

AVANCES Y RETOS EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

**CARMEN MESTRE, RITA SANTOS, FRANCISCO MIRANDA
Y MANUEL IGLESIAS-CARUNCHO¹**

Además de la necesaria claridad en los objetivos de la cooperación al desarrollo -ahora existe consenso en que el objetivo central es la reducción de la pobreza y, en un sentido más amplio, la promoción del desarrollo humano sostenible-, otros tres factores son importantes para lograr que la ayuda externa sea útil y eficaz: la existencia de políticas económicas y sociales solventes en los países en desarrollo; una mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y las políticas de los países desarrollados con impacto externo; y, en tercer lugar, unas buenas prácticas por parte del sistema de cooperación internacional (las agencias donantes). A ellos se puede agregar la necesidad de una firme presión ciudadana que recuerde constantemente a los distintos gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, sus propios compromisos adquiridos en favor de la reducción de la pobreza en el mundo. Este trabajo se ocupa, en primer lugar, de los tres factores mencionados; se refiere después al caso de la cooperación española y termina con algunas conclusiones y propuestas sobre la eficacia de la ayuda externa que pueden servir como guía para la acción de la sociedad civil organizada.

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La llamada "fatiga de la ayuda", es decir, su supuesta escasa eficacia en reducir la pobreza y promover el desarrollo, sirvió de excusa, entre otras, para justificar la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo desde el 0,33% del PIB promedio de los países del CAD alcanzado en los años 80, hasta el 0,22% del PIB de finales de los 90. La preocupación por la supuesta escasa eficacia de la cooperación al desarrollo dio lugar a sofisticados estudios, algunos de los cuales encontraron una relación estrecha entre la ayuda y el crecimiento económico pero sólo cuando existían políticas macroeconómicas solventes en el país receptor –entendiendo como tales las políticas liberales ortodoxas-. Es el caso del informe *Assessing Aid* del Banco Mundial (1998), uno de los más influyentes de la década pasada, que, de lo anterior, desprendió la conveniencia de reorientar la AOD en favor de los países con mejores políticas, pues se conseguiría así un uso más eficaz de la misma. Es importante señalar que esta posición es la adoptada por la Administración Bush, quien anunció en la Conferencia de Naciones Unidas de Monterrey que sólo ayudarían a los países que liberalizasen su economía.

La posición defendida por el Banco Mundial sirve así como un precioso argumento en defensa de las reformas estructurales neoliberales propuestas para los países en desarrollo. Puesto que el acceso a la ayuda externa se condiciona a la aplicación de tales reformas, hay que ocuparse aquí de ello. Pues bien, tres razones permiten poner en cuestión los resultados del informe *Assessing Aid*: en primer lugar, no son pocos los estudios efectuados por reconocidos autores en el último quinquenio, entre otros, los de *Mosley y Hudson; Durbarry; Lensink y Morrisey; Hansen y Tarp*, que encuentran que la ayuda influye positivamente en el crecimiento *con independencia* de las políticas aplicadas². En segundo lugar, no se puede compartir la conclusión de reorientar los flujos de AOD en favor de los países con políticas ortodoxas, pues con ello se perjudicaría doblemente a los pobres de los países con políticas "inadecuadas"; sufrirán por un lado las consecuencias negativas de

esas políticas y, por otro, la ausencia de ayuda internacional³. Y, en tercer lugar, hay distintas visiones acerca de lo que hay que entender por "buenas políticas".

Merece la pena detenerse en este último punto, pues, aunque es difícil no compartir la idea de que las políticas públicas del país que recibe la ayuda están relacionadas con la eficacia de la misma en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, ni todos entendemos lo mismo por políticas solventes ni interpretamos de igual manera las seguidas por los países que más se han desarrollado en las últimas décadas. En principio, parece razonable pensar que si el país receptor utiliza con acierto sus propios recursos lo hará también con la ayuda recibida; y, al contrario, que si malgasta aquellos, es muy probable que también derroche ésta. Países con gobiernos corruptos y /o con elevados presupuestos militares, tendrán serias dificultades para salir del subdesarrollo y para utilizar con provecho la ayuda. Pero si en estos casos es difícil no estar de acuerdo, las cosas no son tan sencillas en otros asuntos. Valga un ejemplo: para la economía liberal y las instituciones financieras internacionales, la responsabilidad del crecimiento descansa muy centralmente en el sector privado. A reforzarlo se encaminaron los programas de reforma estructural exigidos a los países en desarrollo por el FMI y el Banco Mundial durante las dos últimas décadas. Pero otras corrientes de la economía -y organismos como el PNUD-, sin dejar de reconocer el papel del sector privado en el crecimiento económico, alientan una intervención activa del Estado en cuestiones esenciales para el desarrollo como la apuesta por la educación y la salud de la población (el capital humano), el conocimiento (el capital tecnológico), las regulaciones que toda sociedad compleja -y todo mercado- necesita, incluyendo la defensa de la competencia -es decir, la prohibición de prácticas monopolísticas- y el buen funcionamiento de las instituciones (el capital social), y el control democrático sobre los procedimientos de la toma de decisiones públicas (la participación ciudadana y la transparencia). Un Estado disminuido no puede ganar esas apuestas, como bien lo ilustra el importante peso que mantiene el sector público en los países desarrollados –cuyo gasto, como proporción del PIB, duplica al de los países en desarrollo-. Sin embargo, los programas de reforma estructural han desconsiderado el papel del Estado en la promoción de la dinámica económica y la cohesión social.

