

Coherencia entre políticas comerciales y de desarrollo: una agenda integral urgente y necesaria

José Moisés Martín Carretero

Economista y experto en financiación para el desarrollo

1. Introducción

“Comercio, no ayuda”. Con estas palabras se iniciaba el debate sobre la coherencia de políticas en los albores de la descolonización de África y se puso en marcha la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Han pasado ya casi 50 años desde su creación y las relaciones entre el comercio internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se han establecido en un marco de continuas tensiones del cual España no ha estado ausente.

La AOD y el comercio internacional han sido y son las bases de lo que se ha denominado Coherencia de Políticas para el Desarrollo, esto es: la necesaria complementariedad de las políticas exteriores de los países industrializados para promover un entorno favorable al desarrollo de los países del Sur. De poco o nada sirve, por poner un ejemplo, que España financie un programa de apoyo a la agricultura marroquí si, al mismo tiempo, mantiene sus fronteras cerradas al comercio de dichos productos. Este tipo de interacciones son las que intenta analizar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, buscando fortalecer las sinergias entre unas y otras políticas, y eliminar los obstáculos que, desde la política comercial, la de inversiones o la de migraciones, se establecen al desarrollo de los países del Sur.

La necesaria complementariedad de las políticas exteriores de los países industrializados para promover un entorno favorable al desarrollo de los países del Sur

En efecto, en el caso de la cooperación española, la vinculación entre comercio y Ayuda Oficial al Desarrollo ha sido extraordinariamente estrecha hasta bien entrado el siglo XXI. No es coincidencia que el principal instrumento de la cooperación española hasta el año 2011 fuera un instrumento vinculado a la promoción de las exportaciones y a la internacionalización de la Empresa Española, el famoso Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

El FAD, creado en 1976 por un Real Decreto, ha tenido una larga vida en la historia de las relaciones económicas internacionales de España y, concretamente, en el ámbito de la cooperación. Aun en 2010, representó más del 20% del total de la AOD realizada por España¹, si bien se encontraba ya en un total proceso de transformación hacia la separación en dos instrumentos bien diferenciados, el Fondo de Internacionalización de la Empresa, y el Fondo para la Promoción del Desarrollo. A través de la creación de estos dos instrumentos, se zanja de manera salomónica la cuestión de la coherencia de políticas entre comercio

1. Seguimiento PACI 2010. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011.



Foto: IDEAS / Laura Sipan

y desarrollo, al menos en cuanto a instrumentos financieros, y, como veremos a lo largo de este artículo, se sientan las bases para la desaparición de la dicotomía, por incomparecencia de uno de los factores en liza: el compromiso internacional de España con el desarrollo de los países del Sur.

2. Auge y caída de la coherencia de políticas: 2005-2008

En 2004, el recién elegido Gobierno de España propone el objetivo de lograr un 0,5% del Producto Interior Bruto destinado a cooperación internacional para el desarrollo para 2008 y el objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB para el año 2012. Se lograba de esta manera obtener un calendario exacto, coherente con el aprobado en el marco de la Unión Europea y fácilmente

medible, para alcanzar el compromiso internacional y, al mismo tiempo, satisfacer una demanda histórica de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Para ello, y como primera medida, se incrementa la AOD consignada en Presupuestos Generales del Estado desde el 0,24%/PIB ejecutado en 2004 al 0,31% en 2005. La cifra supone un incremento porcentual de un 30%, cifra que se moderaría en el incremento de 2005 a 2006, que pasaría del 0,31% al 0,35%, y volvería a acelerarse de cara a 2007, alcanzando el porcentaje de 0,42% del PIB. La senda de crecimiento de la AOD durante la legislatura parecía bien garantizada, al tiempo que los nuevos recursos disponibles permitían abrir nuevas líneas de cooperación, ampliar el espectro geográfico de la AOD española –notablemente en África– y establecer un nuevo marco de cooperación con organismos multilaterales.

