: na procura da maioría de idade



**&** *Resumo/Abstract: A cooperación para o desenvolvemento converteuse nunha das áreas máis importantes da política exterior española. O estudo desta área debe realizarse no contorno dos profundos cambios e transformacións que viviu a sociedade española nos últimos trinta anos, así como no contorno da sociedade internacional. Ata hai pouco tempo era frecuente xustificar as carencias e debilidades da política española de cooperación para o desenvolvemento en función da súa xuventude; hoxe xa alcanzou a maioría de idade. Na súa etapa final, se tivésemos que resumir nunha frase a filosofía que pretende levar a cabo o Goberno socialista en materia de política de cooperación, esta sería a de pasar dunha política de axuda a una política de desenvolvemento. Hoxe é innegable que a cooperación para o desenvolvemento forma unha das partes esenciais da política exterior española e que, co paso do tempo, se mellorou cuantitativa e cualitativamente a súa situación.&*

**&** *Palabras clave: cooperación internacional, cooperación para o desenvolvemento, política exterior, España*



## 1. A COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CONTEXTO

En datas nas que recordamos o noso recente pasado (cambio de réxime tras a morte de Franco, transición á democracia, da pobreza á riqueza, plena incorporación á vida internacional, integración na Unión Europea) e esa especie de salto que deu España desde o século XIX ao século XXI, o obxectivo deste artigo é examinar unha das mellores mostras de evolución da vida política española, como é a cooperación para o desenvolvemento.

A cooperación para o desenvolvemento converteuse nunha das áreas máis importantes da política exterior española. A súa posta en escena combina a presenza dunha multiplicidade de actores, tanto públicos (Administración central do Estado, comunidades autónomas, entes locais) como privados (organizacións non-gobernamentais –ONG–, sindicatos, empresas, universidades, etc.),<sup>1</sup> así como unha variada gama de actividades que superan a tradicional axuda financeira e técnica (conversión de débeda por educación, apoio a orzamentos, microcréditos, etc.).

Antes de comezar o tratamento desta cuestión resulta necesario abordar, coas ferramentas que fornece a ciencia política e, sobre todo, as relacións internacionais, o contexto da súa orixe e evolución. En efecto, o estudo da política de cooperación para o desenvolvemento debe realizarse no contorno dos profundos cambios e transformacións que viviu a sociedade española nos últimos trinta anos.

Cunha firme vontade por recuperar o tempo perdido durante corenta anos de ditadura e séculos de atraso con respecto aos nosos veciños europeos,<sup>2</sup> desde 1975 ata agora España pasou dunha ditadura –ao mando dun xeneral que morreu ordenando penas de morte–, o illamento (que se bautizou como autarquía), a combinación de desenvolvismo con pobreza política e a condena internacional, a unha situación que foi considerada por moitos como un modélico exemplo de transición. (Demais está dicir que os devanditos exemplos modélicos non existen.)

Aínda que non existe case ningunha polémica nin debate sobre o asunto, o actual xefe de Estado –o Rei Juan Carlos– foi designado no seu momento polo propio xeneral Franco como unha especie de sucesor para garantir o «franquismo sen Franco». Pero afortunadamente, o Rei abrazou a causa da democracia e conseguiu, xunto ao primeiro presidente democrático, Adolfo Suárez, non só o milagre de pasar da ditadura á democracia sen ningún custo para os xestores da primeira senón, ademais, poñer en marcha unha serie de importantes transformacións.

No ámbito das relacións exteriores, esa transformación pasaba por remodelar e poñer ao día unha política exterior propia dun país democraticamente avanzado e con capacidade de influencia na vida internacional, así como por realizar moitas e importantes tarefas pendentes. Se cadra a primeira era recuperar a normalidade, no sentido de restablecer relacións diplomáticas cun conxunto de países cos que «a España de Franco» non mantiña relacións. Por suposto, aquí estaban todos aqueles países que o réxime franquista acusaba de seren parte do complot xudeu-masónico-comunista, principal inimigo de quen (como Franco) loitara contra o comunismo baixo a bandeira da cruzada (co beneplácito, claro está, da xerarquía católica). Entre estes países estaba, por certo, a antiga Unión Soviética e os seus «satélites» por todas as partes do mundo; pero tamén estaba México, con quen as relacións non se restableceron ata o 28 de marzo de 1977, porque non só recibira milleiros de refuxiados da guerra civil española senón que lle mantivera o recoñecemento ao Goberno republicano.

Pero outros asuntos prioritarios reclamaban tamén a atención da diplomacia española. Entre eles sobresa a integración na Unión Europea, que implicou un longo e difícil proceso de negociacións que culminou recentemente, o 1 de xaneiro de 1986, co ingreso de España como membro de pleno dereito. Entre tanto, a seguridade e a defensa tiveron como cuestións preferentes a incorporación á Organización do Tratado do Atlántico Norte (OTAN). Esta incorporación cristalizouse o 30 de maio de 1982, logo dun proceso curto pero intenso –que inclúe o rexeitamento á entrada por parte do Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o esperpéntico intento de golpe de estado do 23 de febreiro de 1981–, cando o encargado de negocios en Washington entregou o documento de adhesión, convertendo a España no socio 16.º da OTAN. A continuidade na OTAN pasou, con todo, polo traumático referendo do 12 de marzo de 1986, no que por escasa marxe gañou o sí, garantindo a permanencia ata os nosos días.<sup>3</sup>

Outro asunto prioritario foi a revisión das relacións cos Estados Unidos,<sup>4</sup> dos que eramos máis servos que socios, a teor do que se descubriu detrás dos Acordos de 1953, que lle daban toda clase de facilidades ao exército da superpotencia, en plena efervescencia da Guerra Fría, aínda que en España se falase, por exemplo, da existencia de bases militares de utilización conxunta.

Tamén cómpre salientar a incorporación a toda unha serie de organizacións internacionais e foros multilaterais, especialmente os que tratan cuestións vinculadas á protección dos dereitos humanos e as liberdades fundamentais, dos que España quedara excluída, pois eran claramente contraditorios co propio réxime español. Paga a pena lembrar, porén, que a existencia do réxime franquista non constituíu un obstáculo para o seu ingreso na ONU en 1955, aínda que non tanto, como é obvio, por méritos propios, senón polo xogo das entón dúas superpotencias.

Así mesmo, había que reordenar tamén as relacións con algúns dos considerados socios preferentes do franquismo: os países árabes (máis por sintonía de Franco con algúns xeques ca pola relación real entre os pobos) e América Latina, denominada daquela Hispanoamérica, que nos primeiros momentos do franquismo vencedor da guerra civil se intentou recuperar como parte do Imperio perdido. Como sinalou nalgunha oportunidade o profesor Roberto Mesa, a España franquista mantiña relacións con eses dous grupos de países baixo a etiqueta de políticas de substitución, posto que o réxime tiña imposibilitada a relación plena con outros países ou organizacións internacionais. Había, xa que logo, que volver construír unha relación efectiva cos nosos veciños do Mediterráneo (especialmente con Marrocos) e con América Latina, para dotalas de contido real.

