
EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

CARMELO ANGULO BARTUREN Y ELENA MONTOBBIO
DE BALANZÓ*

¿En qué panorama nos encontramos?

Es mucho, rico en matices y variado lo que “ha pasado” en estos 25 últimos años en el campo de la institucionalidad, la legalidad y la operatividad de la cooperación internacional. Frente a la posibilidad de un relato tradicional lleno de datos, nos hemos inclinado por contar, desde la experiencia propia vivida en ese periodo en la cooperación española, en la multilateral, en el campo no gubernamental y en la propia educación para el desarrollo, las sensaciones e impactos que hemos detectado en los principios y mecanismos que mueven a las instituciones y actores que trabajan con los instrumentos de la cooperación. Este periodo coincide con la comprometida y valiosa andadura del IUDC a quien rendimos homenaje.

A modo de introducción, creemos que hay consenso en reconocer que la cooperación para el desarrollo ha dado un gran salto cuantitativo y cualitativo en estos 25 años, particularmente para los países que, como España, han pasado de receptores a donantes de primera línea. Lo mismo ha pasado en los países emergentes y de renta media (PRM), algunos de los cuales todavía reciben y otorgan ayuda al mismo tiempo, que han ido ganado autonomía y prestigio en el último decenio (BRIC, etc.) a través de buenas prácticas en las políticas públicas y el fortalecimiento institucional. Ese salto es válido también para el mundo no gubernamental, cada vez más activo y profesionalizado, y para el voluntariado que ha pasado de pertenecer a movimientos ideologizados a generalizarse en la ciudadanía. En cuanto a los grandes países donantes, muy condicionados por sus compromisos internacionales y coyunturas económicas y sociales internas, hay que

* Elena Montobbio Balanzó es experta en cooperación y Carmelo Angulo B., diplomático.

reconocer que se ha visto progreso en términos generales pero también se les achacan vacilaciones, fatiga y falta de liderazgo a la hora de los compromisos de financiación adquiridos y ante los grandes retos fijados por los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2000 y las grandes Cumbres internacionales.

Aunque el aparato multilateral ha ido ganando espacio a través de la especialización y una mejor coordinación, y se han reforzado los mecanismos de respuesta rápida ante los conflictos y los desastres, queda la rémora de la compleja diversidad de sus organismos y burocracias que encarecen la ejecución y hacen pesado el funcionamiento. También han irrumpido los esquemas descentralizados (gobiernos intermedios y locales) con un funcionamiento más directo y horizontal, y las empresas a través de los programas de responsabilidad social corporativa (RSC) que han querido acercarse a sus clientes y asociados con programas y proyectos de carácter social o solidario todavía muy incipientes pero que en el futuro podrían tener mucha trascendencia. En general, se puede decir que en estos más de dos decenios ha mejorado notablemente la conciencia ciudadana aupada por una muy sofisticada comunicación para el desarrollo, se han multiplicado los esquemas y canales de financiación públicos y privados y ha habido un notable progreso en los esquemas de negociación, ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación. Otro tema bien diferente es si la ayuda ha sido eficiente para superar los problemas que pretendía abordar.

Por fin, las agendas y temáticas han ido variando sometidas a vaivenes, e incluso modas, aunque la lucha contra la pobreza extrema, el enfoque de derechos humanos y género, la sostenibilidad ambiental, han ido ganado terreno como temas transversales. En cuanto a la profesionalización de la carrera de cooperación en sus diferentes facetas, desde el voluntariado a los técnicos y especialistas, se ha dado un gran avance.

Las últimas críticas a la reacción de la comunidad internacional tras el terremoto de Haití o la catástrofe natural de Pakistán, han puesto al descubierto que al llamado “efecto CNN” (la inmediatez del impacto informativo y la primera reacción humanitaria) le cuesta lograr una respuesta posterior masiva de rehabilitación y reconstrucción de calidad ante fenómenos y desastres de una gran dimensión humana y territorial.

¿Avances del sistema internacional de cooperación?

El sistema internacional de cooperación se encuentra en un proceso de transformación de tal intensidad, en gran parte debido al impacto de la crisis financiera actual, que resulta difícil prever con certeza qué paradigmas nos acompañarán en

los próximos 25 años. Sí se puede afirmar, respecto a las décadas pasadas, que se han dado grandes progresos en dos temas estructurales: se ha consolidado la institucionalidad del sistema a todos los niveles y ha aumentado espectacularmente el número de actores y de recursos aplicados a la cooperación internacional.

En cuanto a la institucionalidad, muy a grandes trazos, se ha mejorado la institucionalidad multilateral con mejor definición del campo de trabajo de cada Fondo o Agencia, hay más agilidad en los procedimientos y se ganado en coordinación, aunque no todo lo deseable, de la mano de los procesos de planeación y de los Coordinadores Residentes de la ONU. En el campo bilateral, los miembros del CAD/OCDE han podido converger cada vez más en procedimientos, alineación de objetivos respecto a los ODM (2000) y busca de sistemas de medición de resultados, evaluación y rendición de cuentas gracias a la Declaración de París (2005) y al Programa de Acción de Accra (2008), aunque creemos que falta mucho recorrido por delante. Ambas declaraciones de intenciones, avaladas por la mayoría de gobiernos e ideologías del planeta, han logrado convertirse en hitos del mundo de la cooperación internacional, generando una corriente que, con verdadero ahínco y a veces con fanatismo, expande la aplicación de los nuevos instrumentos como el inequívoco modelo de cooperación del futuro, cuando no contamos con suficiente experiencia contrastada sobre el impacto real en la transformación de las relaciones sociales. Por lo tanto, mas cercanía a los problemas sí, por supuesto, algo más de coordinación también y mejores procedimientos e indicadores, pero también irrupción de nuevas trabas administrativas, amplia dispersión todavía de prioridades sectoriales y geográficas y, como botón de muestra, el debate sobre la cooperación con los países de renta media que afecta a varios países, entre otros a España.