Cuadro de siglas:

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo

FIEM: Fondo para la Internacionalización de la Empresa

FONPRODE: Fondo para la Promoción del Desarrollo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

En el entorno de esta senda de crecimiento, se producen, de manera paralela, tres condiciones que sitúan a la coherencia de políticas en la agenda política de la legislatura. En primer lugar, la percepción, dentro del sector de la cooperación, de que el incremento de la AOD podría ser utilizado como una moneda de cambio frente a otras políticas de alcance internacional, que también tenían un severo impacto en el desarrollo, en especial, la política comercial, la política de deuda externa y la política de inmigración. Centros de estudio, ONGD y expertos coincidieron en ese momento en comenzar a trabajar una visión más integral de la política de desarrollo, que no se puede ver circunscrita exclusivamente al incremento de la calidad y la cantidad de la AOD².

En segundo lugar, y aunque la economía española estaba en pleno crecimiento, el incremento sustantivo de la AOD estaba afectando claramente al equilibrio presupuestario, y al techo de gasto aprobado para cada año, por lo que en 2005 se decide “optar por la vía de en medio” y, en vez de incrementar el presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional más allá de lo organizativamente posible —el presupuesto de la AECID se multiplicó por 3 en el período 2005-2008—, se propone el uso de los instrumentos financieros que no están afectados por el techo de gasto, y que tienen, entre sus objetivos, la promoción del desarrollo. El primero de estos instrumentos es el Fondo de Concesión de Microcréditos, que pasa de 60 millones en 2004 a 80 en 2007, y el segundo



Foto: Pablo Tosco / Intermón Oxfam

2. Destaca el trabajo desarrollado por el Real Instituto Elcano, con varias publicaciones sobre el particular. (www.realinstitutoelcano.org).

es el Fondo de Ayuda al Desarrollo, que pasa de 163 millones en 2004 a 1.204 millones de euros en 2007³.

Este incremento del Fondo produce una nueva modalidad de FAD, el llamado FAD Cooperación: aportaciones a organismos multilaterales realizadas a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que en 2007 alcanzó la cifra de 625 millones de euros, multiplicando por dos la disponibilidad presupuestaria del FAD destinado a la exportación (350 millones de euros)⁴. Se daba de esta manera la paradoja de que el FAD, nacido para la internacionalización de la empresa y la promoción de las exportaciones, destinaba la mayoría de sus recursos a las contribuciones a organismos multilaterales, al tiempo que su gestión, dirección estratégica y procedimientos seguían vinculados a la Secretaría de Estado de Comercio.

En tercer lugar, la aprobación de la ley de gestión de deuda externa en 2006⁵, que supone un hito al ser la primera ley que, sin ser exclusivamente de cooperación, incorpora elementos relacionados con el desarrollo humano y con la gestión de la deuda, sus posibilidades de conversión y de reestructuración, desde la lógica del desarrollo humano, la responsabilidad del deudor y la sostenibilidad financiera de la deuda. De acuerdo con la disposición transitoria primera de dicha ley, se establece que el principal instrumento generador de deuda externa –los créditos FAD– deben ser reformados.

Estos tres factores –posicionamiento desde la sociedad civil en materia de coherencia de políticas, uso del FAD como principal instrumento de cooperación, y ley de deuda– son los que llevan

a un escenario de debate sobre la coherencia de políticas de desarrollo y comercio que se materializa durante la segunda legislatura socialista, entre 2008 y 2011. Por el contrario, lo que iba a ser la legislatura de la coherencia de políticas termina sentando las bases para su cercenamiento en la actual legislatura.

Tres factores propiciaron el escenario de debate sobre la coherencia de políticas de desarrollo y comercio a mediados de la pasada década

2008 fue el año culmen en materia de coherencia de políticas. El nuevo Plan Director de la Cooperación Española recoge el concepto de manera extensa y propone la elaboración de un informe anual sobre coherencia de políticas de desarrollo⁶; en diciembre de 2007 se había firmado el Pacto de Estado contra la pobreza, por parte de todo el arco parlamentario y la Coordinadora de ONGD, que recoge importantes principios en materia de coherencia entre comercio y desarrollo⁷; y durante 2008 se pone en marcha un consejo consultivo sobre política comercial, con la presencia de varias ONG de Desarrollo, elegidas por la Coordinadora de ONGD. Por último, se anuncia el inicio del proceso de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Desde este momento, y pese a los avances logrados, no sólo no se logra la consolidación del marco de coherencias diseñado, sino que se retrocede. El motivo fundamental es la crisis económica.

