

---

# POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

LUIS TEJADA CHACÓN\*

---

## RESUMEN

*En este artículo el autor reflexiona sobre las conexiones entre la política de cooperación para el desarrollo y la política exterior en la que se inserta, de cara a potenciar una mayor coherencia entre las diferentes políticas que influyen en los países en desarrollo. En este sentido, se entiende que el reto no es tanto una mayor autonomía de la cooperación para el desarrollo, por otra parte no exenta de problemas, sino su compatibilidad con una acción exterior guiada por los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia, como contribución a la creación de una sociedad internacional más segura y estable.*

## ABSTRACT

*In this article the author thinks about connections between the politics of development cooperation in which its inserted, with the aim of improving the main coherence between the different politics that have influence in developing countries. In this sense the challenge is not as much autonomy for development cooperation, which any way presents certain difficulties, as its compatibility with a foreign policy guided by the goals of poverty reduction and democracy promotion, as a contribution to create a safer and more stable international society.*

---

\* Subdirector General Jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

## RÉSUMÉ

*Dans cet article, l'auteur réfléchit sur les liaisons entre la politique de coopération au développement et la politique extérieure à laquelle elle appartient, cherchant à renforcer la cohérence entre les différentes politiques qui ont de l'influence dans les pays en développement. Dans ce sens, le déficit ne serait pas tant une plus grande autonomie de la coopération au développement, d'autre part parfois problématique, comme sa compatibilité avec une action extérieure guidée par les objectifs de lutte contre la pauvreté et promotion de la démocratie, qui pourrait contribuer à la création d'une société internationale plus sûre et stable.*

La cooperación al desarrollo es sin duda una política exterior. Es decir, un conjunto de acciones que lleva a cabo, o al menos financia, un país, y que están destinadas a producir unos determinados efectos en otros. Pero naturalmente, no es la única vertiente de la política exterior. La política de seguridad exterior, la política comercial, la política de inmigración y muchas otras conforman la acción exterior del Estado. Aunque en teoría cada gobierno tiene una sola política exterior, y de la labor de coordinación de sus diversos componentes se encarga su Ministerio de Asuntos Exteriores, en la práctica el proceso de coordinación en los diversos países nunca es perfecto. Se desenvuelve con tensiones más o menos inevitables. La política de cooperación, especialmente en aquellos países en los que no es heredera directa de la administración colonial, ha ido emergiendo progresivamente, definiendo sus objetivos propios y articulando aquellos instrumentos específicos que podrían hacer sus intervenciones más eficaces.

En la mayoría de los grandes donantes, la identidad entre cooperación y política exterior de un Estado era casi completa hace unos años, cuando la guerra fría o el mantenimiento de vínculos postcoloniales podían explicar la existencia y dirección de la mayor parte de su ayuda oficial. Sólo la existencia de intereses políticos, o de vínculos culturales o afectivos en el propio país, justificaba el esfuerzo de solidaridad con terceros países. Naturalmente no era éste un panorama uniforme. Desde el principio, las agencias de Naciones Unidas, o de determinados países europeos que no tenían lazos con antiguas colonias, trabajaban movidas de forma prioritaria por criterios de solidaridad con el tercer mundo. Durante muchos años asistimos a un esfuerzo sostenido de lo que podríamos denominar "comunidad de desarrollo", es decir un conjunto formado por las agencias de cooperación y de la sociedad civil de los países donantes, para impulsar el surgimiento de una política de

cooperación autónoma de los intereses de “real politik” que cualquier diplomacia se ve obligada a defender. Para justificar este camino de emancipación se alegaban razones humanitarias. Siendo los ciudadanos más pobres el objeto de atención prioritario de cooperación, ésta no debía estar subordinada a intereses políticos, estratégicos, o económicos de los países donantes. En definitiva, el papel de la cooperación no era el fomento de las relaciones internacionales en sentido general, sino la reducción de la pobreza.

