



**Comparecencia de Javier Pérez González  
(CIECODE)  
ante la Ponencia de Estudio sobre el  
Desarrollo de Nuevas Fórmulas de Gestión de  
la Cooperación.**

**Comisión de Cooperación Internacional para  
el Desarrollo.**

**Senado. 14 de mayo de 2013**

**Comparecencia de Javier Pérez González (CIECODE) ante la Ponencia de  
Estudio sobre el Desarrollo de Nuevas Fórmulas de Gestión de la  
Cooperación.**

**Comisión de Cooperación al Desarrollo.  
Senado. 14 de mayo de 2013**

La Ponencia de “Estudio sobre el Desarrollo de Nuevas Fórmulas de Gestión de la Cooperación” de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado llega en el momento preciso. No sólo porque la crisis actual nos está obligando a replantearnos y revisar, en todos los órdenes sociales, muchas de las políticas, prácticas, actitudes, valores y creencias vigentes hasta la fecha. Sino también porque en este mismo momento, el conjunto de la comunidad de actores del desarrollo a nivel internacional está iniciando el debate acerca de las líneas directrices de la futura *agenda global del desarrollo* más allá del año 2015. Agenda a cuya construcción España puede y debe contribuir, de la que formará parte y a la que, en último término, tendrá que adaptarse. Los debates y reflexiones que genere esta Ponencia deben contribuir a construir el posicionamiento político de España ante esta importante coyuntura.

Sabiendo que ya han participado en esta Ponencia un gran número de especialistas y protagonistas del sector de la cooperación en nuestro país y que la mayoría de ustedes tienen un extenso conocimiento y una larga trayectoria en estos temas, me gustaría centrar la aportación del CIECODE en cuatro mensajes, que están más relacionados con la *Política de Desarrollo Internacional* que con los instrumentos técnicos concretos de la *Cooperación al Desarrollo*.

Paso a enumerarlos, para entrar más en detalle con posterioridad.

- 1. La nueva agenda global del desarrollo post-2015 va a ser *más política* que la actual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): los instrumentos de cooperación al desarrollo tradicionales van a seguir teniendo un papel que jugar, pero menos protagonista que hasta la fecha.**
- 2. En este contexto, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) no puede seguir siendo un principio político abstracto e indeterminado sino que debe pasar a articular y vertebrar la visión y el diseño de la Política española de Desarrollo (y más ampliamente, la Política Exterior española).**
- 3. Una Política de Desarrollo seria, ambiciosa y coherente es una pieza esencial de una *acción exterior* moderna y estratégica. En multitud de ocasiones, la opción política más alineada con los objetivos globales del desarrollo es, al mismo tiempo, la opción política más inteligente y adecuada para los propios intereses españoles.**
- 4. Sector privado como actor del desarrollo: la cuestión no es “sector privado: ¿sí o no?”, sino “sector privado: ¿para qué, con quién y cómo?”.**

### **1. La nueva agenda global del desarrollo post-2015.**

Aunque aún queda mucho tiempo por delante hasta que se acuerden los detalles de esta nueva agenda, los principales actores (la UE, Naciones Unidas, centros de estudios de prestigio internacional...<sup>1</sup>) ya van obteniendo conclusiones y lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos del marco de los ODM en el periodo 2000-2015. Es posible señalar una serie de rasgos comunes a todos ellas:

- a. **Superar las deficiencias del actual marco de los ODM:** enfoque poco transformador en lo económico y social, excesivamente centrado en las dinámicas donante-receptor y en la ayuda financiera, y que ha dejado fuera asuntos tan relevantes como la desigualdad e inequidad, la vulnerabilidad y la inseguridad, el cambio climático y la gestión de los recursos naturales, la generación de empleo digno o las migraciones.
- b. Elaborar una **única agenda de desarrollo** que integre los objetivos básicos de: desarrollo humano, crecimiento inclusivo y gestión sostenible de los recursos naturales. Es decir, que las tres agendas actuales de lucha contra la pobreza, de crecimiento y reducción de desigualdad y de sostenibilidad y cambio climático pasen a ser una única agenda, dado que están estrechamente relacionadas.
- c. Poner el foco de atención en las **dinámicas domésticas de los países en desarrollo**, donde cobran especial protagonismo asuntos como la generación de recursos propios, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática, la creación de empleo digno, la transparencia, el respeto a los derechos humanos o el entorno favorable a la actividad económica.
- d. Aumentar y fortalecer la **acción colectiva de la comunidad internacional** para favorecer alianzas globales en temas tan relevantes como la fiscalidad y el comercio internacional, las migraciones, el cambio climático o la salud global.
- e. Resolver el reto de la **financiación del desarrollo** mediante la combinación del cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos, la generación de recursos domésticos, la búsqueda de fuentes innovadoras de financiación y la lucha contra la elusión y la evasión fiscal.