Sobre el sector no gubernamental, universo lleno de actores muy diversos en objetivos y dimensión, nadie puede dejar de reconocer la importancia de su tarea de sensibilización de la sociedad, su cercanía a los problemas de los países menos avanzados y a los lugares y realidades donde la cooperación oficial o multilateral tiene difícil llegada, así como su progresiva alineación con las nuevas tendencias marcadas por los ODM y el CAD. Aunque son sujetos de crítica por su incipiente burocratización y nivel técnico, han demostrado en situaciones de alta complejidad o de emergencia desenvolverse con plena dedicación y rapidez. En todo caso, el sector no gubernamental ha asumido un rol determinante. Se ha consolidado como actor principal, ha avanzado en su organización interna, se ha profesionalizado y ha ido evolucionando incluso de un trabajo más centrado en sectores vulnerables muy localizados al posicionamiento claro en temas de incidencia política, como los derechos humanos, el comercio justo o la defensa de la biodiversidad, el microcrédito y el

género, y ha asumido la promoción de temas olvidados o delicados como el uso de las armas cortas, la violencia juvenil, etc.

También en estos años ha sido significativo, particularmente en España, el masivo compromiso con la cooperación del sector descentralizado que, en general, opera horizontalmente con sus contrapartes, y de las empresas que a través de sus programas de responsabilidad social han empezado tímida, y marginalmente en cuanto a impactos, a compartir la agenda internacional de desarrollo.

Este panorama, en términos generales, cobra mayor entidad en tanto que se encuentra acompañado de un crecimiento general de los recursos disponibles anualmente (en torno a los 80.000 millones de euros), con una tendencia sostenida al alza durante estos 25 años sin que se hayan podido no obstante cumplir a cabalidad los ambiciosos compromisos adoptados en la Cumbre de Monterrey del año 2002. Dicha Cumbre pivotaba aún sobre el Consenso de Washington pero ratificó el objetivo del 0,7% (del cual entre el 0,15 y el 0,20 se debería dedicar a los países menos adelantados) y abrió el camino para un proceso de “asociación” entre donantes y receptores subrayando la trascendencia para los países pobres del comercio, la inversión externa y el financiamiento del desarrollo.

¿Cómo han evolucionado los receptores? La conciencia de África y el problema de los PRM

En estos veinticinco años, la atención se ha ido concentrando con toda lógica en los países de bajo desarrollo, con rentas per cápita por debajo de los 1.000 US y con índices de desarrollo humano en torno al 0,5. En estos países viven la mayoría de esos mil millones de personas que según la FAO tienen menos de un euro diario para vivir y pasan hambre y miseria.

Si lo vemos desde una óptica situada en España y Europa, África ha emergido como el gran reto. La cooperación ha llegado tarde a África, pero ha llegado apresurada, presa de su mala conciencia por el abandono del continente que reúne una mayor concentración de necesidades urgentes. La emergencia de África como realidad condensadora de cooperación ha condicionado un nuevo mapa de distribución de la ayuda. Hemos vivido cómo varias Agencias de cooperación han ido cerrando sus representaciones y proyectos en América Latina y otras partes del planeta para centrar sus operaciones en el continente africano lo que a primera vista parecía razonable. Este proceso se ha dado en paralelo al de reflexión sobre el rol de la Cooperación Internacional en los Países de Renta Media (PRM).

El resultado de ambos procesos ha sido, por un lado, una tendencia general que implica la retirada masiva de los donantes de los PRM, bajo el argumento de la necesidad de ayuda intensiva en los llamados genéricamente Países Menos Avanzados. Por otro, ha provocado el necesario replanteamiento de los modos de hacer cooperación en los PRM, quedando establecida la orientación de concentrarse en las realidades de mayor exclusión, en el apoyo a reformas que permitan una urgente reducción de las desigualdades y una mejor distribución de los recursos y activos básicos, quedando como uno de los grandes retos las tan necesarias reformas fiscales.

El planteamiento inicial resulta teóricamente intachable, pero sin embargo esta reflexión esconde algunos puntos oscuros que hay que tener en cuenta en un análisis más pormenorizado, ya que la situación descrita en los PRM requiere de procesos muy complejos y mientras éstos no se den, ya que se precisan de fuertes reformas y largos alcances, los índices de desigualdad en algunos de estos países son tan altos que ponen de manifiesto la existencia de muchas Áfricas en ellos. La pregunta obvia es ¿por qué la reducción de la desigualdad, más allá de los pomposos discursos, no es una prioridad fundamental de la cooperación? La sensación que tenemos es que una política agresiva en esta materia, como sugiere el reciente Informe del PNUD 2010 al incluirla como elemento de medición del desarrollo, conllevaría cambios institucionales y en las prioridades políticas, afectando a intereses directos de los grupos dominantes, y es fácil que sean tomadas por los países receptores como esfuerzos injerencistas en los asuntos internos.

España se ha desmarcado de la tendencia general y si bien ha iniciado una decidida apuesta por el aumento de su cooperación con África, a través de todos los instrumentos de cooperación, el sustancial aumento de recursos y la expansión de su presencia, mantiene su compromiso decidido con muchos países prioritarios de América Latina que se encuentran calificados como Países de Renta Media, pero con un serio debate e intento de reorientación de su cooperación.