Esta tendencia a la autonomía de la cooperación está cambiando en los últimos años debido a lo que podría calificarse de emergencia de una política de desarrollo. Por una parte, la cooperación ha descubierto sus limitaciones técnicas internas, y producto de una reflexión compartida por muchos donantes, ha iniciado un proceso de reforma colectiva para poder configurarse como verdadero instrumento de desarrollo. Acompaña a esta reflexión la constatación de que la cooperación y las demás políticas de los países desarrollados que repercuten en los países del Sur, no pueden caminar en direcciones divergentes, que la ayuda oficial no puede dedicarse a enderezar los perjuicios provocados en otros ámbitos de decisión. Sin embargo, ambas corrientes, la reforma interna de la cooperación y la proyección exterior de sus objetivos y valores, que van integrando una política de desarrollo en formación, pueden muy difícilmente desvincularse de la política exterior, o constituirse en rama autónoma de la misma, y mucho menos subordinada, tan próximos están sus objetivos y métodos de actuación.

En primer lugar, e incluso si se consideran el desarrollo y la reducción de la pobreza como procesos esencialmente vinculados al progreso económico, y no tanto político, es difícil no ver las limitaciones de la cooperación como instrumento aislado. Los países en desarrollo necesitan sin duda apoyo financiero, en forma de créditos o donaciones, del mundo desarrollado. Pero la ayuda constituye solamente una de sus fuentes de ingresos. Inversión extranjera directa, acceso a los mercados comerciales y financieros internacionales, remesas de inmigrantes, son generalmente fuentes de ingreso más efectivas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo en general que la propia ayuda. Es más, ésta alcanza mayor impacto cuando es capaz de constituirse en estímulo para desencadenar otras fuentes de ingreso, más dependientes de la propia capacidad del país en desarrollo que del apoyo de los donantes. Éstos, si de verdad quieren ayudar de forma eficaz, deben centrar su acción no sólo en aportar mayores cantidades de una ayuda todavía insuficiente, sino en coordinar muy diversas políticas, de forma que decisiones que responden a intereses muy legítimos no anulen el esfuerzo de la cooperación.

La capacidad de coordinar diversos intereses para organizar la política exterior es el núcleo mismo de la actividad de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Es indudable que cuando en su propio seno conservan la responsabilidad de la política de desarrollo, y una buena parte de su personal incorpora a su formación y tareas diarias esta responsabilidad, es más fácil que consigan subordinar a los objetivos de desarrollo otros intereses y finalidades. En sentido contrario, la coherencia de las distintas políticas con la de desarrollo es más difícil de defender cuando aquel órgano que debe coordinar buena parte de los intereses del Estado en el exterior, no está vinculado más que por la muy general obligación de arbitrar posiciones internas muy diversas, cada una con su base social, y fuentes de legitimidad propias. No hay que olvidar por otra parte que, como se mantiene más adelante en este artículo, la política de desarrollo adolece de defectos de representación política e información que le sitúan en posición de desventaja frente a intereses internos del país donante competitivos con los de los países en desarrollo. Y que, por lo tanto, necesita de la defensa especial de una rama de la Administración que esté en condiciones de dar prioridad a objetivos de política exterior a largo plazo.

Por otra parte, el núcleo de una política de desarrollo es raras veces bilateral. Es el marco multilateral aquel a través del cual puede articularse realmente una política de desarrollo. Así, por ejemplo, la política comercial y agrícola son ambas competencia exclusiva de la Unión Europea. Por otra parte, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) facilitan una parte muy sustancial de la financiación exterior de los países en desarrollo, que experimentan muchas dificultades en la mayoría de los casos para acceder a los mercados privados de capitales. En consecuencia detentan una parte importante de su deuda, el conjunto de la cual se renegocia también en buena medida en instancias multilaterales. A través de las condiciones a las que se subordinan los préstamos y la condonación de deuda, las Instituciones Financieras Internacionales participan de forma muy activa en la elaboración de la política económica y de las reformas institucionales de los países en desarrollo. Por todo ello, un país que desee configurar una auténtica política de desarrollo no puede abstraerse de una muy activa participación en la toma de decisiones de las IFI.

Pero lo cierto es que no sólo una diplomacia económica, que fije objetivos estratégicos y los aborde de forma coordinada, es relevante para la política de desarrollo. El recurso de la cooperación a métodos de análisis y de diálogo típicos de la diplomacia clásica, más centrados en la dimensión exclusivamente política de las relaciones exteriores, es cada vez más frecuente. En buena parte tiene mucho que ver con el papel que la mayoría de las agencias

bilaterales y multilaterales atribuyen al Estado en el desarrollo, especialmente desde la mitad de la pasada década. Tras el fracaso de algunas reformas exclusivamente neoliberales, como muchas de Iberoamérica, o las de la antigua Unión Soviética, para impulsar procesos de desarrollo, las propias IFI, que en buena parte habían impulsado políticas centradas en torno al llamado “consenso de Washington”, iniciaron una reflexión sobre la naturaleza del llamado “mercado” y sobre el papel del Estado en el desarrollo económico. A la necesidad de buenas políticas, es decir de equilibrios macroeconómicos, un consenso internacional revisado añadió la exigencia de una mejor focalización de las intervenciones en la lucha contra la pobreza, lo que implicaba el acceso a ciertos servicios sociales básicos de los grupos de población más vulnerables. El redescubrimiento del Estado debe bastante al énfasis renovado en servicios públicos, como la educación o la sanidad. Pero no sólo. La convicción de que existe una relación íntima entre el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado y el desarrollo es otra de las bases de la política de desarrollo de agencias bilaterales y multilaterales durante los últimos años, en buena parte apoyada en el andamiaje teórico de la economía neo-institucional. El debate sobre el tamaño del Estado dejó lugar a la discusión sobre la calidad de sus instituciones. Hoy en día el apoyo a las reformas de la administración pública, sistema judicial, legislación fiscal, gestión del presupuesto, y toda una amplia serie de instituciones, que forman el substrato institucional de una economía abierta, ocupan buena parte del esfuerzo financiero y humano de la cooperación.

Por otra parte, las reformas políticas e institucionales raras veces son producto de innovaciones técnicas. Poco se puede hacer si detrás no hay una clara voluntad política. Por ello, análisis y diálogo político con los gobiernos que deben emprender las reformas deben concurrir con acciones puntuales a través de proyectos. Por supuesto, el proceso de diálogo para las reformas necesita de una amplia concertación internacional. Y no sólo en aquellos casos en los que la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tras una crisis bélica, son los más eficaces instrumentos de una política de desarrollo.

Más allá del apoyo a ciertas reformas locales, la reflexión sobre el papel del Estado ha llevado a la propia cooperación internacional a pensar su propio papel como agente de cambio político en los países en desarrollo. Especialmente en aquellos países en los que la cooperación representa una parte sustancial del PIB, los donantes intentan forjar vínculos entre sí y con el propio gobierno local que permitan crear un marco de acción colectiva propicio para las reformas. En su grado más extremo, la comunidad de donantes participa directamente en la gestión del presupuesto público del Estado receptor, con

el objetivo de mejorar la calidad e incrementar los recursos de ciertas políticas sociales. Pero también para que el presupuesto evolucione desde su utilización como instrumento de política de clientela hacia una mejor defensa del interés público. En este marco, lo verdaderamente relevante es que la cooperación internacional sea ella misma un factor de cambio en los países en los que actúa. Que apoye a aquellos grupos, dentro y fuera del Estado, con capacidad de impulsar el proceso de desarrollo. En otras ocasiones gobiernos acuciados por crisis humanitarias, económicas o bélicas constituyen estructuras de coordinación de donantes. En estos casos el diálogo sobre la Política, con mayúsculas, del gobierno y sus políticas sectoriales de desarrollo se solapan con más facilidad.

En los próximos años asistiremos sin duda a un proceso de consolidación de la vertiente multilateral, y a la “multilateralización” de la cooperación bilateral a través de mecanismos de coordinación muy reforzados. El esfuerzo concertado de los donantes, centrado en el impulso de políticas de desarrollo, y el abandono de una concepción de la cooperación basada en esfuerzos aislados de cada agencia a través de la ejecución de proyectos, se irá generalizando. El análisis de dinámicas de cambio político, la intervención de la cooperación en terrenos hasta hace poco considerados exclusivos de la soberanía de cada Estado, el consiguiente desarrollo de hábitos de diálogo y concertación diplomática, la dilución de las fronteras entre la cooperación bilateral y la política multilateral, serán cada vez más frecuentes.

Ciertamente esta evolución no dejará de tener consecuencias en la propia organización de la cooperación. Por supuesto, no es fácil llegar a conclusiones tajantes. Como en cualquier organización, no existe el modelo perfecto. En principio cabe pensar que la política de desarrollo requiere que el grado de vinculación de la cooperación con el resto de la política exterior sea lo mayor posible. O lo que es lo mismo, la coincidencia en objetivos y métodos desaconsejan en principio una separación orgánica muy marcada en ámbitos de la cooperación y otros, y muy especialmente la diplomacia multilateral y económica.