O anterior explica as inmensas enerxías que tivo que dedicar o conxunto da acción exterior española para poñerse ao día tras o lastre que supuxo o franquismo. Sen ter en conta ese contexto, resulta difícil comprender como e cando aparece a política española de cooperación para o desenvolvemento. Pero ás circunstancias políticas sinaladas anteriormente hai que engadirllas aquí outra cuestión básica. A pesar dalgunhas décadas de desenvolvemento, logo da apertura e liberalización auspiciadas por organismos internacionais a partir de 1959, España era ata finais dos anos setenta un país pobre e moi atrasado en moitos aspectos. É certo que, con moitas dificultades, axiña se gañou terreo; mais un dato pode resultar interesante para reflectir cal era a situación: ata 1978 España estaba na lista de países do Banco Mundial susceptibles de recibir fondos para contribuír ao seu desenvolvemento e ata 1981 non deixou de ser considerado un país receptor de axuda internacional.

Polo tanto, a política de cooperación e axuda ao desenvolvemento hai que situala baixo estes parámetros de recuperación democrática, crecente protagonismo na escena internacional e lanzamento económico, que teñen lugar desde fins dos anos setenta. A ese conxunto de elementos hai que engadirlle o compromiso dos sucesivos gobernos democráticos por poñer en marcha a solidariedade española cara a aqueles países en situación máis desfavorecida, así como o crecente apoio da sociedade española para consolidar e aumentar esa solidariedade.

## **2. PRINCIPIOS E POSTA EN ACCIÓN DA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA O DESENVOLVEMENTO<sup>5</sup>**

### *Primeira etapa: os principios da axuda ao exterior (1975-1982)*

O referente normativo máis importante para poñer en marcha a solidariedade internacional española atópase no preámbulo da Constitución de 1978, que reflicte a vontade de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Con todo, un feito que cómpre ter en conta (enfocado desde a dualidade dun país que busca o crecemento da súa economía e que as súas empresas fagan negocios no exterior, así como poñer en marcha as primeiras manifestacións da axuda ao desenvolvemento) é que en 1976 se adopta unha norma que intenta combinar entrambos os aspectos –por estraño que hoxe pareza– ao regular os chamados créditos Fondo de Axuda ao Desenvolvemento (FAD) e convertelos nun dos principais instrumentos da cooperación española. Esta norma deu lugar desde entón a moitas críticas, posto que parece pouco coherente que se promova a internacionalización das empresas españolas cos mesmos cartos que serven para axudar a outros países. Tamén desta orixe vén un dos pecados capitais da cooperación española, a saber, que os créditos FAD estivesen vinculados á compra de bens e servizos de empresas españolas para realizar proxectos de cooperación nos distintos países axudados. O texto da norma non deixa demasiadas dúbidas respecto diso, posto que o Real Decreto-Lei 16/1976 (de ordenación económica, medidas fiscais de fomento da exportación e do comercio exterior) establece no seu artigo 7.º a creación de «un Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Excepcionalmente podrán considerarse créditos y ayudas de carácter financiero no ligado».

Non obstante, desde comezos dos anos oitenta puxéronse en marcha distintas iniciativas para activar a axuda española, sendo un dos seus primeiros destinos Centroamérica. Para esa rexión, daquela en pleno conflito, a política española destinou boa parte dos seus activos (por primeira vez, España envía tropas para Operacións de Mantemento da Paz, os «cascos azuis», ou mete presión para que os seus veciños europeos –España aínda non era membro da Unión Europea– fagan oír a súa voz e estean presentes apoiando os esforzos rexionais de paz, democracia e desenvolvemento), elaborando o primeiro plan integral de cooperación.

## *Segunda etapa: institucionalización e consolidación (1982-1996)*

Data importante foi o 28 de outubro de 1982. Ese día prodúcese o triunfo do PSOE, que gobernará, con Felipe González á cabeza, ata 1996. Tanto polo período durante o que este partido se mantén no goberno como polo seu compromiso de activar unha política de cooperación para o desenvolvemento digna de tal nome, os esforzos realizados dan os seus froitos. Son tempos estes nos que vai aumentando considerablemente o número de Organizacións Non-Gubernamentais de Desenvolvemento (ONGD), que se converterán non só en actores sobre o terreo (a súa principal misión) senón tamén en protagonistas clave da política de cooperación para o desenvolvemento, ao actuaren como grupo de presión sobre distintas administracións públicas, e especialmente sobre o Goberno.

Durante este período, tanto o Congreso dos Deputados como, sobre todo, o Senado encargáronse de elaborar as principais liñas de acción orientadoras do labor do Goberno na posta en escena do sistema español de cooperación e axuda internacional. Unha tarefa primordial neste sentido era dotar a Administración das institucións e órganos, xunto aos recursos financeiros, necesarios para poñela en marcha. Deste impulso político proveu a creación da Secretaría de Estado de Cooperación Internacional e para Iberoamérica (SECIPI) –establecida polo Real Decreto 1485/1985– e, especialmente, a Axencia Española de Cooperación Internacional (AECI) –organismo autónomo adscrito ao Ministerio de Asuntos Exteriores, creado polo Real Decreto 1527/1988–, como encargadas da decisión política e a xestión da cooperación española. Ao mesmo tempo, creáronse mecanismos para lograr a coordinación entre os distintos departamentos e actores implicados na axuda ao desenvolvemento. En efecto, é a mesma norma que «creaba» a AECI, que tamén daba vida á Oficina de Planificación e Avaliación, que só en datas recentes fixo honra ao seu nome.

Continuando con esta posta a punto da administración da cooperación española, no ano 1987 elaborouse o primeiro Plan Anual de Cooperación Internacional. Estes plans anuais presentados polo Ministerio de Asuntos Exteriores eran aprobados polo Goberno unha vez tramitados pola Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (que fora creada como órgano de apoio á coordinación da Administración por Real Decreto 451/1986).

E é xustamente a partir desta posta a punto da administración da cooperación onde encontran a súa orixe algúns dos acontecementos que minguaron as potencialidades da cooperación española. Por unha banda, as tensións constantes entre o departamento de Asuntos Exteriores (personificado no corpo de diplomáticos, como principais xestores desta actividade exterior) e o de Comercio/Economía (personificado no corpo de técnicos comerciais do Estado), baixo cuxo poder está a xestión dos créditos FAD. Esta tensión plasmouse no que se chamou a bicefalía da cooperación española, que é un dos principais lastres desta política. A iso haille que engadir que, á calor do proceso de descentralización que fixo de España un país «case» federal, algunhas comunidades autónomas aspiraron a ter a súa propia actividade de cooperación, non só xa como manifestación da súa solidariedade senón como un instrumento de acción exterior. Aínda que esta aspiración choca, en principio, cun dos preceptos da Constitución española (o artigo 149.1, que establece que o Estado ten competencia exclusiva sobre as relacións internacionais), parece que os feitos sobrepasaron a norma posto que hoxe boa parte das comunidades autónomas, e todo tipo de entes locais, teñen algún tipo de participación na axuda exterior. Como consecuencia diso, non só aumentou a presenza de actores implicados senón que, ao mesmo tempo, tornou máis difícil as tarefas de coordi-

nación, o que case sempre leva consigo a falta de eficacia e eficiencia no desenvolvemento desta tarefa.

No marco dos organismos consultivos da política e xestión da cooperación española, hai que destacar o Consello de Cooperación para o Desenvolvemento, creado polo Real Decreto 795/1995,<sup>6</sup> como órgano de participación dos diversos axentes sociais implicados nesta materia. É un dos resultados que se obtiveron das manifestacións e acampadas ante diversos organismos oficiais, a través das cales unha gran parte da sociedade española, especialmente a xuventude, reivindicaba o aumentou da axuda española para que chegase ao 0,7% do Produto Nacional Bruto; porcentaxe que, malia os compromisos subscritos polos partidos políticos en campaña electoral, aínda non se conseguiu.