En todo caso, la percepción que tenemos es que la mayor autonomía, conocimiento de las metodologías y autoestima global que tienen hoy día los receptores habituales de la cooperación, es un fenómeno positivo. Muchos de ellos están pasando la presente crisis global, frente al mundo desarrollado, de manera razonable e, incluso, registrando tasas de crecimiento y avance social envidiables desde Europa. Además han ganado independencia frente a la dura supervisión a la que les sometían el FMI y los organismos financieros internacionales, y han podido experimentar formulas más atrevidas para combinar el mercado y un papel creativo del estado.

¿Los ODM como parte aguas en la fijación de objetivos e indicadores?

Los ODM aparecen en el panorama de la cooperación como resultado de la necesidad de fijar unos objetivos y metas mínimas y concertadas capaces de medir el avance social de los países —fundamentalmente en la reducción de la pobreza y la marginación— y de inspirar y focalizar el esfuerzo de los donantes. Su inspiración surge de la observación de las necesidades más urgentes para realidades como la africana pero también de los chocantes contrastes de los PRM. La fijación de unos objetivos, incluso país por país, ha supuesto un logro en sí mismo, ya que, por primera vez, una meta común y aceptada globalmente convoca esfuerzos conjuntos.

La realidad nos ha mostrado sin embargo que los avances no permiten fácilmente cumplir las metas intermedias y se han alzado voces muy críticas al señalar que los ODM tienden a marginar el enfoque integral y no prestan atención a algunos temas que resultan obstáculos determinantes para el desarrollo en algunas sociedades (género, tensiones generacionales...). Además tenemos que tomar como consideración general el hecho de que, en ningún caso, su logro debería constituir un nivel de satisfacción para la comunidad internacional, ya que son ante todo una puesta en evidencia de las situaciones de extrema inequidad generalizada y masificadas con las que convivimos.

En todo caso, como señala Paul Collier en su crítico libro *El club de la miseria*, el problema que afrontamos actualmente no es el mismo de hace cuarenta años. Ya no es el de 5.000 millones de personas cuyo progreso evalúan los ODM, sino otro mucho más específico: el de los mil millones de personas que viven en países estancados económicamente... y que, de continuar empleando los métodos actuales, seguirá siendo irresoluble por más que los indicadores genéricos de la pobreza mundial sean cada vez más favorables. Para dicho autor la lucha dentro del club de la miseria no es un enfrentamiento entre un mundo rico, pero malvado, y un mundo pobre, pero noble, es la batalla que tiene lugar dentro de las sociedades del club de la miseria, de la cual no hemos sido hasta ahora más que espectadores¹.

Para poder incidir en ese bloque debemos tomar más riesgos, aunar mejor nuestros intereses y nuestros valores —en general parecería que se están imponiendo los primeros— y proponer y utilizar instrumentos más arriesgados como el comercio, la adaptación de las nuevas tecnologías, el acceso al

1. COLLIER, Paul: *El club de la miseria*. Colección de bolsillo, Random House Mondadori, 2010.

crédito básico, el uso y reparto de la tierra, la seguridad y el uso y aprovechamiento racional del medio ambiente.

El Secretario General de NN.UU, Ban Ki-Moon, reclamaba a los 140 Jefes de Estado y de Gobierno asistentes hace unas semanas en Nueva York a la reunión de seguimiento de los ODM, convocada bajo el título “Podemos acabar con la pobreza”, importantes esfuerzos adicionales y nuevos instrumentos creativos ya que la mayor parte de los objetivos y metas planteados en el año 2000 no estaban cumpliéndose. En torno a 1.400 millones de personas subsisten en la pobreza extrema, con menos de 1,25 US al día (1€), mil millones pasan hambre a diario, nueve millones de niños mueren antes de llegar a los cinco años y 350.000 madres fallecen por complicaciones durante el embarazo o parto todos los años en los países más desfavorecidos. El Secretario General reclamó una aportación global de 45.000 millones de US para acelerar el ritmo de cambios, con especial énfasis en la cooperación internacional orientada a los grupos más vulnerables, la mejora de la salud materna, el descenso de la mortalidad infantil y la lucha contra el sida y las epidemias. Algunos líderes mundiales como Sarkozy y R. Zapatero plantearon, sin todavía alcanzar un acuerdo global, la urgencia de cobrar una tasa mínima (Tasa Tobin) a las transacciones financieras internacionales que podría juntar hasta 30.000 millones de euros cada año. También se ha citado la posibilidad de implantar una tasa a los billetes aéreos. En suma, hacen falta más recursos, mejor focalizados y ejecutarlos de manera más coordinada y eficiente con respeto sumo a las realidades socioculturales.

En esta tarea tendrá trascendencia el reforzamiento (¿o refundación?) de los mecanismos multilaterales a los que los Estados han ido asociándose en una tendencia que tiene sus complejidades. Es fundamental para ello la correcta elección de las agencias, fondos o bancos con los que se va a trabajar y la clara definición de los mecanismos de seguimiento y del proceso de ejecución ya que muchos actores multilaterales usan y compiten por las comisiones de gestión como método de sostenimiento, creando superestructuras administrativas costosas, no asegurando siempre una buena visibilidad del donante ni tampoco un discurso crítico con los gobiernos cuando se detectan incumplimientos.

¿Cuántos actores, instancias e intereses sobre el terreno? La multiplicidad de actores ¿conspira o contribuye?

Esta etapa iniciática y de efervescencia en el mundo de la cooperación ha despertado un gran interés en un abundante número de actores e instancias, pero los intereses que les animan cubren un amplio abanico de opciones, que,

lamentablemente, se trabajan escasamente desde la complementariedad, llegando, en algunos casos, a estar enfrentados entre sí, como hemos podido observar personalmente en varios países. Esta situación queda clarísima cuando se realiza un mapeo de donantes en un país, primero porque entre los propios donantes no se cuenta con un lenguaje homogéneo, segundo porque no se tiene la información completa y tercero porque no se hace un análisis conjunto de la misma, todo ello hace que la aplicación de diversos compromisos internacionales resulte todavía muy atrevida para algunas Agencias.

Esta dispersión de actores, como hemos visto y vivido sobre el terreno en la última década, se incrementa en el caso español, por ejemplo en Nicaragua, Perú o México, ya que la complejidad de nuestro sistema hace que sean muchos los actores del Estado que están presentes en un mismo contexto, obedeciendo a motivaciones bien diversas. Por ello el III Plan Director contiene unas orientaciones claras sobre la necesidad y obligatoriedad de trabajar en la complementariedad. Pero el tema de la complementariedad se enfrenta a una serie de asignaturas pendientes. Por un lado es un concepto amplio, del que caben muchas y diversas interpretaciones y que cuenta con escasa doctrina para acotarlo, por otro resulta urgente contar con un “manual de la complementariedad” en el que se definan los niveles de ésta y los requerimientos de cada uno de estos niveles.

Si habláramos de una ciudad, diríamos que hay congestión de tráfico, porque junto a los actores más tradicionales: multilaterales, agencias de los gobiernos y ONG, de las que ya hemos someramente hablado, existen otros actores que han irrumpido con fuerza: los actores descentralizados, las empresas, las universidades y las consultoras especializadas.

Sin duda esta fragmentación favorece algunos otros aspectos del desarrollo, como la capacidad de tener presencia en territorios, realidades y temas muy específicos que, de otra forma, se perpetuarían en la exclusión en la que han existido, dando voz a organizaciones, líderes y comunidades que tendrían verdaderas dificultades de acceso a la difusión de su situación o a una mirada solidaria si no cuentan con apoyos externos.

Así, la cooperación descentralizada de segunda generación que ha sustituido a los primeros hermanamientos meramente simbólicos, ha acarreado un buen intercambio de experiencias horizontales en políticas muy cercanas a los ciudadanos como la formalización de los catastros, la mejora de los transportes públicos, el reciclaje de basuras y en otras más técnicas como la contabilidad y los impuestos municipales. Las uniones de ciudades capitales o las asociaciones de ciudades con intereses especiales son procesos novedosos que apuntan a otra

manera de hacer cooperación y fomentar las complementariedades. Lo mismo podría decirse de los *twinning*s promovidos por la UE con los países candidatos a la adhesión pero luego extendidos a otras latitudes, o la cooperación en materia universitaria iniciada de la mano de algunos programas generales de intercambio, como, en nuestro ámbito, el Erasmus Mundus, el CYTED, o UNIVERSIA promovido por el Banco Santander, o las alianzas para emitir títulos compartidos, que son experiencias muy positivas que han propiciado la movilidad académica, las comunidades de prácticas, nuevos proyectos de investigación y la generación de redes de especialistas hoy día muy importantes en el ámbito iberoamericano.

Las grandes empresas también han irrumpido con fuerza en el campo de la cooperación en este último cuarto de siglo. La necesidad de acercarse a sus interlocutores, autoridades, clientes y afectados por sus diferentes tipos de producción y mercados les ha llevado, al amparo del Pacto Global auspiciado por el Secretario general de NN.UU en el año 2000, a poner en marcha iniciativas sociales, tecnológicas, medioambientales o culturales que pretenden acercarse a las comunidades vecinas o a los sectores afectados por sus prácticas. La responsabilidad social empresarial o corporativa (RSC) ha irrumpido así como un nuevo y meritorio fenómeno, pero de nuestra experiencia sobre el terreno, salvo algunas honrosas excepciones, podemos deducir que se trata de un proceso muy limitado, de dudoso impacto y muy vinculado a opciones cosméticas o de resultados puntuales. Nuestra impresión es que falta vigor en las propuestas, transparencia en la definición y ejecución de las iniciativas, una menor vinculación con retornos inmediatos o contrapartidas y una mayor aceptación de la verificación *ex post* para poder medir y comparar la efectividad. Además, los gobiernos de los países receptores suelen ver todavía estos esfuerzos como operaciones oportunistas de posicionamiento no vinculadas a procesos de transformación interna comprometidos con las carencias nacionales.

Algunas de las empresas, o técnicos asociados a ellas en el pasado, junto a agentes especializados en la cooperación, han dado lugar asimismo como reciente modalidad a una pléyade de Consultoras y Fundaciones, especializadas en captar y gestionar fondos gubernamentales, multilaterales y convocatorias de la UE, instituciones ante las cuales están acreditadas o certificadas a diferentes niveles. Sin dudar de su capacidad técnica, su accionar ha creado una nueva industria de la ayuda a medio caballo entre la cooperación solidaria y la inversión productiva, estando en sus manos ingentes recursos para ejecutar proyectos de desarrollo. Si bien su participación podría estar justificada en los proyectos que exigen ciertas ingenierías o procesos de alta tecnología, su presencia se ha generalizado y ha tendido, vía subcontratación de expertos

cualificados, a sustituir, con dudoso sentido solidario, a las cooperaciones más tradicionales aumentando los gastos de transacción y marcando pautas de funcionamiento más parecidos al cumplimiento de metas empresariales.

En conjunto hemos sido demasiados para estar tan descoordinados, lo que ha implicado agendas paralelas que se cruzan, muchas veces sin articularse, pasando, en muchas ocasiones, de puntillas sobre las necesidades reales de la población más excluida.

La percepción frente al contexto, la coordinación de visiones y acciones, ¿errores?

Tal como señala José Luis Rocha en un acertado artículo sobre “El conocimiento en los tiempos de las investigaciones a la carta”, “Los FODA, la planificación estratégica, el marco lógico y otras especies importadas aparecieron como sucedáneos gerenciales del compromiso y la voluntad alternativa porque son instrumentos que garantizan el impacto”², por ello cuando estamos frente al marco lógico como elemento de comprensión, ejecución, seguimiento, evaluación y calendario de financiación y alianzas de un proyecto tenemos que tener en cuenta que se trata de una planeación en general frágil. La experiencia de estos años demuestra que aunque es mejor que nada disponer de un instrumento científico, la cooperación requiere contar con unas condiciones previas que deben darse, en cualquier caso, tanto en los cooperantes como en las instituciones que trabajan en cooperación: respeto a la realidad y contexto en el que se va a trabajar, capacidad de aprendizaje de esta realidad, mentes abiertas, exclusión de recetas rápidas y pretendidamente útiles para todos. Y en el mejor de los casos identificación con la realidad demandante de cambio, percepción profunda de las necesidades de los otros, pero todos estos requerimientos suponen imaginar un conjunto de valores que no cotizan al alza en el actual mercado de la cooperación. A todo ello hay que añadir que los contextos políticos y sociales son demasiado dinámicos y sutiles y están cruzados a menudo por elementos étnicos, culturales o de valores y realidades ocultas que se nos escapan.

La progresiva implantación del marco lógico, como metodología de uso generalizado en el ámbito de la cooperación, ha tenido implicaciones de diversa índole. Por un lado, ha contribuido a crear una cultura de formulación de las propuestas y proyectos con mayor rigor y con la necesaria concreción de

2. ROCHA, José Luis: “El conocimiento en los tiempos de las investigaciones a la carta”, Revista *Envío*, núm. 302, mayo 2007.

resultados e indicadores de los mismos. Por otro lado, ha constituido una herramienta de trabajo que permite abordar realidades que requieren una urgente transformación mediante la planificación de la misma de una forma participativa. Pero también, como toda herramienta de uso generalizado, ha sufrido muchas adulteraciones, ya que el uso de la misma por parte de personas sin capacidad o mandato para ello ha provocado una utilización instrumental dirigida a la presentación de proyectos a diversas convocatorias, pero sin respetar la imprescindible participación de las personas implicadas en la toma de decisiones estratégicas que son fundamentales para la transformación de su realidad.

Aunque las fuentes de conocimiento han crecido exponencialmente, el reto está en poder definir las posibilidades de apropiación, cuáles son los mínimos de capacidad institucional (existente o por crear) y la estabilidad mínima de los interlocutores para poder progresar en las transformaciones o cambios pretendidos por los proyectos y los programas. Esta clave se cruza con el tema de los tiempos necesarios, a veces eternos y otras desesperadamente rápidos, para que nuestra intervención sea la adecuada. Por lo tanto la planificación pactada ha sido un avance, pero la clave está en un seguimiento minucioso y flexible para que las acciones se adapten ante los cambios y sepan concluir o cerrar ciclos cuando se ha progresado o las condiciones no permiten ir más allá.

La revisión del mundo de la cooperación a la luz de los limitados resultados conseguidos en estos últimos 25 años, ha permitido detectar algunas de las deficiencias más importantes y ha supuesto una catapulta para la búsqueda de alternativas que garanticen el aumento del impacto de las acciones y, en definitiva, consigan la transformación de realidades excluyentes.

Ya hemos dicho, y es generalmente reconocido, que hemos avanzado en los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación, pero quizás hay que insistir en la clave de las propias modalidades. Un principio clave es la apropiación. Todo compromiso de cooperación con cualquier país debe de responder no solo a una necesidad constatada, sino que debe de tener un respaldo político y de amplia base social. Si bien algunas condicionalidades unilaterales no son aceptables sí que pueden ser negociadas ciertas garantías cruzadas y métodos de verificación de éxito. Creemos que el impulso del receptor a la coordinación entre donantes y la alineación con los propios planes nacionales de desarrollo es algo decisivo. Los fondos comunes, los apoyos presupuestarios transparentes, con sus mecanismos de verificación y seguimiento ciudadano, las reducciones de deuda atadas al logro de objetivos e indicadores sociales concretos, los canjes de deuda vinculados a políticas

públicas determinantes, como el medio ambiente, la educación o la reducción de gastos militares, y la promoción de consensos y metas políticas pactadas con los partidos gobernantes y oposiciones, son algunos de los caminos ensayados o por ensayar, que tienen muchas amenazas, especialmente en los países más necesitados y con fuertes riesgos democráticos.

¿Qué importancia les hemos concedido a los valores culturales y societales?

En consonancia con lo anterior, durante estos 25 años uno de los ejes que ha emergido con mayor fuerza creándose un espacio propio son los valores culturales y societales. En la fase de intensidad expansiva de la cooperación internacional se han producido demasiadas situaciones en las que se han dado diversas proposiciones e imposiciones de soluciones semejantes para realidades diferentes. Un marco, que hemos vivido personalmente con angustia, ha sido por ejemplo la aplicación casi uniforme de las recetas del Consenso de Washington en los años noventa, lo que ha condicionado el modelo de desarrollo de los países y el propio accionar de la cooperación que se veía restringida a las aéreas sociales básicas y a las institucionales, pero que era excluida de los sectores económicos, comerciales y empresariales. Otro ejemplo que hemos vivido en directo ha sido la inversión del Banco Mundial y las instituciones financieras internacionales en las reformas de los sistemas educativos de primaria o en las reformas de los incipientes sistemas de Seguridad Social, intentando promover reformas prácticamente equivalentes para toda una región sin tener en cuenta las identidades culturales y societales de cada país.