3. PACI 2004, 2005, 2006 y 2007.

4. Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado.

5. Ley 38/2006, reguladora de la gestión de la deuda externa.

6. Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

7. Pacto de Estado contra la Pobreza. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. 2007.

3. La Reforma del FAD: de la petición de coherencia al divorcio pactado

Insertos ya en la misma, el Gobierno se propone iniciar el proceso de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo. La idea inicial es transformar el FAD en un instrumento moderno, plenamente alineado con los objetivos de desarrollo y, de esta manera, promotor de la coherencia de políticas entre comercio y desarrollo. Para ese momento (año 2009), los presupuestos generales del Estado prevén para el FAD un montante de 2.088 millones de euros (12 veces la cuantía de 2004) de los cuales 1.478 son gestionados a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), y 250 millones a propuesta del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo⁸. Pese a esas cifras, la Secretaría de Estado de Cooperación tiene sólo dos asientos en el Comité del FAD (una para DGPOLDE⁹ y otra para la AECID) y se encuentra en franca minoría para aprobar sus propuestas que son ampliamente discutidas y, en algunos casos, retrasadas, por la mayoría del Comité, perteneciente al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Secretaría de Estado de Comercio.

Era por lo tanto urgente un reequilibrio en la estructuración del instrumento, permitiendo mayor autonomía al MAEC para la gestión de sus fondos asignados, al tiempo que se fortalecía el componente de desarrollo en el uso del instrumento, no sólo para las partidas pertenecientes a la gestión del MAEC, sino también para las partidas pertenecientes a la Secretaría de Estado de Comercio.

Tras numerosas vicisitudes, el gobierno propone, en vez de una transformación integral del FAD, su

separación en dos instrumentos diferenciados: el FONPRODE, o Fondo para la Promoción del Desarrollo, y el FIEM, o Fondo para la Internacionalización de la Empresa. La negociación para la puesta en marcha de ambos fondos, su separación efectiva y su puesta en ejecución fue sumamente compleja y llevó a un profundo desequilibrio entre ambos¹⁰.

La transformación del FAD en dos nuevos fondos fue sumamente compleja y llevó a un profundo desequilibrio entre ambos

En primer lugar, y como parte del compromiso alcanzado, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa deja de computar como Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta medida, que supone un alivio para algunos sectores que consideraban su peso excesivo en el conjunto de la AOD española, no sólo merma la cuantía de la misma, sino que también trae consigo un efecto perverso: al no ser considerada AOD, no contiene en su reglamentación ningún tipo de condicionamiento relacionado con el desarrollo humano, salvo una vaga referencia a la coherencia de políticas. De hecho, dicha coherencia no se incorpora en las programaciones de la AOD española, ni en los Planes Directores ni en los Acuerdos de Asociación, eliminándose de esta manera cualquier incentivo para que sus gestores busquen que ésta sea coherente o, al menos, compatible con la estrategia de la cooperación española en los países donde se interviene.

El FIEM no se encuentra vinculado con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, no responde a los

8. Ley 2/2008 del 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

9. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, es el órgano responsable de la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. En concreto, la DGPOLDE tiene el mandato de elaborar y dar seguimiento al Plan Director y los Planes Anuales de Cooperación (PACI), así como a las políticas sectoriales y transversales de desarrollo y las estrategias geográficas de la Cooperación Española, en coherencia con los principios internacionales de eficacia de la ayuda.

10. Para conocer más sobre este proceso, se recomienda la lectura de OSES, Pablo "La Reforma Legal del FAD: Dos Visiones, dos fondos, se aleja la coherencia". Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Nº 29. Madrid, 2011.

criterios de evaluación del conjunto de la AOD y ha dejado de ser motivo de examen para el Consejo de Cooperación, que se refiere al mismo, de nuevo, en términos del informe de coherencia de políticas. A este respecto debemos recordar que aunque el FIEM no es declarado como AOD por parte de España, sí que cumple los requisitos de la Declaración de París¹¹ para ser considerada como tal y, en ese sentido, sigue vinculada a las directrices de la OCDE para créditos a la exportación.

En segundo lugar, el FIEM consigue un tratamiento en términos de control del déficit mucho más flexible que el logrado por el FONPRODE. Mientras que a las contribuciones del FIEM se le exige que tengan la naturaleza de reembolsables, a las contribuciones al FONPRODE se le exige que, además, no impacten en déficit público. Esta ligera diferencia significa que las condiciones financieras del FONPRODE son más exigentes que las ofrecidas por el FIEM y, por lo tanto, el uno para el otro puede suponer una “competencia desleal” llegado el caso.

Supongamos que un gobierno de América Latina quiere financiar un proyecto con financiación Española. Si acude a la ventanilla del FIEM, podrá obtener condiciones financieras más ventajosas, siempre y cuando el proyecto se adjudique a una Empresa Española, y sin más condicionalidad que la exigida por la Ley de Deuda (prevención del sobreendeudamiento, etc.). Si acude a la ventanilla del FONPRODE, podrá elegir al suministrador (el FONPRODE está expresamente desligado del fomento de la exportación) pero debe someterse a un mayor grado de condicionalidad en términos de desarrollo, transparencia, Derechos Humanos, informes previos, y las condiciones financieras

serán muy desfavorables en relación a las ofrecidas por el FIEM. Este caso todavía no se ha dado, pero el riesgo existe y es probable que se dé en el futuro.

Por último, el desequilibrio institucional que supone la capacidad de veto del Ministerio de Economía y Competitividad en el FONPRODE, y la presencia testimonial de la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica en el FIEM (representada por un representante de la AECID). Este desequilibrio institucional lleva a que las propuestas del FONPRODE deban ser informadas previamente al departamento competente en materia de Comercio Exterior (ahora la Secretaría de Estado de Comercio), mientras que el FIEM no está obligado a informar, con carácter previo a su presentación, de su impacto en el desarrollo o la lucha contra la pobreza.

Con la separación del FAD en FONPRODE y FIEM se ha ganado en autonomía y flexibilidad a expensas de dificultar la coordinación y la coherencia entre ambos

En conclusión, y aunque no es motivo de este artículo examinar las virtudes y avances que supone el FONPRODE en relación a la regulación del FAD, lo cierto es que en el reparto salomónico llevado a cabo en 2010, ambos departamentos (Comercio y Cooperación) han logrado más autonomía y flexibilidad para cumplir sus propios objetivos, pero a expensas de dificultar la coordinación y la coherencia entre ambos instrumentos y sus políticas.

11. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un acuerdo alcanzado en marzo de 2005 entre más de cien países donantes y receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo. En ella se buscaba afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, apostando por un apropiación, alineamiento, armonización y corresponsabilidad de todas las partes y formas de AOD implicadas, con el fin de asegurar la coherencia de la misma y su impacto en términos de reducción de la pobreza y mejora del desarrollo social y humano. En este sentido, la Declaración de París constituye hoy en día el marco de referencia para las acciones encaminadas a mejorar la eficacia de las políticas públicas de cooperación al desarrollo.

4. La cooperación: ¿política o instrumento?

Con los dos instrumentos recién aprobados en 2011, y todavía con poco recorrido, el nuevo Gobierno del Partido Popular inició su mandato legislativo con algunas decisiones de recortes en materia de gasto público que afectaron directamente a la cooperación española.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2012 han supuesto un recorte de 1.580 millones de euros en la Ayuda Oficial al Desarrollo que España gestiona desde la Administración General del Estado. El recorte se reparte en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación –1.380 millones de euros– y el Ministerio de Economía y Hacienda –200 millones. Se trata de la partida presupuestaria que más baja –más del 70%–, bastante más que la media aplicada a la Administración General del Estado –un 16%–, y es el recorte más importante realizado a la cooperación española en su historia. En términos porcentuales –ya que la AOD se mide en términos de tanto por ciento sobre el Producto Interior Bruto– supone pasar del 0,40 planificado en 2011 al 0,26 en 2012, en los niveles en los que se situaba la AOD en 2004. Si a esto unimos los descensos de la cooperación descentralizada¹², la cifra definitiva se sitúa alrededor del 0,23% del PIB. Muy lejos del objetivo del 0,7%, que se debería alcanzar en 2012, y, lo que es peor, sin posibilidad de recuperación de la senda de crecimiento en los próximos años.

