

ESPAÑA, LOS DESAFÍOS GLOBALES Y EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN

Dos citas electorales definirán en los próximos meses el escenario político de España y su posición ante los desafíos globales. Entre ellos destacan la amenaza a la apuesta por el multilateralismo y los mecanismos cooperativos, y la realización de la Agenda 2030 como hoja de ruta del progreso y la sostenibilidad globales. España está llamada a definirse en estos asuntos y a definir la posición que tome el conjunto de la Unión Europea.

La política de cooperación al desarrollo es una de las claves de posicionamiento internacional. Tras una década de recortes desproporcionados, estamos obligados a reactivar y reconsiderar una política y acción imprescindible para la acción exterior de toda potencia media. Este documento justifica esta recuperación y propone a todas las fuerzas políticas una batería de medidas entre las que destacan las siguientes:

- Devolver las políticas de cooperación al corazón de la acción exterior española a través de medidas políticas, legales y presupuestarias de alto impacto.
- Blindar el compromiso con la Agenda 2030 a través de estructuras institucionales, planes de acción, iniciativas legislativas mecanismos parlamentarios, y dotaciones presupuestarias a la altura de este desafío.
- Repensar el modelo de gobernanza y ejecución de la política española del desarrollo
- Contribuir a iniciativas, instrumentos, fondos multilaterales y mixtos que garanticen el impacto de los recursos invertidos.
- Recuperar el liderazgo de España en sectores estratégicos del desarrollo como la salud global.

España en el mundo: la necesidad de tomar partido

Vivimos tiempos ruidosos y polarizados. Debates relevantes de nuestra sociedad quedan enterrados por las consecuencias derivadas de la crisis, todavía presentes, la urgencia mediática y electoral de otras cuestiones, y resulta inusualmente complicado alcanzar acuerdos entre diferentes que sobrevivan más allá de una legislatura. Uno de los ámbitos políticos que más ha sufrido este lastre es el que define el papel de España en el mundo y las herramientas para promoverlo.

Entre todas ellas, la de **la cooperación es posiblemente la más olvidada.**

Se ha convertido en un lugar común la idea de que una potencia media como España está obligada a sofisticar sus estrategias de poder blando. Al fin y al cabo, nuestro país carece del ascendiente económico o militar de otras naciones, lo que significa que nuestros objetivos de presencia internacional deben ser perseguidos por otras vías y en colaboración con otros actores. En este contexto, **las políticas de cooperación cumplen una doble función: promover la cooperación internacional como una responsabilidad frente a los desafíos globales; y apuntalar los intereses y la influencia de España con una estrategia eficaz y barata.**

Esto ha sido cierto desde que nuestro país se incorporara al grupo de economías más desarrolladas y al proyecto común europeo, pero hoy el contexto es muy diferente al de hace veinte años. Por un lado, **el multilateralismo exige cada vez mayores**

esfuerzos y voluntad por parte de los países que apuestan por la acción concertada en la resolución de problemas comunes, frente a otros que se sienten legitimados para romper consensos establecidos. Por otro, **somos más conscientes que nunca de los límites naturales y sociales del planeta**, cuyas costuras se están rompiendo en forma de shocks naturales extremos, movimientos forzados de población y conflictos de mayor o menor intensidad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proporcionan un contrarrelato de esta realidad. La hoja de ruta aprobada en 2015 propone un modelo global de progreso sujeto a los límites planetarios y que innova sobre los avances de los últimos años, fomentando coaliciones de improbables y círculos virtuosos de innovación. Pero ya ha pasado una tercera parte del período de implementación de esta Agenda 2030, y es evidente que estamos muy por detrás de los objetivos acordados. **A menos que se produzca una aceleración de la agenda sobre la base de inversiones estratégicas y la acción concertada de un grupo de países líderes, habremos fracasado frente a la generación actual y las futuras.**

Esta es la envergadura del reto que tenemos por delante. Y por eso se hace imprescindible garantizar un contrato social global en torno al desarrollo sostenible que vaya mucho más allá de una legislatura y un partido. **El cumplimiento de la Agenda 2030 en España debe ser el compromiso de todo un país y ser impulsado al más alto nivel gubernamental más allá de su color.**

Las políticas de desarrollo y cooperación son solo una parte de esta ecuación, pero una parte necesaria. Con ellas es posible **vincularse a un esfuerzo que será internacional o no será**. En el caso de España, su pertenencia a la Unión Europea ofrece un valioso ejemplo del valor añadido de la acción multilateral en materia de cooperación (ver cuadro 1).

Cuadro 1. España y las encrucijadas de la Unión Europea

La Unión Europea es el mayor donante del mundo de Ayuda Oficial al Desarrollo. Si sumamos las aportaciones de sus instituciones y las de los Estados miembros, la región destinó en 2016 un total de 75.500 millones de euros a AOD.

Pese a los recortes presupuestarios de la última década, las contribuciones de España a los fondos europeos de cooperación se han mantenido, convirtiendo a **nuestro país es uno de los principales contribuyentes del conjunto de Estados miembros** (cerca del 8% anual, según el análisis del Real Instituto Elcano).

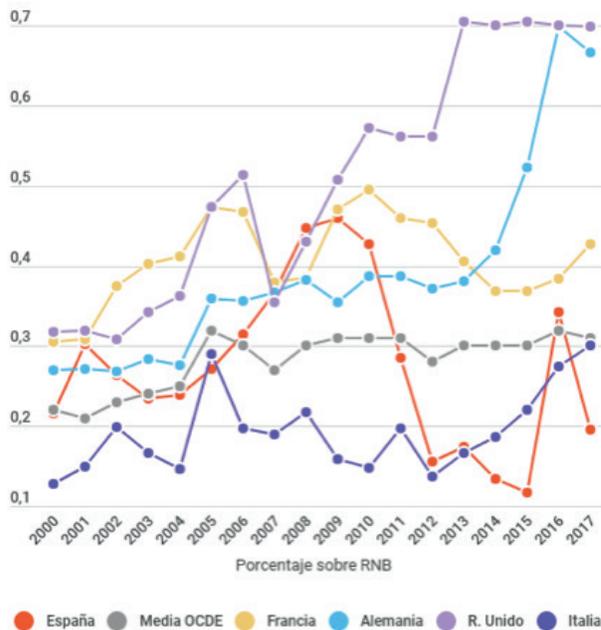
Por otro lado, desde 2011 la AECID es una agencia calificada para ejecutar los proyectos que se financian a través de los fondos comunes y de los recursos de otros miembros de la UE. Un total de **280,6 millones de euros entre 2010 y 2017** que, sin ser AOD española, han sido gestionados por la Cooperación Española, convirtiéndose en el tercer país gestor de Fondos Delegados de la Cooperación de la UE, por detrás de Alemania y Francia.

El alto perfil de la Cooperación Española como contribuyente y gestor de AOD de la UE debería **traducirse en liderazgo político en un momento clave para el futuro común**. La cooperación europea enfrenta hoy varias encrucijadas: el impacto del Brexit (aún incierto en el momento de redactar este documento); las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (2021-2027); los acuerdos post-Cotonú entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y Pacífico; o la vinculación entre los programas de ayuda y las políticas de control migratorio.

La cooperación como palanca del desarrollo global

Durante 30 años España ha sido lo que algunos autores han calificado recientemente como un donante “cumplidor”. Nuestro comportamiento en esfuerzo y orientación de la ayuda no ha diferido esencialmente de la media ni de las recomendaciones del CAD. Sin embargo, en un contexto tradicional de cooperación, en el que el volumen de los recursos era un determinante del impacto de la ayuda, España ha sido un donante de relevancia escasa. **El esfuerzo en cooperación internacional sólo alcanzó la media de la UE en momentos excepcionales (entre 2008 y 2010), y la influencia relativa de nuestro país fue limitada.**

Evolución comparada de la AOD española. (Fuente: CAD de la OCDE)



El problema fundamental, sin embargo, es que durante este tiempo la política de desarrollo de España se ha quedado relegada, ha sido conducida con el piloto automático puesto y se ha limitado a sus compromisos bilaterales establecidos, lastrada por la rigidez institucional, la desmotivación de sus profesionales, los nichos de poder, competencias y los vaivenes políticos.