Todos estos casos, que han sido demasiados y reiterados, en América Latina y África han tenido como resultado un fracaso o avances poco convincentes, por lo que estamos seguros de que la cooperación requiere de una importantísima atención al hecho de entender las realidades en las que se trabaja, y que en los procesos de desarrollo ignorar los valores culturales de una comunidad constituye una traición al propio sentido de la cooperación. Pero ello implica una serie de requisitos que, en muchas ocasiones están reñidos con el conflictivo panorama de la cooperación, regido, con demasiada frecuencia, por criterios como la necesidad de ejecución de recursos planificados en el presupuesto, los obligados plazos de las convocatorias, la necesidad de intermediaciones de instituciones extranjeras o las presiones de los actores políticos internos mediatizados por los compromisos electorales. Vivimos un tiempo, no extraño a nuestro propio país, en el que los intereses económicos y comerciales paralizan o limitan nuestra capacidad de promover y defender valores que podrían hacer mas creíble nuestra cooperación.

Por otra parte, la industria de la ayuda, como señala otro libro muy crítico con ella que ha hecho furor el último año, “Dead Aid” de la africana Dambisa Moyo³, ha creado un *modus vivendi* difícil de superar. Los altruistas intereses de los donantes, con sus marcos legales, sus presupuestos y actores solidarios encuentran en muchos gobiernos de los países en desarrollo la comodidad de la llegada de los fondos y su uso en temas que la agenda mundial reconoce como prioritarios, con sus secuelas de técnicos locales bien pagados, ayudas presupuestarias, grandes y pomposos encuentros y seminarios y todo un despliegue logístico y tecnológico. La ecuación está demasiado cerrada como para ser cambiada de forma drástica. Han llovido las críticas de varios líderes africanos a esta manera de proceder.

De lo que hemos visto, en la línea del pensamiento de Dambisa Moyo, las donaciones a grupos concretos, especialmente ligadas a compromisos en salud y educación (la Bolsa Escola en Brasil por ejemplo), ciertos programas de canjes de deuda por medio ambiente o educación y algunas muy certeras alianzas público-privadas parecerían ir en la buena dirección siempre que estén asociadas a políticas e instituciones públicas que las generalicen y regulen, tengan amplio respaldo y apunten fundamentalmente a los intereses de las poblaciones más excluidas.

La discusión sobre las agendas, sectores y temas prioritarios

La transversalidad que tiene el proceso de desarrollo, hace que, además de las coyunturas propicias, sean varios factores acumulados y complementarios los que incidan y definan los avances de las naciones. Generalmente, y por lo que hemos podido observar en la práctica, las acciones de cooperación se han ido agrupando en cuatro dimensiones:

- La dimensión social que tiene como objetivo afrontar la reducción de la pobreza, vía subsidios focalizados o con la puesta en marcha de buenas y eficientes políticas públicas en salud, agua, educación y vivienda y que suele ser presentada también bajo el enfoque de los bienes públicos globales.
- La dimensión institucional que pretende mejorar el funcionamiento de los equipos y las instituciones de gobierno haciéndolos más eficientes, estables y coordinados para que puedan incidir en la calidad de las políticas públicas.

3. MOYO, Dambisa: *Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York Times Bestseller. New York, 2009.

- La dimensión productiva que orienta sus esfuerzos a la creación de marcos legales, equipos y metodologías que hagan eficiente el presupuesto, la recaudación impositiva, el comercio y la inversión y la calidad de la representación empresarial. Esta dimensión incluye el acceso al crédito básico y la mejora y modernización de las infraestructuras que permiten ganar competitividad a un país o región concreta. El éxito de estas políticas se arguye genera competitividad y empleo generalizado.
- Por fin la dimensión de los derechos humanos, que sustenta una visión global y de largo plazo, y centra su foco en conseguir marcos legislativos y prácticos donde los derechos de primera y segunda generación —políticos y sociales— mas los de tercera —género, laborales y ambientales, etc.— deben fomentar sociedades equilibradas y con cohesión social, lo que no excluye la necesidad de reforzar las dimensiones anteriores.

Esta división y especialización, que se podría matizar y subdividir mucho más, marca la dirección que cada país o institución quiere dar a su cooperación y, de alguna manera, cualifica al receptor de cara a ser elegible. También ayuda a definir los métodos e instrumentos, bien donación, asistencia técnica o créditos blandos, como los mejores instrumentos para alcanzar los fines propuestos. Y esto nos lleva a un debate que aborda bastante bien la propia Dam-bisa Moyo, ya que si bien la ayuda a fondo perdido puede desincentivar la creatividad nacional y propagar dependencias indeseables, también es cierto que los créditos reembolsables mal gestionados pueden multiplicar no solo la deuda externa sino que en última instancia tienen que ser condonados por no poder pagarse.