Dado que, pola propia natureza desta actividade, a cooperación non se pode expoñer dunha forma illada, será necesario –alén da relación bilateral entre doador e receptor– que a cooperación española se vincule á doutros protagonistas do sistema internacional de axuda ao desenvolvemento. Aquí é preciso destacar tres feitos: a) a presenza española en organismos e entidades internacionais dedicados a contribuír ao desenvolvemento, o que dá lugar á cooperación multilateral, en especial dentro dos organismos do sistema de Nacións Unidas (tanto nos de carácter financeiro: Fondo Monetario Internacional e Grupo Banco Mundial; como os non-financeiros: FAO, UNESCO, UNICEF, PNUD, entre outros); b) a incorporación de España na Unión Europea, o que leva á súa participación tanto no orzamento comunitario dedicado á cooperación para o desenvolvemento, como na cota coa que participa no Fondo Europeo de Desenvolvemento (que financia as accións en países de África, o Caribe e o Pacífico, cos que a Unión Europea ten un acordo de asociación); e c) o ingreso de España, o 3 de decembro de 1991, no Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD), club no que están os principais doadores mundiais,<sup>7</sup> representados polos responsables das súas axencias de cooperación, e a través do cal se intentou harmonizar algunhas das prácticas de cooperación así como poñer en común doutrinas e establecer consensos sobre a mellora das axudas ao desenvolvemento.

### *Terceira etapa: unha política de cooperación conservadora (1996-2004)*

Este avance considerable, aínda que non exento de críticas –algunhas das cales xa se sinalaron–, tivo o seu límite durante este período, pois foi baixo o goberno do Partido Popular, que tivo nas súas mans os destinos de España entre 1996 e o 2004, cando se aprobou a Lei de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento (Lei 23/1998).<sup>8</sup> Esta norma recolle en boa medida toda a experiencia anterior, pero sen dúbida achega unha serie de importantes novidades. Esta cumpría un obxectivo básico, como é o de dotar a política española de cooperación dun marco regulador integrado, aínda que –por suposto– non acababa automaticamente cos defectos e carencias desa política. De feito, en boa medida, a lei institucionalizaba prácticas xa existentes neste ámbito, sen poñerlle fin a algún dos seus principais defectos. Ademais, a lei non pechaba portas senón que creaba un marco normativo xeral que debería ser logo desenvolvido. E é precisamente aquí, neste espazo que a lei deixaba, onde a discrecionalidade do Goberno –apoiado nunha maioría parlamentaria– puido manobrar, deixando o seu sinal na forma de xestionar a cooperación. Quizais por iso as ilusións, esperanzas e expectativas que espertou a lei pronto se viron frustradas.

Vexamos máis detidamente algúns aspectos básicos desta lei. Nela dise que «La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa

en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior» (art. 3); así mismo, establécense que as prioridades desa política «(...) responderán a los objetivos de la política exterior del Estado» (art. 5). Pero a raíz do que se enuncia no resto do articulado, é posible falar dunha Lei que trata as accións de cooperación «no marco das súas respectivas competencias», facendo alusión esa apostila a que cada departamento manterá as súas competencias neste ámbito, expresión que aparece de forma reiterada ao longo do texto e que adquire particular importancia nos artigos 17 e 25. Iso supón que cada departamento mantén o control sobre un ámbito particular da cooperación, polo que diminúe a eficacia do conxunto das accións.

No artigo 17 refírese ao Ministerio de Asuntos Exteriores, que é o «responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, [y] es también el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior». Parece, xa que logo, haber un celo extremo en vixiar o cumprimento do artigo 149.1.3 –que reserva como competencia exclusiva do Estado as relacións internacionais– e non tanto en garantir a coherencia e coordinación –que a propia lei establece no seu artigo 4.º– ao interior da propia Administración Xeral do Estado, en canto á definición de principios e a realización de feitos. E iso a pesar de que o secretario de Estado encargado destes asuntos anunciaba o 28 de xuño de 2000, ao informar sobre os obxectivos e prioridades do Goberno en relación á política española de cooperación para o desenvolvemento, que «o órgano fundamental desa colaboración será o Consello Superior de Política Exterior, que coordinará as actividades de todos os departamentos e órganos da Administración, de modo que a política de cooperación para o desenvolvemento obedeza aos principios de coherencia, concentración e eficacia, como parte esencial da política exterior de España». En efecto, o Consello de Política Exterior, que tivo a súa primeira reunión o 26 de xullo de 2000, non parece ser o mecanismo adecuado para atender as demandas de coherencia e coordinación na política española de cooperación para o desenvolvemento.

Pola súa banda, o artigo 25 refírese á AECE como «el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales». Polo tanto, pese a que a lei reordena o disperso panorama da toma de decisións en política de cooperación, segue preservando o ámbito competencial previo á norma e mantén o poder de economía onde máis importa, no diñeiro. Así, o artigo 28, peza clave da lei, ao tratar o financiamento e execución bilateral, escenifica a bicefalia da cooperación española ao recoñecer que xunto ao Ministerio de Asuntos Exteriores, o Ministerio de Economía e Facenda xestiona os recursos «con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial». O avance prodúcese con respecto aos créditos destinados a programas e proxectos de desenvolvemento social básico, cuxos «recursos serán administrados conjuntamente» por ambos os ministerios.

Polo que se refire ao obxectivo do Goberno en materia de cooperación para o desenvolvemento, no debate de investidura do 25 de abril de 2000, Aznar dicía que «a nosa crecente axuda ao desenvolvemento debe ir acompañada do apoio á extensión da democracia e as liberdades, do rigor da utilización dos fondos, da liberalización e da apertura económica; estas son as bases para un desenvolvemento sustentable». O ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué continuaba con esta argumentación ao intervir ante a Comisión de Asuntos



Exteriores do Congreso, o 6 de xuño: «Quero destacar que a loita contra a pobreza será obxectivo principal da nosa axuda, así como a promoción da igualdade entre mulleres e homes e a sustentabilidade ambiental. En canto ás prioridades sectoriais atenderase a cobertura de necesidades sociais básicas, o investimento en capital humano, a promoción do tecido económico e das infraestruturas, a participación social e o desenvolvemento institucional, así como a prevención de conflitos e construción da paz»; argumentos nos que insistiría na súa comparecencia ante a Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento o 22 de xuño.

Non convén, con todo, pasar por alto a exposición que o ministro Piqué realizou uns meses máis tarde ante a Comisión de Asuntos Exteriores, cando presentou o Plan Estratégico de Acción Exterior. Nel incluíanse sete obxectivos, e o quinto referíase ao compromiso con «un mundo globalizado y solidario, y, por tanto, una política que queremos que esté al servicio de la internacionalización de la economía española (...) Pero hay otro ámbito, además, que en este terreno es esencial, y cada día lo va a ser más, que es el de la cooperación al desarrollo, y en este sentido la política de cooperación al desarrollo da prioridad al desarrollo económico y social de los países sobre la base de nuestra propia experiencia». O ministro empregara parecidos termos, aínda que de forma máis poética, na conferencia que impartiu na Universidade Internacional Menéndez Pelayo algúns días antes: «importante insistir en que política exterior, relacións comerciais, investimento estranxeiro, acción cultural, cooperación ao desenvolvemento, axuda humanitaria, son os fíos con que se tecen as teas das nosas relacións co resto do mundo».