Hay razones, pues, para manifestar nuestro convencimiento de que las sociedades más equitativas y participativas, además de aumentar la dignidad y autoestima de las personas, cuentan con muchos más recursos para lograr un buen desempeño económico, al ser capaces de aprovechar las potencialidades, no sólo productivas, de la ciudadanía. En cualquier caso, no es coherente exigir a los PED, a cambio de la ayuda, la aplicación de políticas públicas que serían inaceptables en los países desarrollados.

Ello no quiere decir que la comunidad internacional sea indiferente a la actuación de los gobiernos de los PED –la exigencia de un mayor respeto a los derechos humanos y la libertad humana, incluyendo el fin de la pena de muerte, *en todos los países del mundo*, es obligada- sino, más bien, que el diálogo sobre las políticas públicas más adecuadas debe hacerse desde posiciones de respeto, dejando que sea cada pueblo el verdadero protagonista de su desarrollo.

LA FALTA DE COHERENCIA DEL DONANTE CON EL OBJETIVO DEL DESARROLLO

Además de la política de cooperación, otras políticas con impacto externo de los países desarrollados facilitan o dificultan el objetivo del desarrollo. Ejemplos claros, pero no únicos, son la política comercial y la Política Agrícola Comunitaria (PAC), por sus consecuencias adversas en las exportaciones de numerosos PED. Sin duda son los *intereses propios del donante* el principal motivo de la incoherencia de políticas con el objetivo del desarrollo. Ello no significa que el sistema de cooperación no pueda compatibilizar en ocasiones el interés del receptor y el del donante. Pero no deben ser los intereses de este último –económicos,

políticos, estratégicos- los que determinen habitualmente su actuación. Sencillamente, ya no es aceptable que los fondos de AOD se dediquen a otra cosa que a reducir la pobreza y promover el desarrollo.

Cabría distinguir entre la coherencia *en el seno* de la política de cooperación y la coherencia *entre* el objetivo del desarrollo y otras políticas de los donantes con proyección externa. Entre las incoherencias más destacadas en la primera están: la escasa cuantía con la que los donantes proveen al sistema de ayuda, lejos del 0,7% del PIB tantas veces prometido; la falta de una sistema automático de generación de recursos de AOD -como la que permitiría la *Tasa Tobin* o algún tipo de impuesto sobre el uso de combustibles derivados del carbono-; la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios del donante –que desincentiva la producción local-; y una inadecuada distribución geográfica y sectorial de la ayuda, escasamente relacionada con la lucha contra la pobreza -las últimas cifras disponibles indican que al comenzar el nuevo milenio, sólo el 1,5% de la AOD mundial se destina a la educación primaria y sólo un 2% a la salud básica-.

Por su parte, entre las incoherencias registradas *entre* el objetivo del desarrollo y otras políticas de los países desarrollados con impacto externo están la política comercial, cuando restringe la entrada de productos procedentes de los PED a los mercados del Norte; los escasos avances en el alivio de la deuda externa de más de 80 países sobre-endeudados –incluyendo los 41 HIPC-; y las políticas migratorias favorecedoras de la "fuga de cerebros". Todas ellas contradicen en la práctica la voluntad teórica expresada por los países del Norte de colaborar en el desarrollo de los PED. Si bien sería injusto reconocer que ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de lograr cierta coherencia entre el objetivo del desarrollo y las demás políticas, falta mucho por hacer⁴.