Solo en lo que llamamos “países programa”, o en aquellos que son prioritarios para cada cooperación, se suele dar una confluencia de estas dimensiones, mientras en otros se apuesta por una u otra de manera selectiva. Lo ideal en aquellos países o territorios que queremos priorizar, es apuntar en todas las dimensiones aunque no sea con la misma intensidad, ya que la transversalidad del desarrollo crea una intercomunicación inevitable de factores. Pero desde nuestra experiencia, podemos atestiguar que las instituciones eficientes y transparentes fomentan buenas prácticas que reducen la pobreza y el ambiente político con lo que el país gana en imagen y competitividad y, a su vez, esto atrae la inversión y el comercio, etc. Ese círculo virtuoso puede promoverse por una o varias entidades de cooperación, por lo que es esencial una buena coordinación de fondos auspiciada por los donantes pero exigida en primer lugar por el país receptor. El consenso político y social y la estabilidad de equipos y prioridades nacionales, tan

difíciles de conseguir pero imprescindibles, son elementos determinantes del progreso. Por eso podemos decir que la cooperación no puede construirse ajena a un mínimo de entendimiento social nacional y que necesita de un mecanismo muy refinado de seguimiento y adaptación permanente a las necesidades y coyunturas.

El avance ha sido grande en particular desde la Iniciativa de Reducción de Deuda de los años 90 (HIPC) y el lanzamiento de los ODM, pero creemos que se debe de insistir más y cualquier cooperación sensata debería alejarse o ser muy precavida, salvo en la atención de los sectores que precisan atención humanitaria, en aquellos países y situaciones donde no hay acuerdos mínimos entre los actores políticos y sociales locales, donde hay un neto rechazo a la cooperación, o cuando las diferencias culturales y de valores hacen imposible la comunicación.

¿Ya somos profesionales?

En estos 25 años uno de los cambios más tangibles se ha producido en el perfil del trabajador de la cooperación. Al menos en España, pero también en otras partes del mundo en desarrollo, el trabajo de los años setenta y ochenta fue iniciado por una importante oleada de trabajadores voluntarios o cuasi-voluntarios, poco especializados, pero con una fuerte dosis de compromiso y capacidad de implicación directa con las realidades demandantes de cooperación. Este tipo de profesional acumuló algunas buenas respuestas y amparó muchas necesidades de cambio, pero a la vez se fue detectando que los esfuerzos precisaban de una preparación y disposición permanente más allá de las aptitudes y las actitudes solidarias. Así llegaron muchos, llamados por las realidades más complejas y más diferentes, en los extremos de situaciones de necesidad social o de transformaciones pretendidamente estructurales... Con el paso del tiempo, de una forma no programada, aparecieron las ofertas de formación organizadas y la cooperación internacional se ha ido consolidando como una propuesta de profesionalización frente a la que se han creado muchos debates, fundamentalmente en torno a la dicotomía voluntariado o profesionalización. Creemos que los conceptos no son excluyentes, que ambos deben tener un eje común que es el compromiso, ya que hay que aceptar que no todos los trabajos son susceptibles de una tecnificación aséptica. De acuerdo con lo que hemos visto estos años, lo más deseable es contar con profesionales excepcionalmente preparados y con el mayor compromiso posible para transformar realidades. Sólo es posible revertir inequidades centenarias o nuevas y muy perversas si se cuenta con personal muy preparado y con plena conciencia de qué supone trabajar en la cooperación.

Hay valores, capacidades y actitudes que debe sustentar un profesional de la cooperación amenazado siempre por la burocratización. El trabajo de cooperación exige compromiso y conocimientos especializados, pero también una tremenda capacidad de adaptación y, cada vez más, habilidades gerenciales, de comunicación y de diálogo intercultural. Además, es indispensable tener la austeridad del comportamiento y la modestia de los tiempos. Saber que nuestro paso por los problemas y los proyectos puede ser una gota de agua en un proceso o el eslabón que faltaba del mismo, y que no siempre nuestro trabajo ni la eficacia están en la primera línea sino frecuentemente en la gestión de los recursos o en la generación de redes y alianzas. En todo caso, hay un mundo de facetas y especialidades posibles que, como en otras profesiones, hay que ir adquiriendo y ampliando sin nunca dejar de pensar que, a menudo, los cambios que podemos ayudar a fomentar aquí, en el Norte, son tan decisivos como los que se precisan allí, en el llamado Sur. Creemos sinceramente, y nos hemos cruzado con muchos centenares, que España posee excelentes escalas de profesionales en todos los ámbitos y las ONG y las Universidades, con sus especializaciones y maestrías, han hecho un buen trabajo de formación. Podemos decir, con pena, que hay muchos más profesionales preparados de los que razonablemente pueden utilizar el sistema interno e internacional de cooperación.

¿Aprovecharemos la crisis para reforzar los modelos y los instrumentos de la cooperación?

La actual crisis internacional no está siendo favorable para la cooperación internacional en términos cuantitativos, pero lo podría ser en sus elementos cualitativos. Hay por lo menos tres impactos que ha tenido la crisis sobre la cooperación:

- La caída o la congelación de los recursos y los compromisos de los países, que se calcula este año entre un 10-15% de las cantidades previstas, que se acercan a 80.000 millones de euros al año. A la decisión española de reducir en 800 millones de euros nominales nuestro presupuesto, se han unido otros países de manera declarada o por la vía del ajuste presupuestario o la reprogramación. Esto sin duda frenará algunas acciones en marcha, puede hacer bajar las contribuciones a organismos de NN.UU y las ayudas a las ONG o a programas especiales. Tan solo cinco países superan hoy el tan mentado 0,7 del PIB y la media de los países industrializados está en el 0,3%. De acuerdo con algunas fuentes (OCDE) solo en el 2009 el PIB por habitante disminuyó en 54 economías en desarrollo y este año la crisis generará 64 millones más de pobres.