Sea cual sea la configuración final de la futura agenda global del desarrollo, su implementación va a suponer un importante cambio en la forma en la que países e instituciones internacionales han venido trabajando en la respuesta a los retos globales del desarrollo. España, en concreto, tendrá que realizar una transición

---

<sup>1</sup> En mayo 2013 el Panel de Alto Nivel de NN.UU publicará su informe sobre la visión y prioridades para la agenda post-2015. En julio 2013 se espera la respuesta del Secretario General de NN.UU a este informe. Para otoño 2013 también se espera la presentación de las conclusiones del Grupo Abierto de Trabajo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También en otoño 2013, la Asamblea General de NN.UU organizará un evento especial para tratar estas mismas materias. Por su parte, la edición del 2013 del informe European Report on Development encargado por CE y varios EEMM al ECDPM, ODI y al GDI está dedicado también a la agenda post-2015 ("Global Action for an Inclusive and Sustainable Future").

política y administrativa desde el modelo actual de Política de Cooperación al Desarrollo a una Política de Desarrollo transversal, que abarcará otros ámbitos políticos que hasta ahora habían quedado al margen.

Es muy importante aclarar que **esto no significa que** los instrumentos actuales de la cooperación al desarrollo ya no vayan a ser válidos ni que los países desarrollados no vayan a tener que cumplir con sus compromisos financieros en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para algunos retos del desarrollo (como la respuesta a las crisis humanitarias o a los retos más acuciantes de la salud global) y para determinados países vulnerables y frágiles, la cooperación clásica seguirá siendo la mejor herramienta con la que la comunidad internacional puede contribuir a dar respuesta y determinado nivel de fondos de AOD será imprescindible para ello. **Lo que sí significa es que** la principal contribución que la comunidad internacional puede hacer para acabar con la pobreza es consolidar una gobernanza global (en materia fiscal, comercial, climática, migratoria, de derechos humanos...) que no obstaculice sino que promueva las dinámicas particulares de desarrollo y progreso de los distintos países en desarrollo.

Para ello NO es posible que durante toda la legislatura pasada se reuniera una única vez la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo (y que en la actual ni siquiera exista); que España mantenga una posición tibia en relación a los objetivos de reducción de emisiones o a la lucha contra los paraísos fiscales en el seno de la UE o que el contenido de los acuerdos comerciales de España con terceros países en desarrollo venga determinado exclusivamente por los criterios de la Secretaría de Estado de Comercio sin participación ni réplica por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

La buena noticia es que con este enfoque sí que se puede hacer “más con menos”. Gran parte de las implicaciones de esta nueva agenda (ya sea poner fin a la “sangría de recursos” que los paraísos fiscales suponen para los presupuestos públicos de los países en desarrollo o establecer una regulación internacional al comercio de armas) no le suponen a España grandes desembolsos de fondos públicos, sino la voluntad política de llevarlas a cabo y, en ocasiones, cierta redistribución de los beneficios de las dinámicas globales internacionales.

## **2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como principio rector de la política española de desarrollo.**

A pesar de que la CPD está recogida en la legislación española desde 1998 (Ley de Cooperación) y en la comunitaria desde 2009 (Tratado de Lisboa), en realidad aún no ha dejado de ser un concepto jurídico-político difuso y ambiguo, en algunas ocasiones mal entendido y en otras muchas claramente instrumentalizado.

La CPD se refiere ni más ni menos al objetivo de mejorar la coherencia o alineación entre las políticas de cooperación y el resto de políticas de un país para (y aquí viene lo importante) **aumentar el impacto positivo de este país en el desarrollo**. A menudo se habla de CPD en términos de “búsqueda de sinergias entre políticas”, (como es el caso del IV Plan Director de la Cooperación Española), especialmente en lo relacionado con los intereses exteriores de las grandes empresas españolas. Este enfoque puede ser compatible con la CPD en algunas ocasiones, pero un verdadero compromiso político con el desarrollo tiene que

estar tan interesado y dispuesto a la búsqueda de sinergias entre políticas como de encontrar incompatibilidades y conflictos entre ellas. Si no se está dispuesto a que los objetivos de desarrollo marquen prioridades y establezcan *líneas rojas* al resto de políticas, lo que realmente estamos haciendo no es buscar sinergias con el desarrollo como fin último y principal, sino relativizando o rebajando estándares, principios y compromisos adquiridos en materia de desarrollo con cualquier otro fin distinto en mente (lo que a su vez, resta credibilidad a España y deteriora su imagen de compromiso con los derechos humanos y el desarrollo, como veremos más adelante).