LAS PRÁCTICAS INADECUADAS DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

Cuatro limitaciones principales han sido objeto de atención en este ámbito: 1) el reducido protagonismo del receptor en la formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación. Ello está relacionado, por un lado, con un escaso desarrollo de la *ayuda-programa*, a pesar de ser ésta la que más sitúa la responsabilidad principal de las actuaciones en el receptor, como corresponde, y la que consigue así, su mayor aprendizaje -el "aprender-haciendo"-; y, por otro, con el excesivo recurso a expertos extranjeros -se han estimado en cerca de 80 mil en el conjunto de los PED-, pese a la existencia de profesionales locales bien cualificados en muchas especialidades. 2) Una falta de profesionalismo en la gestión de la ayuda, como se observa en la carencia de estrategias y planes de desarrollo bien elaborados donde insertar los proyectos de cooperación. 3) Una reducida coordinación entre los donantes. Es cierto que hay avances -los "Grupos consultivos" creados por el Banco Mundial, por ejemplo- pero falta, también aquí, un mayor protagonismo del país receptor en el ejercicio de esa coordinación. 4) Por último, la necesidad de incluir nuevos ámbitos de cooperación más acordes con el objetivo del *desarrollo humano sostenible*, lo que obliga a prestar más atención a proyectos relacionados con las capacidades humanas –educación, salud, acceso a activos, como la tierra o el crédito- la equidad de género, la calidad medioambiental o el "buen gobierno".

Si hubiera que resumir la situación en que se encuentra la cooperación al desarrollo, encontraríamos algunos aspectos positivos y una serie de retos pendientes. Entre los primeros están las siguientes:

- 1) Una mayor claridad sobre la necesidad de redistribuir geográficamente la AOD en favor de los países de menor desarrollo relativo (el compromiso, todavía incumplido, de destinar al menos el 0,15% del PIB de los miembros del CAD a los PMA).

- 2) Un cierto compromiso en favor de aumentar la AOD dirigida a la erradicación de la pobreza en los países receptores, en línea con la *Iniciativa 20:20*⁵.
- 3) Un mayor énfasis en la necesidad de combatir la pobreza actuando sobre sus causas y no sólo sobre sus consecuencias.
- 4) Una demanda de mayor *coherencia* entre el objetivo del desarrollo y el resto de las políticas externas de los países desarrollados;
- 5) Una mayor conciencia sobre la necesidad de contar con políticas económicas y *sociales* solventes por parte de los gobiernos de los PED;
- 6) El reconocimiento de que la AOD tiene que integrarse en una estrategia de desarrollo protagonizada por el país beneficiario.
- 7) Un cierto avance y el compromiso de mejorar los términos concesionales de la AOD dirigida a los países de menor desarrollo relativo.
- 8) La importancia cada vez mayor que se otorga a la *ayuda-programa* frente a la *ayuda-proyecto*, como forma de facilitar el proceso de apropiación y aprendizaje del receptor.
- 9) Un interés creciente por nuevos ámbitos del desarrollo humano sostenible -género, medioambiente, educación y capacitación técnica, descentralización local...-.
- 10) Un mayor interés por mejorar la gestión técnica de la ayuda -lo que guarda relación con el *Enfoque del Marco Lógico* y el "Ciclo del Proyecto"-.
- 11) Una creciente participación de la sociedad civil en países donantes y receptores (ONGD, universidades, sindicatos...) en las acciones de cooperación internacional.

Entre los principales retos están los siguientes: 1) la necesidad de revertir la tendencia decreciente de los flujos de AOD y mejorar su calidad avanzando decididamente en los puntos anteriores; 2) la de considerar y aprobar algún tipo de generación automática de recursos a nivel internacional que permita suplir, al menos en parte, la dependencia de los fondos de ayuda de la discrecionalidad de los Estados donantes; 3) superar las limitaciones existentes en torno al "diálogo de políticas" -cuyo objetivo central fue durante muchos años imponer los programas de ajuste estructural- y establecer una auténtica negociación entre donantes y receptores sobre aspectos esenciales requeridos para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza; y 4) avanzar en la coherencia entre el objetivo del desarrollo y las demás políticas de los donantes con impacto externo.

EL CASO DE ESPAÑA

En lo que atañe a nuestro país, encontramos no pocas deficiencias en el sistema público de cooperación y un cierto malestar con el mismo por parte del resto de agentes del sistema de cooperación -ONGD, universidades....-. Malestar que dio origen, a mediados de 2001, a la publicación de un manifiesto titulado "Ante la contrarreforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza", suscrito por más de 100 organizaciones y varios cientos de personas comprometidas con el objetivo del desarrollo. Las deficiencias están relacionadas con la falta de coherencia y de compromiso con el objetivo del desarrollo y, por otro lado, con problemas de ineficacia en la gestión de los recursos de cooperación.