Una cooperación autónoma, aislada del resto de la acción exterior, tiene su sentido cuando se la considera como función técnica, encargada de llevar a buen puerto determinadas actividades concretas, proyectos. Pero la experiencia ha demostrado que cuanto mayor es su autonomía y su vocación exclusivamente técnica, también lo es su aislamiento, lo que por añadidura facilita su subordinación a objetivos de otras ramas de la política exterior, o simplemente su utilización para engrasar relaciones políticas. En ese caso, no sólo pierde impacto la cooperación, también la propia política

exterior carece de una dimensión que necesita si quiere tener proyección y alcance a largo plazo.

Una cooperación técnica y autónoma se compagina bien con una política exterior cuyo objetivo es ante todo fomentar relaciones amistosas, y que por lo tanto limita buena parte de su actividad a solucionar problemas o evitar situaciones tensas con el gobierno receptor, de manera que los intereses del Estado, e incluso de ciudadanos y empresas particulares, estén adecuadamente protegidos. Pero en un mundo interdependiente como el nuestro, la política exterior debe también promover activamente aquellas transformaciones que a largo plazo contribuyan a una sociedad internacional más segura y estable. Por otra parte, en una democracia la política exterior debe regirse por los mismos imperativos éticos que ordenan la convivencia interna: la solidaridad, que establece la lucha contra la pobreza como una prioridad, y la libertad, que encuentra en la democracia su expresión política. Por ello es probablemente incorrecto pensar que la mejor manera que tiene un Estado de alcanzar sus objetivos de desarrollo es aislando la gestión la cooperación. El desafío es justo el contrario: buscar la compatibilidad entre política de desarrollo y otros ámbitos de la acción exterior, compatibilidad que permita alcanzar en la mayor parte de los casos una subordinación real de otras políticas a los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia en los países en desarrollo.

Es indudable que una política de cooperación débil, centrada casi exclusivamente en torno a la ejecución de la ayuda bilateral, ha facilitado en muchas ocasiones el sacrificio de los objetivos de desarrollo a intereses políticos de corto plazo, que han mermado notablemente la eficacia de las intervenciones. Pero tampoco se puede negar que otros factores intrínsecos de la cooperación al desarrollo, y que tienen mucho que ver con el contexto de política interna en que se desenvuelven los países donantes, son causa importante de la ausencia de impacto significativo de las intervenciones, y dificultan la formación de una política de desarrollo en la cual la ayuda se integre como un eslabón esencial.

La ayuda moviliza importantes recursos económicos, muchos de los cuales financian proyectos que se ejecutan a través de intermediarios, ONGD, y empresas, que concurren a mercados administrativos, en los que el acceso privilegiado es muchas veces tan importante como la calidad del servicio que se ofrece. Es frecuente que una parte de la ayuda esté vinculada de forma explícita a intereses comerciales. Pero incluso cuando no lo está, como en el caso de las ONGD, la gestión de la ayuda está vinculada a la subsistencia de un buen número de particulares y organizaciones. Naturalmente no hay que

excluir del grupo de “stakeholders” a las propias burocracias de las agencias de cooperación y otros organismos públicos que administran la ayuda.

Por otra parte, no cabe duda de que en buena medida el deseo de autonomía de la cooperación frente al resto de la política exterior nace en parte del espíritu de conservación de estos colectivos. La dispersión del esfuerzo de cooperación en multitud de proyectos con objetivos diversos no sólo se debe a orientaciones de política exterior distintas de la lucha contra la pobreza. ONGD, y burocracias bilaterales y multilaterales, tienen la misma lógica irrefutable de crecimiento: es su interés en la defensa de los más pobres el motor que les hace recaudar y encauzar tanta ayuda como sea posible y, al mismo tiempo, defender ante la opinión pública un incremento sustancial de los fondos a favor de los más pobres. Nada se puede reprochar a esta actitud. La defensa de los más pobres constituye la base de legitimidad de la cooperación. Pero el constante aumento de organizaciones oficiales y no oficiales, que concurren y administran fondos de la cooperación, y que siguen todas una implacable lógica de crecimiento, es un importante factor de ineficacia, ya que dificulta en grado extremo la posibilidad de realizar intervenciones más coordinadas en las que una masa financiera crítica, conocimiento especializado, y concertación política, puedan facilitar un impacto real del esfuerzo financiero de los contribuyentes.

Por otra parte, se suelen pasar por alto dos importantes carencias intrínsecas de la ayuda al desarrollo: el déficit de legitimidad que supone, y el déficit de información que arrastra, muy vinculados ambos. Los potenciales beneficiarios de una agencia de cooperación, los más pobres de los países más pobres, son muchos, están muy dispersos, y raras veces disponen de representación corporativa y política adecuada, incluso en sus propios países. La cooperación llega hasta ellos a través de una larga y compleja cadena, que incluye su propia estructura burocrática, ONGD, consultores, instituciones contraparte, líderes locales y comunales, y otros intermediarios. Además, se trabaja en países con sistemas estadísticos muy poco desarrollados, y en los cuales es difícil obtener información precisa sobre la incidencia real y características de la pobreza.

No obstante, la principal causa de los fallos de información no es técnica, es política: la imposibilidad real de los destinatarios de la ayuda de hacerse presentes en el país donante, con su voz y votos. Por ello es raro que incentivos políticos y condiciones para la eficacia alcancen un alto grado de coincidencia en la cooperación. No hay que olvidar que los destinatarios de la ayuda no participan en el circuito electoral de los donantes. Por lo tanto, no tienen capacidad real para castigar o retribuir con sus votos en función de lo acertado

de las decisiones y de la calidad de los servicios que reciben. La compensación y modulación de intereses, mecanismo frecuente para fijar el interés general en todo sistema político, no es factible en un mundo en el que los potenciales beneficiarios se cuentan por millones y, a partir de cierto nivel de pobreza, están igualmente legitimados para recibir ayuda.

En el plano interno de los países donantes, las organizaciones de la sociedad civil operan como intermediarios para encauzar intereses y articular acuerdos. Pero estas organizaciones, sindicatos, ONG, o partidos políticos o de otra índole, representan intereses de grupos sociales reales, que en gran medida contribuyen a articular. No pueden por lo tanto abstraerse de esos intereses de ciudadanos concretos, que constituyen su razón de ser como organizaciones, y de los que obtienen el apoyo y la financiación necesarios para su subsistencia. Nada de esto ocurre en la cooperación al desarrollo. Todo lo más, la presión de las ONGD y de las burocracias de las agencias de desarrollo, bilaterales, multilaterales, recrean, a modo de ficción, el contrato social real que existe de facto en el plano interno de cada país. Lo paradójico es que es precisamente el carácter desvinculado de intereses concretos de la actividad de desarrollo lo que constituye su principal fortaleza, al nacer de un impulso ético o religioso, y no tanto de la organización de intereses concretos, pero también su debilidad, ya que se hace difícil (aunque no imposible) su orientación a la resolución de problemas reales.

La indefinición de objetivos específicos explica en buena medida la proliferación de fines abstractos de corte estadístico. Importa mucho menos la eficacia de las intervenciones que cumplir con uno y otro porcentaje o compromiso internacional, normalmente tan abstracto y genérico como inalcanzable. Con los mil quinientos o dos mil millones de euros para cooperación bilateral de que dispone un país de tamaño medio, una agencia puede sin duda hacer mucho para ayudar a resolver el problema de los desplazados por la guerra en un país determinado, sobre todo si dispone de suficiente capacidad política para conducir un diálogo fructífero con el gobierno. Probablemente podrá también ayudar a atender las necesidades de sanidad básica, en uno o dos países de extrema pobreza. Si además posee una agencia tributaria módica, podrá ayudar a más de un país a poner en marcha una administración fiscal que le ayude a reducir la desigualdad.

Pero lo normal es que los responsables de la cooperación deban vigilar que el 0,15 % de su PNB vaya a países menos avanzados, que el 20% se gaste en sectores sociales básicos, que tengan que reservar una cantidad importante para un fondo de lucha contra las enfermedades infecciosas, pero también que atiendan las necesidades de varios países en reconstrucción. Si en

su candidez, los responsables de una agencia pensaban que ayudando a pobres de países como Bolivia, Ecuador o Guatemala, estaban luchando contra la pobreza, descubrirán que en realidad se estaba gastando el dinero en países de renta intermedia, y que en consecuencia deberán prever una mayor diversificación del esfuerzo hacia otros países de menor renta per cápita. Deben concentrar una buena parte del esfuerzo en Educación y Sanidad, sectores clave para la lucha contra la pobreza, pero también en Medio Ambiente, cuya degradación constituye una amenaza global, sin abandonar el agua o la energía. Pero tampoco se puede descuidar el apoyo a la reforma institucional, sin la que los fondos dedicados a las demás actividades acaban siendo dinero perdido. Por supuesto, no basta con financiar infraestructuras, hay que financiar también actividades de formación, y por supuesto apoyar a las ONGD, pero sin abandonar los fondos comunes de donantes, ni desdeñar la ayuda directa al presupuesto, etc.

Lo relevante de todos estos objetivos no es que cada uno de ellos no sea pertinente, sino precisamente que todos ellos lo son, y concurren de forma acumulativa sobre todas y cada una de las agencias. Una combinación de cumbres internacionales, presión de ONGD, universidades e institutos de desarrollo, presentan un panorama en el que cualquier elección implica un olvido imperdonable, tanto más cuando margina una actividad o colectivo clave en la lucha contra la pobreza. Prácticamente no existe hoy en día actividad alguna que no pueda ser respaldada por alguna conferencia internacional, evento, declaración, resolución, foro oficial o alternativo o acontecimiento diverso.

Dado que normalmente son limitados los recursos de los que dispone una agencia, y restringida la experiencia de trabajo y afinidad con los países a los que tienen que transmitir conocimientos altamente especializados, una extrema diversificación reduce inevitablemente la dimensión e impacto de sus intervenciones. A su vez, la diversificación en los objetivos sectoriales y geográficos de la ayuda opera en un contexto en el que por supuesto las prioridades de política exterior no pueden olvidarse del todo. Y en el que la presión de los distintos actores, públicos y privados, para administrar una parte de los recursos es constante. El panorama resultante viene dado por los más de 35.000 proyectos que cada año están en ejecución en el mundo, así como la serie ininterrumpida de cumbres internacionales que constantemente consignan nuevos objetivos, fondos y compromisos, con la consiguiente sensación de que nunca se está cerca de alcanzarlos. No es de extrañar que en este contexto algunos países, que durante muchos años han percibido una parte muy sustancial de su Producto Interior Bruto en ayuda oficial, no hayan podido obtener frutos de

un esfuerzo financiero que, ejecutado de una forma más coherente, hubiera podido reducir la pobreza de forma sustancial.

Naturalmente, un presupuesto básico explica la situación descrita: la expectativa de crecimiento continuado de la Ayuda Oficial al Desarrollo. No siendo un bien escaso desde el punto de vista psicológico, que no real (es escasísimo en relación a las necesidades que tiene que cubrir), no parece que los distintos actores tengan muchos incentivos para optar entre posibles alternativas. Ni, por supuesto, que parezcan dispuestos a sacrificar sus opciones individuales de crecimiento.

No obstante, es cierto que para evitar la dispersión de esfuerzos y confusión de objetivos que la concurrencia de compromisos y peticiones de muy diversa índole acarrea, muchas agencias elaboran criterios “objetivos” para distribuir los recursos. Pero el intento de introducir una selectividad rigurosa ha tenido poco éxito hasta el momento. Por ejemplo, el “Fondo para el desafío del Milenio”, de la agencia de cooperación de Estados Unidos siguiendo la teoría que hace unos años propugnaba el Banco Mundial en su informe “Evaluando la Ayuda”, establece dos criterios de discriminación: pobreza y buen gobierno. Pero los índices de pobreza, obtenidos a través de medias nacionales, son poco útiles en países de una cierta dimensión, en los que la media puede ocultar grandes bolsas de pobreza a las que el país no está en condiciones de atender. De hecho, en estos países grandes es donde se agrupan la mayoría de los pobres del mundo. Por otra parte, la medición del buen gobierno con propósitos asignativos presenta dificultades insuperables. Se suele basar en encuestas subjetivas sobre dimensiones de carácter moral o normativo (libertad, cumplimiento de la ley, corrupción, facturas del Estado; etc.) por lo que el resultado, salvo en casos extremos de buen o mal gobierno, es altamente aleatorio.

Desgraciadamente, ni siquiera cabe afirmar que la muy sana tendencia de autoridades responsables de cooperación y ONGD de los países donantes a propiciar marcos de consenso político suponga mayores garantías de calidad de la ayuda. No cabe duda de que una parte del deseo de interlocución que caracteriza el mundo de la cooperación con la administración obedece a la necesidad de mantener un diálogo permanente con los responsables de la distribución de recursos en cuya gestión participan. Pero sería injusto no reconocer que la defensa de los intereses de los que no tienen voz, los más pobres de los países pobres, exige cauces de expresión y de concertación entre sociedad civil y Administración Pública. Por otra parte, estando los beneficiarios de la ayuda tan alejados de los centros de decisión, y teniendo en muchos sentidos el sentimiento de solidaridad con ellos un carácter tan abstracto, un

clima de complicidad entre Administración y ONGD, combinado con la subsistencia de críticas que permitan mantener la demanda social de AOD, contribuye a mantener el compromiso de la sociedad con la cooperación. Pero este tipo de consenso no introduce una mayor exigencia de selectividad y rigor en el uso de la AOD. Más bien al contrario, existe un claro riesgo de que el consenso tienda a sumar intereses y puntos de vista muy diversos, y hasta contradictorios entre sí, cuyo único punto de encuentro sea el incremento de la ayuda y la adhesión a objetivos y porcentajes de uso de recursos, tanto más etéreos cuanto su medición y vigilancia de cumplimiento aparecen fuera de todo contexto político y social real.

Por todo ello, no es de extrañar que asistamos de forma recurrente a ásteros debates en torno al cumplimiento o no de ciertos objetivos generales, que la interpretación de datos y estadísticas adquiera el carácter de discusión teológica, que el hecho de que el diálogo con la sociedad civil transcurra por cauces tranquilos o encrespados se convierta en el eje del debate sobre la cooperación. La situación real de los teóricos beneficiarios, los pobres de los países en desarrollo, adquiere así muchas veces un carácter incidental y anecdótico en el debate de desarrollo de los países donantes. Tampoco resulta extraño en este contexto, que gira alrededor la comunidad de desarrollo en los propios países donantes, asistir a tan recurrentes como espesos debates sobre gestión de la cooperación. Coordinación, armonización, complementariedad de los donantes, desvinculación de la ayuda, ciclo del proyecto, son objeto de numerosos artículos, seminarios y publicaciones, configurando una espesa capa de literatura, tantas veces árida, reiterativa y procedimental. Tan abundante en algunos países como escasos los estudios sobre problemas reales en países concretos, que afectan a personas de carne y hueso.

De cualquier manera, el principal efecto negativo de la situación arriba descrita sobre la eficacia de la política de desarrollo es que el debate de política interna sobre la cooperación, e incluso su traslación al plano multilateral, aparta a los gobiernos de la que debe ser su principal preocupación: ayudar a resolver aquellos bloqueos internos que en la mayoría de los países en desarrollo explican su persistencia en situaciones de estancamiento a lo largo de muchas décadas. No se debe olvidar que, por muchos que sean los obstáculos para el progreso de los países en desarrollo que nazcan de intereses y actitudes de los países industrializados, las causas fundamentales de su atraso residen en una organización interna política, institucional y económica que impide su desarrollo, y que en torno a dicha organización se agrupan intereses muy concretos que resisten de forma obstinada el cambio. Frente a esta situación los donantes deben concentrarse en un esfuerzo persistente, basado en objetivos claros y a largo plazo, y en una buena comprensión de las sociedades

y estados con los que se interactúa. En definitiva, en una focalización del esfuerzo intelectual y político en la vertiente exterior, y no en la interna de los donantes.

Naturalmente la situación descrita no tiene nada de inevitable. Es posible, si se dispone de voluntad y se pone en práctica un esfuerzo sostenido de la administración, revertir las tendencias a la introspección y diversificación de la cooperación al desarrollo.

En primer lugar, la Administración debe organizarse de forma que pueda producir una auténtica política de desarrollo. Dado que es prácticamente imposible integrar todas las vertientes en el mismo ministerio, lo ideal es articular órganos administrativos de coordinación y dichos órganos deben encontrarse en ministerios con una orientación claramente volcada hacia el exterior. Por ello, los Ministerios de Asuntos Exteriores son idóneos para generar una política de desarrollo.