El FONPRODE, como no podía ser de otra manera, ha experimentado un recorte de cerca de 700 millones, pasando de 945 millones en 2011 a 275 en 2012¹³, con una autorización máxima de 410 millones (sin límite en 2011). La autorización máxima significa la capacidad de usar no sólo la

dotación del año en curso, sino los reembolsos de operaciones de años anteriores.

Al tiempo, el FIEM experimenta un recorte desde 316 millones en 2011 a 261 millones en 2012, con una autorización máxima de 500 millones, la misma que tenía para 2011. Se trata, por lo tanto, de la primera vez, desde 2006, que, dentro de las partidas financieras (no de gasto corriente, como la AECID), la partida presupuestaria destinada a comercio tiene un techo de gasto superior a la partida destinada a cooperación. Obviamente no toda la AOD española se canaliza a través del FONPRODE (están también las contribuciones a la Unión Europea y el presupuesto de la AECID), pero el equilibrio político de los dos fondos vuelve a estar a favor de comercio.

No es el único paso que se puede dar. Durante la gestación del FONPRODE, no fueron pocas las voces que criticaron duramente su carácter no ligado, y existe la tentación permanente de, o bien eliminar este carácter y reconvertirlo de esta manera en un fondo vinculado a la internacionalización de empresas españolas, o bien, lo que sería más fácil, ir progresivamente eliminando su dotación para permitir un incremento de la dotación del FIEM.

En España la cooperación siempre se ha considerado más un instrumento de la acción exterior que una política pública con sus propios objetivos

Al desequilibrio presupuestario se sumaba la reorientación política: uno de los principales instrumentos de la cooperación española en materia de trabajo con el sector privado –el programa de

12. Aquella AOD que llevan a cabo otras entidades públicas territoriales distintas del Estado. En el caso español, se refiere principalmente a las Comunidades Autónomas y a los municipios.

13. Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, 2012.



Foto: Pablo Tosco / Intermón Oxfam

Responsabilidad Social Corporativa de la Fundación Carolina— ha sido clausurado.

Las razones que podríamos identificar para este cambio de relaciones entre comercio y desarrollo son varias, pero quizá la más importante sea reconocer que, pese a los esfuerzos realizados, en España la cooperación no ha sido una prioridad, y siempre se ha considerado más un instrumento de la acción exterior que una política pública con sus propios objetivos. La aprobación en 1998 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es una excepción que debe entenderse en la lógica de movilizaciones realizadas entre 1994 y 1996 por la plataforma 0,7% y la Coordinadora de ONGD. Es evidente que el Pacto de Estado firmado en 2007 por todas las fuerzas parlamentarias no ha sido suficiente para mantener la cooperación como política autónoma.

Esta realidad no es equivalente, como hemos señalado, en el resto de Europa, donde otros gobiernos están incrementando su Ayuda Oficial al Desarrollo o, al menos manteniéndola. Es una característica propia de nuestro sistema de cooperación, que podría haberse superado con una mayor comprensión del sentido del Pacto de Estado. A la vista de los recortes, es difícil de constatar que haya sido así.

5. Conclusión: entre la necesidad urgente de una agenda integral y el riesgo de desaparición de la coherencia

El nuevo Plan Director de la Cooperación Española tiene por delante el reto de volver a situar la coherencia de políticas para el desarrollo en el centro del debate de la acción exterior de España. El reto es hacerlo, además, sin las partidas presupuestarias necesarias, lo que sitúa la coordinación de actores y políticas dentro del Estado como una materia prioritaria.

Se corre el riesgo de que durante los próximos años la cooperación se pliegue a los intereses comerciales españoles

Sin embargo, todo parece indicar que, bien al contrario, se corre el riesgo de que sea la cooperación la que se pliegue, no ya como política, sino como instrumento, a los intereses comerciales españoles. El riesgo es grande y tendrá que ser la sociedad civil la que recupere este debate antes de que sea demasiado tarde.