En lo que se refiere a la falta de coherencia destacan cinco problemas:

- 1) La **escasa cuantía** alcanzada por la AOD -el 0,22% del PIB-, que sitúa a España en los últimos puestos -el lugar 22- de los miembros del CAD.
- 2) La **importante presencia del interés propio** -el "interés del donante"- en el sistema español de cooperación, que se manifiesta en la confusión deliberada de objetivos (comerciales, empresariales, culturales) distintos a los de la lucha contra la pobreza y a las metas aprobadas para el año 2.015 en la *Cumbre del Milenio* y, por otra parte, en la elevada vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles.
- 3) Una dispersión excesiva de la AOD entre numerosos países y una **distribución geográfica inadecuada**, donde prevalecen entre los principales beneficiarios los de renta media baja, más que los países más pobres.
- 4) Un **destino de la AOD escasamente acorde con la reducción de la pobreza**. En el año 2000 se destinó a la provisión de servicios sociales básicos (como educación y salud) el 6,3% de la AOD, frente al 20% propuesto por la "Iniciativa 20:20".
- 5) La **falta de coherencia** entre el objetivo del desarrollo y determinadas políticas con repercusiones en los países en desarrollo, como es el caso del comercio, deuda, inmigración o pesca (algunos de estos asuntos se tratan en otros trabajos de esta obra).

Entre las limitaciones más destacadas relacionadas con la ineficacia del sistema oficial de cooperación están las siguientes:

- 1) Una notable dispersión institucional de competencias y recursos en distintos ministerios y una **escasa coordinación entre los organismos responsables de la cooperación** -sobre todo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Economía y Comercio-.
- 2) Una **falta de personal especializado** en las instituciones responsables, derivada de una alta rotación en los altos cargos.
- 3) **Deficiencias en la programación, ejecución y evaluación** de la AOD –en el "Ciclo del Proyecto"-.
- 4) Una **falta de transparencia** en los mecanismos de aprobación y licitación de la ayuda reembolsable, lo que se refleja también en la ausencia de evaluaciones de los FAD.
- 5) Una **escasa coordinación con otras agencias** donantes.
- 6) Una **escasa capacidad de diálogo** por parte de los actuales responsables de la cooperación española **con el resto de los agentes** del sistema –ONGDs, universidades-.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A la luz de lo descrito, los retos planteados para la Plataforma 2015 y, en general, para la ciudadanía española, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, son los siguientes:

1. En primer lugar, exigir al gobierno español **el cumplimiento de los compromisos internacionales** en lo que respecta a la cantidad y calidad de la ayuda. Ello incluye:

- Aumentar la AOD al 0,7% del PIB, el 0,33% como mínimo en 2006.

- Destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Adelantados y desligar de la compra de bienes y servicios españoles el 100% de la AOD dirigida a estos países.
- Destinar el 20% de la AOD a servicios sociales básicos.
- Dotarse de una estrategia de lucha contra la pobreza consistente con los objetivos de la Cumbre del Milenio.

2. Exigir una mejoría substancial en la gestión de la ayuda, lo que incluye:

- Trabajar en los PED prioritarios con **planes-país** elaborados con la colaboración activa de la sociedad civil, en un **marco estable y de largo plazo** que permita al receptor la apropiación de su proceso de desarrollo.
- La **reforma de la AECI** en un sentido que le prepare para los retos que demandan los objetivos del 2015.
- Introducir **criterios de transparencia en la gestión de los FAD** y garantizar su consistencia con los objetivos de 2015. En caso contrario, suprimir este instrumento de cooperación.
- **Mejorar la coordinación** con otros donantes del sistema.
- Fortalecer el **diálogo con las ONGD** y su Coordinadora y retomar el papel del Consejo de Cooperación como **órgano de verdadera participación** de la sociedad civil en la política española de cooperación.

3. Exigir una mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y otras políticas con impacto externo -comercio, deuda, inmigración, pesca-. Ello se perseguirá a un doble nivel: en nuestro país, en aquellos asuntos que sean competencia del Ejecutivo español -por ejemplo, el tratamiento a la deuda externa asociada a los créditos FAD-; y en la Unión Europea, en lo que sea competencia de la Comisión y el Consejo de Ministros -por ejemplo, la política comercial respecto a los PMA-.

4. Fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada de los países del Sur para que intervenga en el diálogo de políticas, aprovechando el marco que ofrecen los nuevos programas de reducción de pobreza (PRSP) del Banco Mundial y el FMI.

5. Propugnar la necesidad de fortalecer el multilateralismo en un mundo con desafíos globales, exigiendo la reforma de las instituciones financieras y su compromiso con el desarrollo humano sostenible.

Carmen Mestre
Rita Santos
Francisco Miranda
Manuel Iglesia-Caruncho

¹Carmen Mestre es directora de la ONGD Cooperació, una de las organizaciones de la Plataforma 2015 y más. Rita Santos colabora en Cooperación Internacional IEPALA. Francisco Miranda es licenciado en Sociología por la UCM, en la especialidad de Población y Ecología Humana, y Coordinador del Departamento de Proyectos de la ONG PAZ Y TERCER MUNDO. Manuel Iglesia-Caruncho es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid.