
EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN

ANA PALACIO*

RESUMEN

En pleno debate acerca de la eficacia de la ayuda, el artículo defiende la selectividad de zonas geográficas y sectores de actuación, con el objetivo de incrementar el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, en el marco de los compromisos adquiridos por los países donantes en las Cumbres internacionales de financiación para el desarrollo de Doha y Monterrey. Esos compromisos buscan principalmente la integración de los países receptores de la ayuda en la economía mundial, vía que para la autora permitiría sacar a los países de la pobreza y haría desaparecer la necesidad de la ayuda al desarrollo.

ABSTRACT

While the effectiveness of aid is still subject of great criticism, the article defends the “non-neutrality” of aid allocation in countries and sectors that promote the historical, cultural, political and economic interests of Spain. It is argued that selectivity increases the impact of the spanish development assistance while at the same time helps poor countries to carry out the necessary reforms to make up the world economy. Eventually, the destiny of aid assistance is to disappear.

RÉSUMÉ

En plein débat sur l'efficacité de l'aide, l'article défend la selectivité de zones géographiques et secteurs d'activité, avec l'objectif

* Ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno español.

d'augmenter l'impact de l'Aide au Développement espagnole, dans le cadre des compromis acquis par les pays donateurs durant les Conférences internationales de financement au développement de Doha et Monterrey. Ces compromis cherchent principalement l'intégration des pays récepteurs d'aide dans l'économie mondiale, voie qui permettrait, selon l'auteur, sortir les pays de la pauvreté et ferait disparaître la nécessité de l'aide au développement.

Cualquier reflexión sobre la cooperación internacional al desarrollo ha de partir de la constatación, de la toma de conciencia, de que su objetivo no puede ser otro que su propia desaparición. Este principio, mejorar la cooperación para que acabe siendo superflua, nos obliga a examinar por qué en cuarenta años no se han conseguido resultados satisfactorios en numerosos países e incluso, según voces muy autorizadas, en algunos casos se ha podido contribuir a perpetuar el subdesarrollo, financiando involuntariamente oligarquías corruptas o generando clientelismos comerciales.

Así, por ejemplo, un reciente estudio establece que existe una relación inversamente proporcional entre el nivel de ayuda a ciertos países africanos (que en algunos casos es superior al 15% del PNB o al 30% del Gasto Público) y el crecimiento de la renta per cápita; cuanto más ayuda, menos crecimiento.

Se dan situaciones concretas que caen de lleno en lo esperpéntico, como la asignación de 266 millones de Euros de ayuda no reembolsable (más de lo que la Unión Europea dedica anualmente a toda Iberoamérica) a un sólo país que ha decidido construir un estadio de fútbol por importe de 300 millones de euros y que reduce desde hace cuatro años su gasto en sanidad y educación.

La perspectiva que nos proponen estas situaciones extremas ha de completarse con otro ejemplo de las consecuencias absurdas a que puede dar lugar una cooperación autorreplicante: la multiplicación de requisitos y procedimientos burocráticos. En un reciente artículo, William Easterly¹ señalaba que anualmente el gobierno de Tanzania recibe más de 1.000 misiones de agencias y organismos de cooperación internacionales y se ve obligado a preparar 2.400 informes para ellos.

Esta realidad tan abigarrada como preocupante nos obliga a realizar una reflexión profunda sobre qué mecanismos son útiles y cuáles no para lograr un auténtico desarrollo.

1. William Easterly, "The Cartel of Good Intentions", Foreign Policy July / August 2002

Cooperación y condicionalidad

Uno de los mitos más extendidos en la cooperación es el del “donante neutral”, idea que esconde en el fondo una visión paternalista de la cooperación como caridad; el imaginario donante ideal dirigiría su ayuda allí donde estadísticamente hay mayor nivel de pobreza y entregaría los fondos sin condicionalidad alguna ni interés particular. En realidad este tipo de donantes no existe, por más que algunas instancias pretendan convencernos de lo contrario, y si existiera su actuación no sería necesariamente más eficaz para promover el desarrollo.

España, desde luego, no es un donante neutral. Nuestra política de cooperación forma parte de nuestra política exterior, algo que debería ser obvio pero que en algunos círculos parece suscitar recelos. España, como actor de la escena internacional, defiende determinados valores y promueve una concepción de las relaciones internacionales. Nuestra Historia y nuestros planteamientos de futuro nos llevan a privilegiar en nuestra acción exterior algunas zonas del mundo y esferas de actuación.

Encuadrar la cooperación en la política exterior no es, ni mucho menos, un perjuicio para la primera, sino que le da un respaldo sólido y una mayor dosis de realismo. Hacemos cooperación prioritariamente con los países que mejor conocemos y con los que disfrutamos de relaciones más intensas. En primer lugar, porque así lo dice nuestra Constitución y lo ha decidido la representación popular en el Parlamento aprobando por unanimidad la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En segundo lugar porque es lógico: es en Iberoamérica y en el mundo árabe donde nuestra cooperación tiene mayor valor añadido, tanto por las facilidades de idioma y conocimiento mutuo como por los volúmenes crecientes de comercio, inversión y turismo. Un dinero empleado por España en recuperar el patrimonio histórico de Cuzco potenciando el turismo en esa región tiene mucho mayor valor añadido que esa misma cantidad entregada en concepto de ayuda presupuestaria a uno de los países estadísticamente más pobres.

España orienta su política de cooperación de manera muy especial hacia países democráticos que respetan los derechos humanos, o que al menos están en ese camino y necesitan apoyo para consolidar estos procesos. La Historia nos enseña que los conflictos externos e internos, uno de los principales enemigos del desarrollo, se dan casi exclusivamente en países no democráticos. La falta de libertades y de respeto a los derechos humanos se une de forma casi inseparable a regímenes corruptos, malos gestores y con escasa capacidad de respuesta a las necesidades de los más pobres.

España contribuye, y quiere seguir haciéndolo, en la lucha para reducir la pobreza, y por ello cooperamos con países de renta media como Bolivia, Perú o Jordania. Son Estados con enormes bolsas de pobreza que sólo pueden ser caracterizados “de renta media” por dudosos criterios comparativos. En realidad, no hay justificación teórica alguna para abandonar la cooperación con ellos: el ejemplo de Argentina, con el rápido y catastrófico paso de 8 millones de personas a la pobreza, demuestra la necesidad de seguir apoyando a estos países hasta la consolidación de sus procesos de desarrollo.

Esfuerzos multilaterales

España ha sido consecuente con esta línea de pensamiento tanto en la organización interna de su cooperación como en las negociaciones internacionales en torno a la agenda de desarrollo. Los últimos dos años, con la urgencia de alcanzar las metas del Milenio y al calor del debate sobre la eficacia de la ayuda, la comunidad internacional se ha volcado para encontrar un nuevo marco que permita asentar sobre nuevas y sólidas bases la tarea del desarrollo. El primer paso fue la Conferencia sobre Países Menos Avanzados celebrada en el 2001 en Bruselas. La UE decidió dar ejemplo de coherencia y suprimir unilateralmente todas las trabas comerciales para los productos de estos países, los más pobres de la tierra.

A principios de este año, la nueva Ronda comercial de Doha marcaba un comienzo prometedor, basado en lo que se ha venido a llamar la “Agenda de Desarrollo de Doha”: los países desarrollados se comprometían a que esta Ronda tuviese especialmente en cuenta las necesidades de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) y desembocara en una reducción efectiva de los obstáculos que afectan a sus exportaciones, incluidas las de productos agrícolas y textiles. La progresiva reducción o eliminación de subsidios y los límites al uso de cláusulas *anti-dumping* son una parte importante del acuerdo.

En marzo tuvo lugar en Monterrey la Conferencia de Financiación al Desarrollo. España, como Presidencia semestral de la UE, tuvo ante sí el reto de dirigir unas negociaciones complejas en las que varias veces se corrió el riesgo de una ruptura total. La Unión desempeñó un papel crucial para acercar posiciones dispares y al mismo tiempo servir de catalizador para alcanzar una meta ambiciosa: el denominado consenso de Monterrey, que comprometía a los PVD en la responsabilidad del buen gobierno, la democracia y la lucha contra la corrupción, mientras que los países desarrollados prometían recursos adicionales, mayor eficacia en su utilización y, sobre todo, mayor coherencia en el resto de sus políticas, en el terreno comercial y en el de la inversión.