Para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, la voluntad política es necesaria, pero no suficiente. Se han de establecer mecanismos y procesos dentro de la Administración para permitir que se den los necesarios debates internos y se detecten tanto las sinergias como los conflictos citados hace un momento. Los análisis realizados hasta la fecha sobre esta materia en nuestro país muestran un panorama desolador: no existen las instituciones ni los mecanismos necesarios y, cuando existen, no se utilizan. España, a menudo, simplemente desconoce las incoherencias en las que incurre. El informe del Proyecto Avizor 2012<sup>2</sup>, realizado tras analizar más de 600 actos parlamentarios de 14 Comisiones más el Pleno, confirman esta percepción. Es frecuente que se aprueben posicionamientos políticos contradictorios sobre una misma temática en distintas Comisiones o el Pleno del Congreso. Así ha pasado con diversas PNL sobre seguridad alimentaria y la Política Pesquera Común o los Acuerdos Bilaterales de Pesca.

Les voy a poner un ejemplo de plena actualidad para que entiendan lo que les explico:

España firmó en diciembre de 2012 (durante la Cumbre Iberoamericana de Cádiz) un APRI (Acuerdo de Protección Recíproca de Inversiones) con Haití. Estos acuerdos, de moda desde los años 80, tienen un objetivo loable (garantizar un entorno de confianza y seguridad jurídica a las inversiones de las empresas de un país en otro) pero un diseño y una ejecución defectuosas. Naciones Unidas, después de muchos años de trabajo, publicó en 2012 unas directrices y un modelo propio de Acuerdo de Inversión<sup>3</sup>, reconociendo que en el modelo usado masivamente hasta la fecha *“sus provisiones están sesgadas hacia la garantía de un alto nivel de protección a los inversores, con pocas concesiones a los aspectos del desarrollo”* y que *“uno de los retos pendientes es la necesidad de fortalecer la dimensión de desarrollo de estos Acuerdos, equilibrar los derechos y obligaciones de países e inversores, asegurar el suficiente espacio político para políticas de desarrollo sostenible y hacer que las medidas de promoción de las inversiones sean más concretas y estén mejor alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible”*<sup>4</sup>.

Queda fuera de duda, por tanto, la relevancia de estos acuerdos para el desarrollo. Tampoco hay duda acerca de la particular circunstancia de vulnerabilidad y necesidad de Haití. Parecería, por tanto, el ejemplo prototípico donde en caso de

---

<sup>2</sup> Gutiérrez Fraile, A, y Pérez González, J (2013), [Informe Avizor 2012: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo](#). CIECODE. Febrero 2013. Madrid.

<sup>3</sup> UNCTAD (2012). [Investment Policy Framework for Sustainable Development](#).

<sup>4</sup> UNCTAD (2012). [World Investment Report 2012](#).

existir intereses económicos por parte de España, éstos deberían ponerse al servicio y compatibilizarse con los compromisos y objetivos de desarrollo que España ha adquirido con Haití. Pues bien, la AECID no estaba siquiera al tanto de la firma de este acuerdo y desde la Secretaría de Estado de Comercio no se ha querido informar acerca de si se han cumplido los estándares internacionales en esta materia para garantizar el máximo respeto a los objetivos de desarrollo sostenible de Haití, al tiempo que se garantiza la necesaria seguridad jurídica a los inversiones. Con alta probabilidad, en el Congreso y el Senado el trámite de ratificación pasará sin que esta potencial incoherencia con el desarrollo sea puesta de manifiesto y sin que las respectivas Comisiones de Cooperación, donde reside la mayor capacidad y sensibilidad sobre estos temas, participen activamente en el proceso o el debate.

### **3. El desarrollo como pieza central de la acción exterior de un Estado: es lo correcto, pero también lo más inteligente.**

El mundo del siglo XXI es intensa y profundamente interdependiente en lo social, medioambiental, económico y financiero. Vivimos rodeados de evidencias que lo demuestran: la catástrofe nuclear en Japón provocó a los pocos días un cambio radical en la política energética alemana y la convocatoria de un referéndum consultivo en Italia sobre esta misma materia. Las inundaciones sufridas por Tailandia a mediados del año pasado paralizaron el mercado internacional de productos electrónicos e informáticos al ser este país un importante fabricante de estos componentes. Tres semanas de crisis política y conflicto civil en Libia dispararon los precios mundiales de gasolina... En este contexto, pensar que el desarrollo global es un juego de vasos comunicantes, donde la prosperidad de unos se produce necesariamente a costa de los intereses de otros, no tiene ninguna lógica. En el mundo del s. XXI, los Bienes Públicos Globales (la seguridad, el bienestar, el medio ambiente, la salud pública...) serán para todos los países o no lo serán para ninguno. En el siglo XXI, nadamos o nos hundimos todos juntos.