Se hai unha dimensión na que insistiu o Goberno do Partido Popular é na da promoción e defensa dos dereitos humanos; aínda que aquí tamén, respectando por suposto tan loable intención, os resultados non son os proclamados. Na súa presentación do «Informe de Política Exterior e Dereitos Humanos do Goberno español 2001», o resumo de Amnistía Internacional non podía ser máis demoledor: «A balanza española: soben os intereses económicos, baixan os dereitos humanos».

Esa ligazón entre a defensa dos intereses económicos e a política de cooperación é básica para interpretar a acción dos gobernos presididos por Aznar. Cando interveu no Foro Ambrosetti, o 7 de setembro de 2001, manifestouno de maneira moi clara: «A redución da pobreza e o desenvolvemento absolutamente nada ten que ver con poñerlles impostos ás mercadorías ou aos libres movementos de capitais. Precisamente o único medio coñecido para vencer a pobreza é a globalización do comercio, os investimentos e o coñecemento». É obvio que toda a política de cooperación, como toda política governamental decidida polo presidente Aznar, estaba impregnada do espírito do liberalismo. Guión do que, por suposto, non se apartan un chisco os membros dos seus gobernos. Así, a ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, quen ocupou o cargo desde o 10 de xullo de 2002 substituíndo a Piqué, tras afirmar «pero certamente non menos importante ca os valores anteriores, queremos proxectar a solidariedade», non ten recato en dicir «pero ademais de proxectar os nosos valores, debemos dicir sen ningún tipo de complexo que a nosa política exterior ten tamén como obxectivo promover os nosos intereses». É máis, na súa intervención ante a Comisión de Asuntos Exteriores, o 24 de setembro de 2002 sinalou o seguinte obxectivo: «Propóñome que o embaixador sexa verdadeiramente o xerente principal dos asuntos de España en cada país, isto é, o principal responsable de defender e impulsar os nosos intereses, para a sociedade sen dúbida, para os empresarios en particular».

Ese discurso, xunto co descenso na calidade da axuda, a perda de credibilidade e, por suposto, circunstancias internas da sociedade española, levou a unha diminución constante da confianza dos cidadáns na política de cooperación e a un descenso en canto ao apoio que os cidadáns manifestaban noutras materias. Un reflexo desa situación ofréceo a enquisa recollida no barómetro do Real Instituto Elcano, que en novembro de 2002 mostraba que en canto á axuda e a cooperación internacional as opinións están claramente divididas entre quen consideran que deberían aumentarse (45%) e quen consideran que deberían manterse (44%). Ata un numeroso grupo de persoas e organizacións subscribiron un manifesto, publicado o 11 de xullo de 2001 baixo o título «Ante la contrarreforma del sistema de ayuda: por una cooperación al desarrollo efectivamente orientada a combatir la pobreza», no que se sinalaba –entre outras cousas– a crecente presenza nas decisións sobre a axuda de intereses alleos aos que deben rexer neste campo de acción pública, o abandono que na práctica se fixo do mandato que a Lei lle impón ao conxunto de actores e instrumentos da axuda desde unha política coherente e planificada e a ruptura do clima de diálogo entre os actores da axuda.

Ademais dunha certa mercantilización da axuda, outro dos asuntos que condicionou a axuda ao desenvolvemento durante o período de goberno de Aznar foi a supeditación de moitos asuntos, incluído o que aquí tratamos, á loita contra o terrorismo; asunto que, como se sabe, forma parte traxicamente da recente historia española.

#### *Cuarta etapa: a revitalización da política de desenvolvemento (2004-...)*

Precisamente, as accións do Goberno de Aznar tras os atentados terroristas en Madrid, do 11 de marzo de 2004, foron parte das causas ás que se lle atribúe a derrota electoral do Partido Popular tres días máis tarde, data na que o PSOE –conducido por José Luis Rodríguez Zapatero– recupera o Goberno, aínda que esta vez sen maioría absoluta.

No seu discurso de investidura, o 15 de abril, Rodríguez Zapatero explicaba as liñas mestras do seu Goberno en política exterior: «É hora de recuperar un consenso que nunca debeu romper. Un consenso que, por esta orde, debe deixar claro un convencido compromiso europeo; debe situar en Latinoamérica e o Mediterráneo os nosos centros de atención preferente; debe manter cos Estados Unidos unha relación de países socios e amigos baseada na lealdade e a franqueza recíprocas (...) Neste marco, a Constitución Europea supón un fito no progreso e benestar, en cuxa implantación e desenvolvemento estamos empeñados os europeos desde hai xa cincuenta anos. Convencido de que o que é bo para Europa é bo para España, o Goberno fará canto estea na súa man para asegurar que o proxecto de Constitución Europea se aprobe antes de que conclúa a presidencia irlandesa e poida asinarse en Madrid, como –en homenaxe ás vítimas do atentado do 11 de marzo– previron todos os estados europeos. Marrocos esixe e merece unha atención preferente e unhas relacións que busquen o entendemento profundo. Así vou expoñerlle ás autoridades marroquís na visita que realizarei nos próximos días».

Así mesmo, contestándolle ao líder do Partido Popular, Mariano Rajoy, Rodríguez Zapatero afirmaba: «Sacaremos a España da foto das Azores. Manteño a palabra dada sobre as tropas en Iraq. Non permitiremos que se poña en cuestión o noso firme compromiso coa seguridade internacional e na loita contra o terrorismo. España asumirá as obrigas internacionais que lle corresponden, pero farao sempre cun requisito, a decisión previa de Nacións Unidas que nos obriga a iso. A participación das forzas armadas españolas en misións no

exterior acordarase coa participación do Parlamento». E ante a pregunta de Gaspar Llamazares, de Izquierda Unida, Rodríguez Zapatero sostíña que as tropas españolas volverían antes do 30 de xuño (Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Pleno, n.º 2, do 15 de abril de 2004 e Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Pleno, n.º 3, do 16 de abril).

O 17 de abril Rodríguez Zapatero xura como presidente do Goberno ante o Rei Juan Carlos. E asumido o Goberno, os cambios na Administración non se fixeron esperar. O Real Decreto 553/2004, do 17 de abril, reestruturou os departamentos ministeriais creando o Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación; e o Real Decreto 558/2004, do mesmo día, nomeaba os ministros do Goberno, sendo Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé o ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación.

Mediante o Real Decreto 562/2004, do 19 de abril (BOE n.º 96, do 20 de abril), aprobábase a estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais. O Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación quedaba coa seguinte estrutura básica: unha Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores e para Iberoamérica; unha Secretaría de Estado para a Unión Europea; unha Secretaría de Estado de Cooperación Internacional;<sup>9</sup> e unha Subsecretaría de Asuntos Exteriores e de Cooperación. En tanto, a Dirección Xeral de Comunicación asumía as funcións da Dirección Xeral da Oficina de Información Diplomática. Pero a través do Real Decreto 1416/2004, do 11 de xuño (BOE n.º 142, do 12 de xuño), modificábase e desenvolvíase a estrutura orgánica básica do ministerio.