Quienes habían pronosticado un fracaso de la Conferencia y animado a los países en desarrollo a desistir de participar en ella, tuvieron que reconocer que se saldó con un éxito rotundo, ya que Monterrey creó un nuevo pacto global a favor del desarrollo.

Estados Unidos fue parte importante del consenso, comprometiendo nuevos fondos por primera vez en décadas. La UE por su parte puso sobre la mesa un calendario unilateral de aumento de su ayuda para llegar en el 2006 a una media del 0,39%, lo que supondrá unos 10.000 millones de dólares adicionales anuales. España es uno de los países que realizará mayor esfuerzo, pues se ha comprometido a elevar su porcentaje de AOD al 0,33%, lo que le obligará a mantener uno de los ritmos de crecimiento de la ayuda más altos en el mundo.

La Cumbre de la Tierra celebrada en septiembre en Johannesburgo ha continuado en la línea de Doha y Monterrey, haciendo hincapié en la necesidad de reducir la pobreza como condición necesaria para la protección del medio ambiente y poniendo el acento en la colaboración con el sector privado a través de partenariados.

Con esta Cumbre se cierra un ciclo de Conferencias internacionales volcadas sobre temas de desarrollo. Hay coincidencia en la necesidad de pasar ahora a la acción. Los compromisos de Doha y Monterrey deben hacerse realidad.

Integración en la economía mundial

Conviene recordar en todo caso que los flujos internacionales de inversión privada y de intercambios comerciales son muy superiores a los de la ayuda. Crear las condiciones necesarias para que beneficien a los países más pobres, integrándolos en la economía mundial, es una tarea verdaderamente decisiva en la lucha contra el subdesarrollo.

Para que los PVD puedan beneficiarse de los flujos comerciales globales no sólo es necesario derribar barreras, sino que también se deben poner en práctica políticas activas para mejorar la capacidad exportadora. La lucha contra la corrupción sirve, debe servir, para incrementar la inversión privada. Para que estos flujos resulten más efectivos en la promoción del desarrollo es precisa una mayor atención a las instituciones del Estado de Derecho y a los principios democráticos, así como una concentración de la ayuda en los países bien administrados. Los nuevos códigos de conducta empresariales también contribuirán a que esta inversión resulte más efectiva.

Los fondos adicionales y la colaboración del sector privado deberían permitir actuar con eficacia en campos tales como el aprovisionamiento de energía, la lucha contra las enfermedades transmisibles o la gestión de los recursos hidráulicos y la provisión de agua potable y saneamiento a los 1.000 millones de personas que carecen de ellos.

Las metas del Milenio son alcanzables sobre las nuevas bases de un pacto global que distribuya racionalmente compromisos y responsabilidades entre todos los países. La eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente global y la construcción de un mundo democrático y seguro son tres procesos que transitan por el mismo camino.

La Cooperación Española

El reciente examen² que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha hecho a la cooperación española ha confirmado que nuestra política de cooperación internacional es coherente con estas ideas y que ha mejorado en los últimos años tanto cualitativa como cuantitativamente. El CAD consideró positiva la concentración de nuestro esfuerzo en los países con los que España tiene mayor afinidad, fundamentalmente en Iberoamérica. También consideró que nuestra cooperación podía hacer una contribución especialmente valiosa para apoyar las reformas de los PVD en áreas tales como la justicia, la administración fiscal, las fuerzas de seguridad o la descentralización.

Una de las críticas del CAD a nuestra cooperación fue la multiplicidad de actores y centros de decisión. Se podría argumentar que esta característica de la estructura de nuestra AOD es una fuente de su riqueza. España es, con gran diferencia, el país de la OCDE que más utiliza a las ONGD en la ejecución de su cooperación (el 43% de la AOD bilateral no reembolsable). También es uno de los países donde más fondos se canalizan directamente a través de corporaciones locales y regionales.