Ante esta realidad, la promoción del desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza adquieren un cariz y una dimensión diferente. Aunque no estemos acostumbrados a verlo de este modo, juegan el papel de “correa de transmisión” de los intereses estratégicos de España y adquieren una relevancia que debe ir mucho más allá del mero debate presupuestario sobre la cantidad destinada a la Ayuda Oficial al Desarrollo o la eficacia de los instrumentos de cooperación.

Surge entonces la constancia de que uno de los principales retos de una política exterior moderna es consolidar círculos virtuosos donde los intereses estratégicos de una potencia media como España se integren con sus responsabilidades globales. Es decir, que aprovechemos el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales (en materia de sostenibilidad, fiscalidad, migraciones, comercio internacional...) para: 1) aumentar la credibilidad y eficacia de España en el exterior; 2) para promocionar un crecimiento inclusivo y sostenible en nuestro país; 3) para consolidar entornos más seguros con nuestros países vecinos; 4) para frenar el agotamiento de recursos naturales y el impacto del cambio climático en nuestro país; y 5) para promocionar una gobernanza eficiente de los asuntos globales.



Tomemos un ejemplo la política española de exportación de armas<sup>5</sup>:

Hasta la imposición del embargo de armas a Libia por parte de NNUU en febrero de 2011, empresas españolas estuvieron exportando armas a este país. Bajo una estricta aplicación de la normativa española, Libia debería ser considerada un “destino sensible”, por lo que estas exportaciones pueden considerarse un riesgo para la consolidación de entornos seguros para España (al margen de sus implicaciones en términos de derechos humanos). Pero es que además: los ingresos que empresas españolas obtuvieron de exportar armas a Libia desde el año 2000 hasta la imposición del embargo de armas a Libia por parte de NNUU en febrero de 2011, (es decir, en más de 10 años) es casi 6 veces menos (15,1 Vs 85 millones de euros) que el coste para España de participar en la operación de la OTAN contra el mismo régimen al que meses antes se le estaban distribuyendo armas <sup>6 y 7</sup>. Es decir, con la aplicación de esta política, España no sólo facilitó armas al Gobierno libio, para después formar parte de una coalición militar internacional para derrocarlo sino que, además, obtuvo con ello un saldo económico negativo. Es importante señalar que en este saldo los ingresos son privados pero los gastos son públicos. Están por ver, además, las consecuencias para el papel de España en la región el haber suministrado armas al régimen de Gadafi hasta escasos meses antes de su derrocamiento.

Esta metodología permite aportar, por tanto, argumentos añadidos en contra de determinadas políticas irresponsables o injustas que pueden parecer, a simple vista, ventajosas o inocuas para los intereses de España.

Sólo planteando en estos términos el interés colectivo de España con el fin de la pobreza y la promoción del desarrollo se podría conseguir el respaldo social y político necesarios para mantener en el tiempo un compromiso de Estado firme y serio en esta materia. Sólo así se entiende que en Reino Unido los directores ejecutivos de 27 de sus principales empresas publicaran una carta pidiendo a David Cameron que mantenga en pie su promesa de dar el 0,7% del PIB al desarrollo<sup>8</sup>.

#### **4. Reflexión sobre el sector privado (español) como actor del desarrollo.**

Somos conscientes de que el rol del sector privado (y más concretamente del sector privado español) en la cooperación al desarrollo es uno de los temas más debatidos y polémicos de los tratados en esta Ponencia. Por ello querría realizar unos breves comentarios al respecto, que luego puedo ampliar si hay alguna duda o comentario.

- a. El protagonismo del sector privado en el desarrollo es obvio. Salvando las diferencias, pensemos simplemente en España y la función que las empresas deben jugar en la recuperación social y económica de nuestro país.

---

<sup>5</sup> Fanjul, G. y Pérez González, J (2012). [Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo](#). CIECODE. Enero 2012. Madrid.

<sup>6</sup> Centro de Estudios para la Paz (2011), *El controvertido comercio de armas español, un negocio secreto 2001-2010*. Informe nº 9. Justicia y Paz. Barcelona.

<sup>7</sup> Benito, R (2011). “[España retirará de inmediato todas las tropas que tiene desplegadas en Libia](#)”, *El Mundo* [online] 25 octubre en (último acceso 21 diciembre 2011).

<sup>8</sup> Business Standard (2013): [CEOs of British companies backs Cameron's foreign aid pledge](#).

- b. La promoción del sector privado es una *herramienta del desarrollo*, no un fin en sí mismo. El fin debe ser: la creación de empleo digno, la capacitación de trabajadores, la generación de recursos fiscales, el impacto en sectores relacionados, la transferencia tecnológica...
- c. Reconocer a las empresas como posibles actores de la cooperación al desarrollo no lleva implícito que la mejor opción sea canalizarlo a través de empresas del país donante (en ocasiones puede ser precisamente lo contrario).
- d. Lo primero es establecer las prioridades de la cooperación en función de los criterios habituales que ya conocemos (experiencia y valor añadido de la cooperación española, mayores necesidades de los colectivos afectados, concentración geográfica...) y después (y sólo después) ver en qué ocasiones el sector privado puede contribuir y de qué manera.
- e. La política de cooperación al desarrollo debe estar guiada por criterios de eficacia y eficiencia. Sin embargo no debemos olvidarnos de que esta política también tiene un valor social intangible en nuestro país: el de canalizar y operativizar los valores de solidaridad y de responsabilidad global de la sociedad española en su conjunto. Por ello el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil juega un papel tan esencial e insustituible y por ello es tan importante la rigurosidad y absoluta transparencia en los criterios y razones de incorporar a empresas a la gestión de la cooperación al desarrollo (especialmente a las grandes empresas transnacionales que en ocasiones han representado valores y comportamientos no alineados con los que se asocian a la política de cooperación al desarrollo).

Traduciendo estos comentarios a un instrumento concreto como el FONPRODE, nos atreveríamos a decir que: 1) sorprende la importancia cuantitativa relativa que ha adquirido la cooperación financiera en comparación con otras modalidades e instrumentos (385 millones de euros en 2013 frente a los 266 millones de la AECID) ; 2) parecen razonables las opiniones de quienes consideran que unas tasas de retorno exigidas tan altas (rentabilidad esperada del 13-14% y un tipo de interés en torno al 10%) sólo son compatibles con sectores rentables como infraestructuras, telecomunicaciones, nuevas tecnologías, biotecnología o agroindustria y excluyen a determinados tipo de proyectos empresariales con un alto impacto potencial sobre el desarrollo; 3) los intermediarios necesarios para ejecutar las inversiones del FONPRODE dificultan la transparencia y la rendición de cuentas sobre el proceso y los criterios de decisión del destino de las inversiones; 4) si la ley del FONPRODE establece un límite de financiación reembolsable (5% de la AOD bruta como fondos reembolsables), éste debería ser respetado o modificarse, pero no incumplirse recurrentemente.



## **5. Conclusiones.**

A modo de cierre nos gustaría repetir en titulares los principales mensajes de la presentación:

- a. Es ya una realidad y un consenso internacional la ampliación del ámbito político y temático de la agenda global de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo internacional. Ello debe tener necesariamente un reflejo en las instituciones y estructuras administrativas y políticas de nuestro país, dado que estamos aún tan lejos de ese modelo. Cuanto antes se haga, mejor para todos.
- b. Existe un principio jurídico-político óptimo para vertebrar este nuevo paradigma del desarrollo: la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Su utilidad exige voluntad política y herramientas políticas y administrativas. Pero más importante, exige lealtad a los compromisos con el desarrollo adquiridos por España, para no acabar instrumentalizando y poniendo la cooperación al desarrollo al servicio de otros fines.
- c. Es posible hacer lo correcto en términos de desarrollo y obtener un retorno positivo por ello. En muchas ocasiones ser un actor global responsable acaba teniendo retornos positivos estratégicos de medio y largo plazo. Sólo con este enfoque es posible obtener el respaldo social y político necesario.
- d. El sector privado no es un nuevo actor del desarrollo; siempre estuvo allí. Su incorporación como destinatario o ejecutor de políticas de desarrollo tiene un gran potencial, pero éste ha de ser considerado en el contexto de una estrategia amplia de desarrollo, entendiéndolo como una herramienta y no como un fin en sí mismo y siendo extremadamente rigurosos y cuidadosos con los criterios de selección de los actores del sector privado a los que se va a incorporar al sector de la cooperación al desarrollo.