- La crisis ha acelerado el desempleo en todas partes del mundo. Treinta millones de personas en tres años, y se calcula que en total 210 millones, se encuentran en esa situación tomando cifras oficiales, aunque sabemos que el paro encubierto es mucho más. Pero en Latinoamérica, de acuerdo con la organización Iberoamericana de la Juventud, de los 150 millones aproximados de jóvenes el 45% está desempleado, con toda la desprotección y los riesgos que ello conlleva y, sobre todo, la alteración de sus expectativas vitales.
- Otros factores derivados pueden ser las expresiones de xenofobia y rechazo de los emigrantes, acusados ahora que ha pasado la bonanza de sobrecargar el sistema social y ocupar puestos de trabajo que vendrían bien a los nacionales. La espiral podría complicarse con fanatismos políticos y religiosos de lamentable recuerdo y alterar la calidad democrática de nuestros sistemas.
- De la crisis podría deducirse también que los países han perdido autonomía. Ya no son solo los límites que marca el derecho internacional o las cesiones de soberanía fruto de los procesos de integración, sino las presiones y obligaciones de los llamados eufemísticamente “mercados” cuyos rostros desconocemos y cuyas identidades son altamente sospechosas.

Más delicado es el pensar que nuestras sociedades occidentales de progreso, que han patentado el modelo de bienestar social y de concertación, que es el que han pretendido trasladar a través de la cooperación internacional, van a tener dificultades morales y argumentales para explicar sus objetivos y filosofías al haber alterado principios que parecían sacrosantos y eran la envidia del mundo. En momentos de crisis y de tensión se tiende asimismo a defender más los intereses que los valores. Todo ello empuja a repensar algunas de las claves de la cooperación como instrumento de influencia y como mecanismo de política exterior y soft power. Estamos plenamente con Erich Hobsbawm cuando dice que “Después de todo, los valores que Occidente (de donde procede el gran porcentaje de la cooperación) pretende imponer son valores específicamente regionales, no necesariamente universales [...]”, y añade “la resistencia contra la imposición del cambio desde afuera es todavía un factor importante de la política mundial actual”. A la luz de lo que está ocurriendo hay que repensar muchas cosas con gran modestia. No hay que olvidar que la cooperación ofrecida por los miembros del CAD llevaba el germen, por más que lo transmitan e interpreten nuestras mentes más brillantes y generosas, de un sistema que ha demostrado algunas fragilidades importantes y que está trayendo mucha incertidumbre a la humanidad.

¿Nicaragua, un caso emblemático de la cooperación internacional?

Todo este recorrido por la trayectoria de la cooperación en los últimos 25 años, los inicios, la evolución de los modelos, el abandono de algunos paradigmas ideológicos fundamentales, la ampliación de recursos y profesionales dedicados al sector, la creación de normativa y la progresiva complejidad de actores, interlocutores, metodologías, lenguaje, han ido conformando una realidad que ha generado historias personales y grupales paralelas. Fueron muchos los que llegaron apasionados, con el convencimiento de que las transformaciones eran posibles, hicieron apuestas por ello, en el proceso se formaron, se especializaron, pero también descubrieron que en el camino iban apareciendo unos cuantos monstruos ocultos que esperaban en la esquina de la conformación de una industria de la cooperación, que promovió la confusión, la imposición de lenguajes cada vez más uniformadores para esconder las ideologías.

En la experiencia reciente de Nicaragua podemos apreciar con precisión esta evolución: la cooperación de los años 80 fue libre y solidaria. Bajo la atracción de la Revolución acudieron miles de voluntarios, cooperantes, internacionalistas, en lenguaje local, la cooperación improvisada fue tomando cuerpo en una profunda alineación con las políticas públicas del Gobierno. El cambio político de los 90 coincidió con una cooperación más mediatizada, más tecnificada, con prevalencia arrogante de las instituciones financieras multilaterales, pero llena de discursos comunes que provocaron una pérdida de singularidad, amparando el nacimiento de una cooperación dominada por los esquemas mentales de los administradores de empresas, con una progresiva desideologización y en manos de las consultorías... que se apropiaron de los planes nacionales y de muchas de las iniciativas de la cooperación.

Nicaragua ha sido uno de los países más cooperados de este periodo. Las cifras hablan de unos 16.000 millones de dólares en los últimos 25 años, un adicto a la cooperación externa, tal como lo califica Dora María Téllez, pero mantiene unos indicadores de desarrollo que le posicionan como el segundo país más pobre de América Latina. Las preguntas que acompañan e inquietan tanto a los nicaragüenses como a los cooperantes es ¿cómo es posible que esto sea así?, ¿qué hubiera pasado en el paisito si no llegan estos caudales de cooperación externa?, ¿en qué ha contribuido la cooperación para el desarrollo? Nos queda la amarga sensación de haber trabajado junto a muchos miles para fortalecer las instituciones, para empoderar a la sociedad civil, para remediar las carencias de los más desfavorecidos,

para alcanzar acuerdos nacionales y, también, para hacer el país más competitivo e integrado en la subregión, y de no haber dado con la fórmula precisa. Podríamos preguntarnos que hubiera pasado si no hubiéramos estado, tantos, allí haciendo de colchón, de amortiguador, de enlace entre actores, poniendo una voz crítica a los problemas... la respuesta es difícil si queremos ser serios pero en todo caso la cooperación externa en general ha sido, probablemente, tal como señala José Luis Rocha en el artículo citado anteriormente, “un amigo peligroso... carente de la urgencia y la rabia de los pobres”, muchos millones de los cuales han acumulado, además de sus propias privaciones, grandes dosis de escepticismo y frustración.