A decisión máis relevante do presidente Rodríguez Zapatero tomouse de forma inmediata. Nunha declaración institucional pronunciada na Moncloa, ás 18.30 horas do 18 de abril de 2004, o presidente do Goberno –acompañado pola vicepresidenta primeira, Fernández de la Vega, o ministro de Defensa, José Bono, e o xefe do Estado Maior da Defensa, Moreno Barberá– comunica que as tropas españolas en Iraq «regresarán no menor tempo e coa maior seguridade posible». Rodríguez Zapatero recordou que ese compromiso o asumiu en marzo de 2003 e que o fai en función de que «non é previsible que se vaia adoptar unha resolución da ONU que se axuste ao contido ao que quedou condicionada a nosa presenza en Iraq». Así mesmo, comprometeuse a que o Goberno español «seguirá apoiando firmemente a estabilidade, a democratización, a integridade territorial e a reconstrución de Iraq» e que «manterá a condición de España como aliado fiel dos seus socios». E o 21 de maio, o xeneral José Muñoz, xefe do Continxente de Apoio ao Regregamento Español, comunicáballe ao ministro Bono que acababa «de cruzar a fronteira de Kuwait o último soldado español». Pouco despois, Bono comunicáballe a Rodríguez Zapatero: «Presidente, cumprida a túa orde. Todos os soldados españois están fóra de Iraq». A retirada produciuse en pleno agravamento do conflito, incluíndo ataques ao destacamento español, cuxa resposta causou vítimas entre a resistencia iraquí, e con graves acusacións ao exército dos Estados Unidos por torturar prisioneiros. A presenza das tropas españolas, que comezou coa chegada do buque *Galicia* ao porto de Um Qasr o 9 de abril de 2003, saldábase así con 11 militares mortos, ademais dos dous xornalistas (Anguita e Couso) asasinados.

Entrando no terreo da política de cooperación, o ministro Moratinos na súa comparecencia ante a Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento anunciaba o 8 de xuño que a intención do Goberno era duplicar a achega española á Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD) antes de que concluíse a presente lexislatura. A AOD pasaría así duns 1705 millóns de euros (que representan o 0,24% do Produto Interior Bruto) a algo máis

de 5000 millóns no 2009 (Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, Comisións, n.º 41, do 8 de xuño).

Ademais, Rodríguez Zapatero anunciou o compromiso do seu Goberno co multilateralismo activo e eficaz, e unha mostra diso foi a incorporación á iniciativa da Alianza contra a Fame e a Pobreza. De feito, Zapatero participou, o 20 de setembro en Nova York, na reunión de países que forman parte desa iniciativa, lanzada en xaneiro de 2004 polos presidentes Lula (Brasil), Lagos (Chile) e Chirac (Francia), xunto ao secretario xeral da ONU, Kofi Annan. No seu discurso, Zapatero reiterou o compromiso de incrementar a axuda oficial ao desenvolvemento, duplicándoa nos catro anos de legislatura, para alcanzar o 0,5% do PIB e así chegar o máis rapidamente posible ao 0,7%. Tras proclamar que «reducir a pobreza é unha obriga urxente» e apoiar medidas como a democratización das institucións, a mobilización da opinión pública e mecanismos innovadores para financiar a loita contra a fame e a pobreza, sinalaba tamén a importancia de facilitar o fluxo internacional das remesas dos emigrantes, así como posibles vías para o seu tratamento como fonte de desenvolvemento. Tamén se referiu ao tema da débeda, manifestando o compromiso de activar operacións de troco de débeda por iniciativas de desenvolvemento social, especialmente no campo da educación primaria.

No plano multilateral, e para destacar a importancia desta cuestión como parte da acción exterior do Estado, tanto o presidente do Goberno como o Rei Juan Carlos defenderon o multilateralismo, a Alianza de Civilizacións e a aposta por mellorar a cantidade e calidade da axuda, con motivo da reunión que ao abeiro das Nacións Unidas levou, en setembro de 2005, a Nova York a moitos xefes de Estado e de Goberno para revisar –sen moito optimismo– os resultados de cinco anos de aplicación dos Obxectivos do Milenio.

Xa que logo, se tivésemos que resumir nunha frase a filosofía que pretende levar a cabo o goberno socialista en materia de política de cooperación, esta sería a de pasar dunha política de axuda a unha política de desenvolvemento.

### 3. POLÍTICA E XESTIÓN DA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Tendo mencionado xa cales son os mecanismos de decisión política (Congreso dos Deputados, Goberno, Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) e de xestión (Axencia Española de Cooperación Internacional, coas súas «antenas», as Oficinas Técnicas de Cooperación), realizarase aquí un repaso sobre os principais instrumentos que fan operativa a axuda no marco do que regula a Lei de Cooperación.

Que dúbida cabe de que o principal instrumento é o Plan Director da Cooperación Española. O artigo 8.2 da Lei de Cooperación defíneo como o «elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo», o cal «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 periodo, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación».<sup>10</sup>

Houbo ata agora dous Plans Directores. O primeiro, elaborado polo Goberno do Partido Popular, abarcaba os anos 2001-2004, de forma que a ideoloxía que sustenta a ese partido deixou o seu sinal no deseño do Plan. Ata os documentos elaborados previamente desde

distintas instancias académicas –como a Estratexia para a Cooperación Española, elaborada por un grupo de profesores coordinados por José Antonio Alonso– quedou a anos luz do documento finalmente aprobado polo Consello de Ministros do 24 de novembro de 2000. Neses momentos estaba á fronte da cooperación española Miguel Ángel Cortés, quen sostíña que: «O obxectivo de reducir a pobreza implica apoiar un desenvolvemento económico, social e ambiental sustentable e fomentar a integración progresiva dos países en vías de desenvolvemento na economía internacional. Esta integración beneficiará o crecemento económico e a estabilidade política de toda a comunidade internacional, incluíndo tanto os países desenvolvidos como os países en desenvolvemento. Desde este punto de vista, os investimentos españois, públicos e privados, ademais de se propoñer obxectivos políticos ou empresariais, deben supoñer tamén beneficios no desenvolvemento e no crecemento dos seus destinatarios. As políticas de desenvolvemento deberán poñer especial coidado en integrar a dimensión económica e comercial deste coas dimensións política e institucional, social, cultural e ambiental, de forma que o resultado sexa un desenvolvemento integral, equitativo e sustentable. Só conxugando a solidariedade para cos países en desenvolvemento coa racionalidade económica seremos igualmente dignos naquilo que preservamos e naquilo que axudamos a crear». Letra e música con fondo de liberalismo, o que cambiará na seguinte etapa.

O actual Plan Director da Cooperación Española 2005-2008<sup>11</sup> é, como se deduce polos anos, fillo do Goberno socialista, que procurou elaboralo desde o consenso, incluíndo na discusión previa representantes de distintos sectores e ámbitos, o que non evitou que nalgún trámite se fixesen reservas con respecto á planificación dos recursos necesarios para alcanzar os obxectivos previstos. O seu punto de partida é claro: «la política pública de cooperación para el desarrollo constituye para el Gobierno un elemento esencial de su acción exterior. Su principal objetivo, la lucha contra la pobreza, se entiende no solo como la necesidad de superar la carencia de rentas mínimas, sino también como la de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población desfavorecida del planeta. La finalidad de esta política y la especial situación de vulnerabilidad de sus destinatarios aconsejan la construcción de una política de Estado elaborada con amplio consenso». Nos dous ámbitos nos que se exercita esa política, preténdese «una política bilateral consecuente, que incorpora coherencia instrumental e integra los valores agregados de la rica pluralidad de la Cooperación española. Por otro, un multilateralismo activo, selectivo y estratégico que, en el marco de la Unión Europea y de los organismos internacionales financieros y no financieros, busca lograr una integración más favorable de los países en desarrollo en la economía mundial».