Tras casi una década congelada como consecuencia de la crisis económica, la reactivación de la política de ayuda al desarrollo no puede producirse en los mismos términos en los que se ha venido desarrollando hasta ahora. Aunque la ayuda humanitaria y algunas regiones en extrema pobreza exigen modelos de cooperación más tradicionales, aunque ágiles y eficaces (alivio del sufrimiento, financiación de servicios esenciales, incluso infraestructuras), **el desafío del desarrollo tiene ahora otras características: economías emergentes, diversificación de las fuentes de financiación, nuevos retos globales y problemas graves de gobernabilidad.**

Lo que es más importante, algunos de los desafíos fundamentales del planeta –como el cambio climático, la igualdad real y efectiva de género, el abastecimiento alimentario, la seguridad, el acceso a la energía, la salud global, la respuesta y adaptación a la digitalización, la movilidad humana– no reconocen las viejas distinciones entre países pobres y desarrollados. Los 17 **Objetivos de Desarrollo Sostenible materializan el consenso internacional en torno a este diagnóstico.** Y además implican en la agenda global del desarrollo a todos los Estados y a actores que hasta ahora habían quedado en los márgenes del mismo, como el sector privado.

Solo la colaboración multilateral entre actores nos va a permitir enfrentar estos desafíos. Y la cooperación actúa en este caso como una llave que permite abrir otras

muchas puertas. **La ayuda aporta su verdadero valor añadido como palanca y catalizador de los esfuerzos nacionales, como mecanismo de intercambio de conocimiento, como promotora de buen gobierno y como generadora de alianzas improbables.** (Ver cuadro 2).

Repensar la Cooperación Española

La política española de cooperación al desarrollo necesita algo parecido a una desfibrilación. Este ejercicio debe partir de una reflexión en profundidad sobre sus fortalezas y valor añadido que sirva de base para la **redefinición de su marco legal, instituciones y herramientas.**

Uno de los elementos clave de esta reflexión debe ser en torno a la financiación. Encontrar la forma de maximizar el impacto de cada euro invertido. Los instrumentos de financiación del desarrollo más eficaces a nivel internacional se caracterizan por su flexibilidad, transparencia y por estar orientados a la generación de impacto o, en su caso, retorno. **Se puede hacer mucho con recursos limitados con una orientación firme a la eficacia del gasto.**

Sin embargo, son necesarios unos mínimos que la Cooperación Española está lejos de alcanzar. Los Presupuestos Generales del Estado de 2018, prorrogados para 2019, le asignan un total de **2.602 millones de euros, un 0,22% de la Renta Nacional Bruta.** Esta cantidad hacía imposible con su aprobación cumplir con la senda que condujera al 0,4% al final de la legislatura (media de la UE). Con el adelanto electoral, este 0,22% es lo más lejos que se ha podido llegar pese a la unanimidad de los grupos políticos en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados.

Cualquier compromiso creíble exige un primer y significativo gesto de recuperación presupuestaria. A partir de ahí, para contribuir a la reflexión en torno al futuro de la Cooperación Española, ISGlobal propone considerar estos 5 principios:

1. Alinear los objetivos al mandato de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
2. Apostar por el multilateralismo como vía para la acción internacional.
3. Establecer criterios para invertir con impacto y gestionar de forma estratégica.
4. Promover coaliciones entre actores tradicionales y nuevos con valores añadidos diferenciados.
5. Dotarse de instrumentos de gobernanza y ejecución adecuados que rompan los silos que separan la cooperación de otras políticas públicas limitando su potencial de impacto.

Cuadro 2: El ejemplo de la lucha contra la malaria y el Fondo Mundial.

En el ámbito de la salud global hay un claro ejemplo de la evolución necesaria para abordar los desafíos desde una perspectiva multilateral. Muchos canales permiten impulsar el esfuerzo de colaboración entre actores. Algunos instrumentos están conformados por actores que van más allá de las instituciones públicas y los gobiernos.