Pero también es verdad, como señala el CAD, que la dispersión y descentralización, sin una disciplina estratégica, hacen correr el riesgo de disminuir la eficacia y el impacto. Parece por ello razonable su recomendación de que el Ministerio de Asuntos Exteriores refuerce su papel como órgano para la coordinación y diseño de conjunto, elaborando estrategias para los otros Ministerios

2. Informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre la cooperación española 2001.

y actores. Según el CAD, todas las administraciones públicas, incluidas las autonómicas y locales, y las ONGD financiadas con fondos públicos, deberían adaptar sus intervenciones a las estrategias sectoriales y geográficas de la cooperación española coordinadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, estrategias que se preparan con participación de todos los actores, a través de mecanismos como la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, la Comisión Interterritorial de la Cooperación para el Desarrollo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

De todas maneras, en los últimos años la disciplina estratégica de nuestra cooperación ya ha mejorado sustancialmente: en el 2001 los Países o Programas prioritarios de la Cooperación española absorbieron el 83% de la AOD asignable con criterios geográficos.

En cuanto a los sectores, nuestra Cooperación sigue en una línea clara de apoyo a los objetivos del Milenio, con un 32,7% de concentración en sectores sociales y un 16,2% en sectores sociales básicos según la restrictiva definición del CAD, en ambos casos por encima de la media de donantes. De hecho, el 25% de las actuaciones de la Cooperación española en el 2001 se concentraron en la erradicación de la pobreza extrema. Geográficamente, el 90% de la AOD se dirigió a países de renta baja (menos de 765 dólares por habitante) o intermedia-baja (de 765 a 3.035 dólares por habitante).

En el capítulo de créditos, la línea de los últimos años ha sido el descenso de su peso dentro de nuestra cooperación. De 1994 al 2000, los créditos FAD han descendido desde el 69,5% de nuestra cooperación bilateral al 24%. En 2001, contribuyeron con 142 millones de euros a nuestra AOD neta, lo que supone un descenso del 17% sobre el año anterior y les da un peso del 7% en el total de nuestra cooperación. En cualquier caso, los créditos FAD han evolucionado con rapidez hacia un enfoque de reducción de la pobreza, como demuestra su distribución geográfica y sectorial: en el 2001, 12,94% a educación, 19,89% a salud y 9,21% a abastecimiento de aguas. Nuestra contribución al emblemático Fondo Mundial de Lucha contra las Enfermedades Transmisibles, por ejemplo, se está realizando a través de este instrumento.

Otro instrumento que se está desarrollando con gran éxito es el de los microcréditos, que establecen líneas de préstamos con un componente de donación superior al 25%. Se instrumentan con entidades financieras del país receptor, que a su vez las utilizan para conceder créditos a sectores de población desfavorecidos. En el 2001 se concedieron líneas por valor de 52 millones de euros, lo que significa un aumento del 129% sobre el año anterior.

La nuestra es, en fin, una cooperación de amplia base, que surge y se desarrolla con gran protagonismo de nuestra sociedad civil, que está bien integrada en la acción exterior española y muestra un grado más que aceptable de concentración en países y actividades prioritarias. Nuestra filosofía es pragmática, concentrada en la obtención de resultados, tanto por respeto al contribuyente español como por interés de los destinatarios finales de la ayuda: queremos beneficiar a los más pobres de la forma más eficaz posible. Para ello, exigimos un compromiso claro de los países receptores con unos valores (democracia, derechos humanos, buen gobierno) que España defiende en su política exterior, porque partimos de la base de que queremos para los demás lo mismo que nosotros disfrutamos en España. La experiencia demuestra que los países con estas condiciones institucionales son los que realmente se benefician de la cooperación internacional.

Creemos en la necesidad de intervenir en sectores claves: reforzamiento institucional, asistencia técnica de alto nivel, apoyo al sistema educativo incluyendo la formación de líderes, apoyo en negociaciones comerciales, asistencia al sector privado facilitando la inversión y con programas de crédito. Apostamos por ámbitos no tradicionales de cooperación para la generación de empleo y de desarrollo, como el turismo, y por eso hacemos hincapié en programas de ayuda al medio ambiente y de potenciación cultural: “Araucaria”, “Azahar” y Programa de Patrimonio Cultural.

Esto es nuestro presente. Para el futuro deseamos mantener relaciones plenas con países que repitan nuestra propia trayectoria (España recibió fondos de cooperación al desarrollo hasta los años 80) es decir, países que consoliden sus procesos de desarrollo, consigan eliminar las desigualdades internas y se integren en la economía mundial, convirtiéndose en nuestros socios; países que alcancen estas metas preservando, además, lo mejor de su patrimonio natural y cultural.