En canto aos recursos, inclúese o compromiso do novo Goberno de alcanzar o 0,5% do PNB nos orzamentos do 2008. Tamén hai un compromiso para aumentar os fondos para servizos sociais básicos, que será polo menos o 20% da axuda bilateral, e establécese a tendencia a concentrar o 70% dos recursos nos denominados países prioritarios para conseguir un maior impacto. En canto á distribución rexional, garántese que polo menos un 40% da axuda se destinará a América Latina, aínda que se aumenta notablemente o compromiso co Magreb e Oriente Próximo, así como con África Subsahariana.

En definitiva, o obxectivo esencial que se intenta conseguir co actual Plan Director é pasar dunha política de axudas a unha política de desenvolvemento, tarefa que non resulta fácil se temos en conta algunhas das carencias e debilidades que se fixeron fortes na etapa anterior da cooperación española.

O Plan Director establece cinco prioridades horizontais: a loita contra a pobreza; a defensa dos dereitos humanos; a equidade de xénero; a sustentabilidade ambiental; e o respecto á diversidade cultural. En canto ás estratexias e prioridades sectoriais inclúe: o aumento das capacidades sociais e institucionais (gobernanza democrática, participación cidadá e desenvolvemento institucional); o aumento das capacidades humanas (cobertura das necesidades sociais); o aumento das capacidades económicas (promoción do tecido económico e empresarial); o aumento das capacidades para mellorar a sustentabilidade ambiental (medio); o aumento da liberdade e capacidades culturais (cultura e desenvolvemento); o aumento das capacidades e a autonomía das mulleres (xénero e desenvolvemento); e a prevención dos conflitos e construción da paz (prevención dos conflitos e construción da paz).

En canto ás prioridades xeográficas fíxanse uns criterios (orientación cara aos países máis pobres; maior compromiso dos países destinatarios cos obxectivos de desenvolvemento; a maior vantaxe comparativa de España para garantir unha maior eficacia da axuda; e a existencia de acordos e tratados de cooperación entre España e os países destinatarios), que permiten diferenciar catro grupos de países. En primeiro lugar están os países prioritarios, que son aqueles nos que se concentrará o maior volume de recursos da cooperación española e para cada un dos cales se elaborará un Documento de Estratexia País. Aquí atópanse algúns países de América Latina (Honduras, Nicaragua, O Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguai, Bolivia, Perú e Ecuador); Magreb, Oriente Medio e Próximo (Alxeria e Marrocos, Mauritania, Tunisia, poboación saharauí e Territorios Palestinos); África Subsahariana (Mozambique, Angola, Namibia, Senegal e Cabo Verde); e Asia e Pacífico (Filipinas e Vietnam).

En segundo lugar están os países con atención especial, pola necesidade de previr conflitos ou contribuír á construción da paz ou por outras circunstancias de natureza semellante, e para cada un dos cales se elaborará un Plan de Atención Especial. Aquí hai países de América Latina (Cuba e Colombia); Oriente Medio (Iraq, Líbano e Siria); África Subsahariana (Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán e Guinea Bissau); Asia e Pacífico (Timor Leste, Afganistán, Camboia, e países do sueste asiático que padeceron as consecuencias do maremoto no 2004); e Europa Central e Oriental (Bosnia e Herzegovina e Albania).

En terceiro lugar figuran os países preferentes, que son aqueles nos que existen sectores da poboación en condicións de baixo desenvolvemento económico e social. Inclúense aquí países de América Latina (Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Arxentina e Uruguai); Magreb, Oriente Medio e Próximo (Exipto e Xordania); África Subsahariana (Santo Tomé e Príncipe e Sudáfrica); Asia e Pacífico (Bangladés e China); e Europa Central e Oriental (países de renda media-baixa candidatos á adhesión á UE e países que puidesen precisar axuda puntual no marco do Pacto de Estabilidade para o sueste de Europa).

E finalmente, en cuarto lugar, están os países menos adiantados (a maioría deles de África Subsahariana), que son aqueles que se caracterizan non só por unha profunda pobreza das súas poboacións, senón tamén pola debilidade dos seus recursos económicos, institucionais e humanos, a miúdo combinada con características xeofísicas que dificultan o seu desenvolvemento.

O novo Plan Director recoñece ademais dous dos actores que nos últimos anos máis aumentaron a súa participación na cooperación española. En primeiro lugar, as ONGD, que –a pesar do seu carácter non-gobernamental– teñen a principal característica de que dependen para a súa actividade do financiamento público que decide o Goberno. Por iso o plan estable-

ce os principios polos que se lles concederán subvencións; estes son os de colaboración, a complementariedade e a calidade da axuda. Sobre esta base artículanse dous importantes instrumentos de financiamento: os convenios de cooperación e os proxectos de cooperación.

O Plan tamén lles dedica especial atención ás comunidades autónomas e ás entidades locais, como expresión do carácter descentralizado do modelo político español. As comunidades autónomas constitúen na actualidade unha importante fonte de financiamento da cooperación, tanto polo seu apoio a proxectos e programas das ONGD como polo seu papel de axentes directos da axuda ao exterior. Esta multiplicación do número de actores outórgalle maior capacidade e diversidade á cooperación española, pero tamén implica algúns riscos que o propio Plan detecta. Respecto diso, nel sinálase que: «No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tener en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad». Por iso é polo que o Plan subliña que «es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado» e, polo tanto, que se articulen formas para facilitar a necesaria coordinación. Ese é un dos obxectivos que persegue explicitamente a Comisión Interterritorial de Cooperación para o Desenvolvemento, institución creada pola Lei de Cooperación.

Recoñécese ademais o labor doutros actores que desempeñan un papel relevante na cooperación española. É o caso das Universidades (tanto polos seus recursos humanos e técnicos, como por ser o espazo idóneo para a educación e sensibilización da sociedade española), das empresas e organizacións empresariais (no seu desempeño en prol da expansión do sector privado para o crecemento económico e un desenvolvemento eficaz) e os sindicatos (construtores de modelos sociais e económicos nos seus respectivos países).

Doutra banda, tamén se aspira a mellorar a calidade da axuda; aínda que o Plan non ignora que ese proceso «va a exigir introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y aumentar la coherencia entre ellas, además de redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional». Para iso propónse unha xestión baseada en resultados, sustentada en tres eixos básicos: planificación, seguimento e avaliación. En materia de avaliación, a Secretaría de Estado de Cooperación Internacional realizou ata o momento vinte avaliacións sobre distintas intervencións da cooperación para o desenvolvemento. As dúas últimas son a «Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua», e a «Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras».<sup>12</sup>

Outros dous elementos cruciais nos que agora está inmersa a cooperación española son a reforma dos seus principais axentes, especialmente a AEI, e a profesionalización do persoal dedicado a esta actividade nas administracións públicas e outros sectores.

E chégase así a outro dos nós de calquera política de cooperación: a coherencia. Que a Lei de Cooperación esixa a aplicación deste principio básico non significa que se realice plenamente. Aquí habería que diferenciar varios niveis: por unha banda, a procura da coherencia no plano multilateral, aplicándoa naqueles foros onde España está presente; e, por outro, na orde interna, onde é difícil garantila se se manteñen as posicións, ás veces non converxentes, entre o Ministerio de Asuntos Exterior e de Cooperación e os departamentos económicos (Ministerio de Economía e Facenda, e o de Industria, Turismo e Comercio). Iso leva a unha cuestión crucial como é a natureza que debe ter a política de cooperación, para lograr unha maior autonomía. A análise comparada permite comprobar os distintos modelos: unha polí-



tica de cooperación subordinada á política exterior; unha certa autonomía reflectida na política e a xestión, dentro do organigrama dos asuntos exteriores; un nivel máis alto de autonomía que supón a existencia dun ministerio ou departamento propio en materia de cooperación para o desenvolvemento.