Es el caso del **Fondo Mundial contra el sida la tuberculosis y la malaria.** Desde su creación en 2002, los casi 4.000 millones que recauda al año han permitido salvar la vida a 27 millones de personas. Para el próximo trienio (2020-2023) se ha fijado el objetivo de recaudar 14.000 millones de dólares que **permitirían salvar 16 millones de vidas, reducir a la mitad la tasa de mortalidad de las tres enfermedades y evitar 234 millones de nuevas infecciones.**

La importancia de movilizar esta cantidad de recursos es particularmente urgente en el caso de la malaria. Como advierte el último Informe Mundial de Malaria la OMS, los importantes logros conseguidos en la última década se encuentran estancados.

Precisamente **la lucha contra la malaria es un ámbito en el que España ha jugado un papel fundamental:** tanto en la creación de conocimiento (desde la investigación científica básica hasta el desarrollo de nuevos productos), como en iniciativas para la coordinación de iniciativas internacionales en este sentido. Todos estos progresos han nutrido las estrategias y políticas públicas con las que se ha tratado de combatir la enfermedad. Haciendo, además, del asesoramiento científico y técnico de profesionales españoles uno de los más valiosos en países y regiones endémicas. Así se ha propiciado el acceso de España a puestos de influencia en los principales foros internacionales de toma de decisiones sobre investigación y salud global.

Decálogo de propuestas para transformar la Cooperación Española durante la próxima legislatura

AL GOBIERNO

1. Establecer una senda creíble de recuperación presupuestaria de la política de cooperación que concluya, a final de la legislatura, con el objetivo del 0,4% de la RNB.
2. Promover una reflexión estratégica entre todos los actores de la Cooperación Española que se materialice en un Libro Blanco de la Cooperación Española. En él se deberán fijar objetivos a medio y largo plazo, definir el papel y valor añadido en la comunidad internacional a partir de la adecuación al paradigma global del desarrollo sostenible. De dicha reflexión deben partir los cambios legislativos, normativos, instrumentales y de modelo institucional pertinentes.
3. Mantener la visibilidad del compromiso de España en la implementación de la Agenda 2030 con un liderazgo político ejercido desde una estructura dependiente de Presidencia del Gobierno. Entre sus funciones debe estar la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2030, como se comprometió en el Foro de Alto Nivel de Naciones Unidas garantizando la más amplia participación posible de las administraciones y la sociedad civil. Acompañar este proceso con un modelo de gobernanza participativo y eficaz.
4. Recuperación del liderazgo internacional en materia de salud global priorizando las contribuciones económicas multilaterales y participación institucional en foros donde aportar una visión estratégica e innovadora como los fondos de NNUU o el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, la Alianza Global para la Inmunización y la Vacunación (GAVI), o la Facilidad Financiera Global que moviliza recursos para mejorar la salud de mujeres y niños. Todos ellos prioritarios a escala global y que afectan a los colectivos más castigados y vulnerables

AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO

5. Renovar el compromiso de todos los grupos parlamentarios con el 0,4% como objetivo y hacerlo valer en los debates anuales sobre los Presupuestos Generales del Estado.
6. Mantener en la próxima legislatura la subcomisión creada por acuerdo de todos los grupos de la Cámara para el análisis del futuro de la Cooperación y la reforma de la Ley de Cooperación al Desarrollo, cuyo informe final contribuya de forma significativa a este debate.
7. Mantener e impulsar durante la próxima legislatura la Comisión Mixta no legislativa encargada del seguimiento por parte de ambas Cámaras de los avances en la implementación de la Agenda 2030.

AL PARLAMENTO EUROPEO

8. Mantener la cooperación al desarrollo europea como una de sus señas de identidad en la comunidad internacional, garantizando su eficacia y blindando la cantidad y calidad de la ayuda frente al riesgo de contaminación de intereses ajenos al desarrollo.

A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES

9. Implicarse activamente en el esfuerzo de recuperación presupuestaria a través de la cooperación descentralizada.
10. Contribuir a la reflexión y ejecución desde su especificidad sobre la transformación de la Cooperación Española aportando al libro blanco las experiencias de cooperación regional y las de innovación institucional y financiera que han aportado agencias autonómicas como la extremeña o la vasca.