También sería deseable propiciar una mayor especialización de los actores de la cooperación, empezando naturalmente por las agencias nacionales. Éstas deberían reconocer que el número de países en los que pueden desarrollar intervenciones de calidad es limitado. Para ello deberían partir de una reflexión sobre su verdadera capacidad, muy vinculada a la de la sociedad sobre la que la agencia se apoya. Factores de arraigo cultural y presencia en los países a los que se pretende apoyar son fundamentales. Ese debería ser el criterio real de selectividad en las intervenciones bilaterales directas. Sería por lo tanto muy conveniente poder distinguir entre apoyo financiero, y actividades centradas en la transmisión de conocimientos y tecnología, no siempre necesariamente vinculados. Una mayor especialización permitiría transmitir más valor añadido. Cuando no existiera, las cooperaciones deberían limitarse a transferir recursos financieros a otras organizaciones, especialmente las multilaterales, o a participar en fondos de donantes, dejando el liderazgo a los más cualificados.

Otro paso indispensable sería crear dentro de las administraciones grupos de funcionarios especializados en política desarrollo. Es sabido que es imposible construir políticas públicas sin burocracias profesionalizadas en las que basar la acumulación de conocimientos que las experiencias positivas y negativas van generando, una cultura y valores compartidos. No se trata tanto en este caso de personal de carácter técnico. Son los países en desarrollo los que marcan las prioridades y el tipo de apoyo que requieren de las agencias donantes y dada la diversidad de países y situaciones en las que se actúa es imposible establecer previsión "ex ante" de los temas en los que una agencia

deberá prestar apoyo especializado. Por lo tanto, las agencias deben evitar cargarse de un abundante personal especializado que acabe por condicionar la orientación y el tipo de intervenciones a las que se dedican. Por otro lado, buena parte de los especialistas lo son en sus disciplinas y no necesariamente en cooperación. La mayoría de las veces el valor añadido que incorporan a la cooperación reside precisamente en conocimientos adquiridos en áreas de excelencia en los propios países desarrollados. El desafío de una agencia consiste en saber incorporarlos al trabajo común de cooperación. Los especialistas en desarrollo deben serlo en diagnósticos políticos y económicos, en coordinación y negociación. Su carácter de especialistas vendría dado por su permanencia en el área del desarrollo, su vocación y experiencia, pero también por su capacidad de conectar con otros segmentos de la política exterior.

Por otra parte, la política de desarrollo, como política exterior, debe ser una política que recoja el más amplio consenso político posible. Las intervenciones de cooperación, y las líneas básicas de una más amplia política de desarrollo, deben disponer de amplios plazos de maduración si desean lograr un impacto apreciable.

Es indispensable además adoptar procedimientos de gestión que reduzcan la carga burocrática de las agencias y que permitan a su personal concentrarse en tareas de diagnóstico y de diseño, así como concentrar la máxima atención posible en aquellas actividades de coordinación que permiten alcanzar un alto grado de coherencia en las intervenciones de política exterior. La reducción de costes de transacción se consigue dedicando una gran parte de la financiación a cooperación multilateral y participando en fondos de donantes. De esta manera, el esfuerzo de gestión se dedica a aquellas actividades en las que una agencia está verdaderamente especializada, o que por su sensibilidad política toleran mal un alto grado de delegación. En todo caso, es indispensable luchar contra la proliferación de actividades. Tanto como contra una selectividad centrada en criterios apriorísticos y abstractos, y no basada en el conocimiento de la realidad sobre la que se pretende ejercer una influencia transformadora.

Por último, la desconcentración de la buena parte de la capacidad de decisión en las embajadas y sus oficinas de cooperación en el exterior parece otro requisito importante para mejorar la capacidad de gestión. Sólo aquellos que están sobre el terreno en los países en desarrollo tienen verdadera capacidad para evaluar las necesidades y las condiciones que se dan para el éxito de las intervenciones. El criterio de asignación de la ayuda debería ser el de oportunidad de cada intervención en función de su capacidad para reducir la pobreza, y no el de satisfacción de criterios estadísticos, que pueden servir

como una mera indicación, nunca son un sistema fiable para decidir la distribución de recursos. Por lo tanto, es conveniente no partir de rígidos criterios de asignación ex-ante. Es mejor adoptar sistemas flexibles que permitan apreciar el mérito de las distintas intervenciones.

## **Bibliografía**

The Institutional Economics of Foreign Aid. Bertin Martens, Uwe Mummert, Peter Murrell & Paul Seabright. Cambridge University Press. 2002.  
Aid, Incentives, and Sustainability. Elinor Olstrom, Clark Gibson, Sujai Shivakumara, Krister Andersson.