Como antes se sinalou, o Plan Director foi criticado por ser pouco claro con respecto ao marco orzamentario indicativo, ao establecer algunhas porcentaxes sobre os destinos da cooperación española e recordar o compromiso por alcanzar o 0,5% do PIB ao finalizar a lexislatura no ano 2008.

O Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, aprobado polo Consello de Ministros do 20 de xaneiro dese ano, detalla a programación anual que se debe seguir e, sobre todo, destaca o aumento da Axuda Oficial ao Desenvolvemento, que alcanzará a cantidade de 3234,96 millóns de euros, o que equivale ao 0,35% da Renda Nacional Bruta. Esta é a cifra máis alta alcanzada desde 1985, ano en que comeza a contabilizarse a AOD, e sinala o camiño que se debe seguir para chegar ao 0,5% no 2008. Como obxectivo xeral, en liña co disposto no Plan Director, o PACI 2006 pretende aumentar a calidade e cantidade da AOD por medio dunha maior coordinación entre os axentes participantes.

Deste modo, que a cooperación española diversificase e ampliase xeograficamente o seu ámbito de acción ten o risco de fomentar a dispersión da axuda e, como consecuencia, a perda da súa efectividade.

O marco da acción governamental debe ser completado coa activa presenza da sociedade española e o seu apoio ás accións de solidariedade internacional. Alén da canalización desa expresión por medio das ONGD –grazas á cal ocupan un espazo importante no Consello de Cooperación–, advírtese tamén un papel relevante doutras entidades (asociacións, foros, movementos, etc.) que proliferan no conxunto da sociedade española. Entre estas destácase a «Plataforma 2015 y más»<sup>13</sup>, composta por un colectivo de ONGD que se cualifican como progresistas e que pretenden o aumento da calidade e cantidade da axuda, co propósito de lograr que se cumpran os Obxectivos do Milenio (aínda que sexan considerados aínda insuficientes). Tamén se destaca a actividade da Campaña «Pobreza Cero»<sup>14</sup>, lanzada o 23 de febreiro de 2005 pola Coordinadora de ONGD de España, para que toda a sociedade española lles meta presión aos responsables políticos para que afronten de forma urxente, definitiva e eficaz a loita contra a pobreza no mundo, e especialmente en África.

Outro asunto que merece atención é o papel dos medios de comunicación e a forma de transmitiren as noticias sobre a situación do desenvolvemento (máis ben do subdesenvolvemento) no mundo. Boa parte dos medios de comunicación españois teñen xa un lugar propio para o tratamento destas cuestións, especialmente das actividades de cooperación españolas, tanto públicas como privadas. Ademais, existen foros e lugares dedicados a esta cuestión que non só transmiten noticias, senón que abordan a educación e sensibilización da sociedade coa solidariedade e a cooperación.<sup>15</sup>

Unha das últimas cuestións é a situación das ONG. Segundo as conclusións da «Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas», presentada pola Fundación Lealtad, a falta de renovación dos órganos de goberno e a excesiva dependencia do financiamento público son os principais problemas detectados na xestión das organizacións españolas sen ánimo de lucro. O estudo realizado sobre 115 ONG nacionais tamén asegura, entre outras cuestións, que o 88% destas organizacións cumpre os principios da transparencia e as boas prácticas que desenvolveu a Fundación Lealtad.



Nos últimos meses, porén, outra situación fixo reaccionar a cooperación española e o conxunto da actividade política: o aumento da inmigración irregular procedente de África Subsahariana. Para facer fronte a esta situación, o Consello de Ministros do 19 de maio de 2006 adoptou varias decisións, coñecidas como «Plan África», que inclúen o aumento significativo da presenza diplomática en África Subsahariana (abrindo novas embaixadas e realizando visitas para favorecer o diálogo), novos acordos de readmisión e o aumento da axuda ao desenvolvemento. O despregamento diplomático –que terá como centro de operacións Senegal– inaugurouno o 21 de maio a delegación encabezada por Miguel Ángel Fernández de Mazarambroz (embaixador especial para as migracións) e continuou coa viaxe do secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, quen visitou varios países de África Occidental entre o 29 de maio e o 2 de xuño de 2006. A finais de xuño, o propio ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación visitou algúns países da rexión, co fin de solicitar a colaboración dos seus gobernos para un maior control da emigración, coa contrapartida de aumentar a axuda ao desenvolvemento.

Finalmente, dous feitos recentes merecen tamén ser incluídos, aínda que só sexa para ofrecer os seus datos esenciais. Un é que o Consello de Ministros aprobou o 28 de abril de 2006 o Estatuto do Cooperante, que regula a situación laboral e xurídica de máis de 1400 españois que traballan neste campo no estranxeiro. O segundo é que o 22 de xuño o Pleno do Congreso<sup>16</sup> aprobou unha lei que obriga ao Goberno a presentar, antes dun ano, un plan para renegociar a débeda exterior dos países máis pobres altamente endebedados (coñecidos baixo a sigla inglesa HIPC), contraída con España antes do 31 de decembro de 2003.

Para comprobar como o mapa dos actores variou significativamente con respecto ao esquema clásico de doadores bilaterais ou multilaterais, e como apareceron novos axentes, aínda que ás veces xerando certa confusión sobre o papel que realmente desempeñan na cooperación para o desenvolvemento, gustaríame recordar simplemente a noticia de que a Fundación Bill e Melinda Gates<sup>17</sup> obtivo o 4 de maio o Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. O xurado destacou naquela oportunidade a «xenerosidade e filantropía ante os males que seguen arrasando ao mundo».

#### 4. BALANCE E PERSPECTIVAS

Ata hai pouco tempo era frecuente xustificar as carencias e debilidades da política española de cooperación para o desenvolvemento en función da súa mocidade. Trinta anos son xa suficientes –a pesar de que outros doadores nos leven unha gran vantaxe temporal– para deixar de lado esa frase. Como para outras actividades, se cadra desde fóra se pode apreciar mellor o traballo realizado e recoñecer o espectacular cambio que, no seu conxunto, experimentou a vida política española, tanto no interior como cara ao exterior.

Hoxe é innegable que a cooperación para o desenvolvemento forma unha das partes esenciais da política exterior española e que, co paso do tempo, se mellorou cuantitativa e cualitativamente a súa situación. Faltan por coñecer en concreto algunhas propostas lanzadas polos membros do Goberno para esta política.<sup>18</sup> Aínda así queda moito por facer, e o feito de ter mellorado con respecto a etapas anteriores non debe levar á autocompracencia. Desde 2004 a política de cooperación recuperou o protagonismo que debe ter, pero a ambición de colocar esta política como un dos vectores da acción exterior española debe ir acompañada da vontade política do conxunto do Goberno e da asignación dos recursos (humanos, financeiros, técnicos, etc.) necesarios para a súa boa práctica.

Estes trinta anos deixaron algunhas herdanzas que hai que acomodar ás necesidades dunha política que non debe ser de axuda, senón de desenvolvemento. Se algo demostra a axuda ao desenvolvemento, en xeral, é que case sempre foi un medio ao servizo dos intereses da política exterior dos doadores, e non un fin para contribuír ao desenvolvemento dos pobos e países máis necesitados. Algunhas das carencias que se puideron detectar realizando un balance moi xeral da política española de cooperación para o desenvolvemento son: unha certa mercantilización da cooperación española (canalizada por medio de créditos do Fondo de Axuda ao Desenvolvemento, de axuda vinculada); unha orientación política desfasada con respecto a aqueles que teñen o poder real de decisión; a bicefalia entre Exteriores e Economía, cos seus dous grupos de poder detrás; e un escaso liderado na política e xestión multilateral desta actividade. Neste sentido, o que Plan Director da Cooperación Española 2005-2008 propón como mellora é síntoma aínda dunha realidade no que se refire á xestión da calidade da axuda.

Cómpre salientar tamén o papel crecente da axuda/acción humanitaria, aínda que se cuestionou o excesivo protagonismo do Ministerio de Defensa, máis aló da súa lóxica participación nun ámbito tan complexo, especialmente cando se leva a cabo en situación de conflito. Pero non parece razoable que ese ministerio xestione entre o 30% e o 40% da axuda humanitaria que realiza o Goberno. Aínda así, os protocolos para executala deixan ben claro a subordinación dos militares á administración civil encargada desa tarefa.

E chegamos así á gran cuestión non só da cooperación española senón de todo o sistema internacional que xestiona este asunto. Desde a percepción de que sesenta anos de actividade neste ámbito constituíron un fracaso, na medida en que –aínda tendo en conta algunhas melloras– a situación na que vive boa parte da poboación mundial é humanamente insustentable, a cuestión que emerxe é para que serven as políticas de axuda. Se estas só serven para lavar consciencias ou para diminuír ou paliar unha situación que se cualificou como «a bomba da pobreza» (que pode dar lugar a distintas manifestacións de violencia, incluído o terrorismo), imos por mal camiño. Só se se deseña unha política compartida de desenvolvemento, verdadeiramente transformadora dunha orde económica e social claramente inxusta, terase a posibilidade de mellorar a situación futura. E a España, dentro das súas capacidades, correspóndelle un papel importante, tanto desde a mellora da cantidade e calidade da súa axuda como desde a contribución a un sistema internacional máis xusto e solidario.

Deixemos que o optimismo da secretaria de Estado de cooperación, Leire Pajín, poña fin a estas páxinas. Nunha entrevista publicada no diario *El País*, o 22 de maio de 2006, ela afirmaba que: «La apuesta es la calidad. España tiene planes de cooperación para los 23 países prioritarios en la ayuda oficial; contamos con una radiografía, consensuada con todos, de cada uno de esos países. El 20% de la ayuda ya se destina a los países menos adelantados (PMA). En la estrategia de canje de deuda por educación llegamos a los 266 millones de euros. Pero la cooperación tiene aún que profundizar en mejoras sectoriales: género, medio ambiente, educación, etc. Falta reformar la Agencia Española de Cooperación Internacional. Además, la ayuda española peca todavía de poca coordinación: el Plan Municipio nace para evitar que las ayudas de los ayuntamientos se obstaculicen o superpongan y aspira a que puedan coordinarse».

Confiemos, razoadamente, en que esas expectativas se cumpran, sen esquecer nunca que o destino final desta política é o desenvolvemento, no sentido máis humano do termo.

## Notas

---

- 1 Ata o Fútbol Club Barcelona decidiu, como fixeron outros equipos de fútbol, destinalle o 0,7% dos seus ingresos á fundación do club para loitar contra a pobreza.
- 2 Alexandre Dumas chegou a dicir que África empezaba nos Pireneos.
- 3 O dato curioso foi que o PSOE, que se opuxo ao comezo ao ingreso na OTAN, agora pedía o si, aínda que con condicións.
- 4 Os novos acordos negociados entre socios, aínda que desiguais, alcanzáronse no ano 1982.
- 5 Para esta parte utilizamos a referencia de José Ángel Sotillo Lorenzo e Irene Rodríguez Manzano. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, n.º 1.
- 6 En cumprimento do disposto na disposición adicional vixésimo novena da Lei 42/1994, do 30 de decembro de 1994.
- 7 O CAD, que é un organismo da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos, ten hoxe 22 membros, incluída a representación da Unión Europea.
- 8 Pode consultarse en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l23-1998.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l23-1998.html).
- 9 Á fronte da Secretaría de Estado de Cooperación Internacional estaría unha moza procedente do movemento asociativo, Leire Pajín, quen lle deu un forte impulso á política de cooperación.
- 10 O Plan Director acompáñase de Plans Anuais, que desenvolverán con esa periodicidade os obxectivos, prioridades e recursos establecidos no Plan Director.
- 11 O Plan Director está dispoñible en: [www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan\\_director\\_2005\\_2008.pdf](http://www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan_director_2005_2008.pdf).
- 12 Todos os informes de avaliación están dispoñibles na sección de publicacións da páxina web do Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación ([www.mae.es](http://www.mae.es)).
- 13 Poden verse as súas actividades nos informes anuais que presenta; o último publicado leva por título *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata, 2005.
- 14 Poden verse as súas actividades na páxina: [www.pobrezacero.org](http://www.pobrezacero.org).
- 15 Sería imposible detallalos aquí, dada a súa proliferación; pero entre eles pódese destacar «Canal Solidario». (poden verse as súas actividades na páxina: [www.canalsolidario.org](http://www.canalsolidario.org)).
- 16 Véxase o debate sobre esta cuestión na Comisión de Asuntos Exteriores do Congreso dos Deputados, Diario de Sesións do Congreso dos Deputados, n.º 589, Sesión n.º 32, do 30 de maio de 2006. O 8 de decembro o BOE publicaba a Lei 38/2006, do 7 de decembro, reguladora da xestión da débeda externa. Unha valoración crítica do proceso de adopción da Lei pode atoparse en [www.observatorio-deuda.org](http://www.observatorio-deuda.org)
- 17 A Fundación, creada no 2000, destinou nos últimos cinco anos máis de 10 000 millóns de dólares (8000 millóns de euros) a proxectos de desenvolvemento e programas de saúde no Terceiro Mundo.
- 18 Como a proposta que o ministro de Asuntos Exteriores e de Cooperación, Moratinos, levará ao XVI Cume Iberoamericano de Nacións que terá lugar en outubro de 2006 en Montevideo, que consiste en poñer en marcha un corpo de voluntariado internacional cun compoñente iberoamericano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. 1999. *Estrategia para la Cooperación Española: Estudio para el Primer Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002*. Madrid: AECI.
- Amnistía Internacional. 2001. *Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno español 2001*. [http://www.es.amnesty.org/uploads/tx\\_useraitypdb/iape2001.pdf](http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/iape2001.pdf)
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Pleno, n.º 2 (15 de abril de 2004) e pleno n.º 3, (16 de abril). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_002.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF) e [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_003.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_003.PDF)
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento. N.º 41 (8 de xuño de 2004). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_041.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_041.PDF)
- Congreso dos Deputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Asuntos Exteriores do Congreso dos Deputados. N.º 589 (30 de maio de 2006). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_589.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_589.PDF)
- Fundación Lealtad. 2006. *Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG*. Madrid: Fundación Lealtad. <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/guia/verLaGuia>
- Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación. 2005. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. [http://www.aeci.es/03coop/6public\\_docs/2seci/2doc\\_coop\\_esp/ftp/Plan\\_Director\\_Esp.pdf](http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Plan_Director_Esp.pdf)
- Plataforma 2015 et. al. 2005. *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata.
- Real Instituto Elcano. 2002. *Barómetro Noviembre 2002*. <http://www.realinstitutoelcano.org/200211brie.asp>
- Sotillo Lorenzo, J. A. e Rodríguez Manzano, I. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, n.º 1.