
EL EXAMEN DEL CAD Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

LUIS TEJADA CHACÓN*

RESUMEN

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE realiza regularmente “exámenes entre pares” de las políticas de cooperación de sus miembros. Este año tuvo lugar el tercer examen de España, en el que los examinadores destacaron algunos logros, como la adopción de la Ley de Cooperación o el Plan Director 2001-2004, así como su experiencia y ventaja en apoyo institucional, pero también realizaron recomendaciones con vistas a mejorar la calidad de la Cooperación Española. Se destaca que aún trabajando mayoritariamente con países de renta intermedia, España debe centrarse en la lucha contra la pobreza. También se recomienda mejorar la coordinación entre instancias donantes, y aumentar los recursos hasta el 0,33% del PNB en el año 2006.

ABSTRACT

The OECD's Development Assistance Committee regularly makes “peer reviews” of its members' co-operation policies. Spain's third exam took place this year, during which the examiners underlined some accomplishments, such as the adoption of the Co-operation Act or the Master Plan 2001-2004, or its experience and advantage in institutional support, but made several recommendations to improve the quality of Spanish Co-operation. They agreed that, even working mostly in countries with middle income countries, Spain should focus in poverty reduction. It is also recommended to improve the co-ordination between different spanish official donors, and increase the resources up to 0,33% of GNP from here to 2006.

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

El pasado mes de abril el Comité de Ayuda al Desarrollo emitió su informe de conclusiones y recomendaciones de la cooperación al desarrollo española, finalizando así un ejercicio que se repite cada cuatro años y por el que pasan todos los países donantes miembros del Comité. El documento de conclusiones y recomendaciones, junto con el informe descriptivo y crítico que elabora la Secretaría del propio CAD sobre el conjunto de la cooperación y el que corresponde al examen sobre el terreno, en nuestro caso Honduras, presentan un panorama muy completo y de mucha utilidad para las autoridades, ONGD, y la “comunidad” de cooperación al desarrollo de cualquier país.

El tono general de los documentos elaborados por el CAD en esta ocasión ha sido bastante positivo, siendo éste probablemente el más favorable de cuantos exámenes ha pasado la cooperación española hasta ahora. Naturalmente, dado que el objetivo de estos exámenes es ir mejorando progresivamente el impacto y la calidad de la cooperación al desarrollo, el informe del Comité contiene un cierto número de recomendaciones y, en el tono respetuoso que caracteriza un ejercicio por los “pares”, es decir otros estados miembros del CAD, no deja de hacer un cierto número de críticas. Pero es muy destacable que el CAD, reconociendo como lo hace que la Cooperación Española es aun joven, afirme que algunas de las iniciativas adoptadas en los últimos años constituyen un ejemplo para otros miembros del Comité, en concreto la adopción de una ley y un sistema de programación plurianual en un contexto tan diversificado en cuanto a instrumentos y actores de cooperación como el español. Además, en cierto sentido el CAD confirma la opción de concentración geográfica preferente de la ayuda oficial de España en países de renta media. Reconoce la ventaja comparativa en su cooperación con Iberoamérica y no pide que nuestro país incremente su ayuda a otras zonas. Únicamente, el CAD considera que la ayuda con los países de renta media debe centrarse en la reducción de la pobreza. En cuanto a actividades de carácter sectorial, el CAD reconoce nuestra ventaja comparativa en apoyo institucional para las reformas, debido a la experiencia adquirida por España en su transición política y económica. En este área en la que llega a sugerir que la Cooperación Española ejerza un liderazgo de otros donantes para elaborar políticas sectoriales.

El tono general positivo y la ausencia de críticas en cuanto a la orientación general geográfica deben valorarse especialmente a la luz de la filosofía que esta vez ha inspirado al equipo examinador. Éste, además de la secretaria responsable de la redacción de los informes estaba compuesto por dos países, Irlanda y el Reino Unido, que en cierto modo pueden considerarse ambos genuinos representantes de una cierta ortodoxia que en los últimos años influye

poterosamente en la doctrina internacional de cooperación al desarrollo, y por supuesto en la propia secretaría del Comité. Esta vez el punto de partida del grupo examinador no era tanto valorar la capacidad técnica de nuestra cooperación o sus características singulares, sino nuestro esfuerzo por adaptarnos a unos fines de reducción de la pobreza compartidos con otros donantes, singularmente los Objetivos del Milenio, en un marco de coordinación de esfuerzos. No se trataba tanto de valorar la cooperación como instrumento aislado como de situarla en un contexto de “políticas” de desarrollo, en las que la lucha contra la pobreza y la capacidad de influir en las instituciones de los países en desarrollo son las nociones clave. Bajo ese prisma fue examinada nuestra cooperación.

Bajo este prisma deben también considerarse las recomendaciones del CAD:

- Intentar por todos los medios alcanzar el 0,33% AOD/PNB en el año 2006.
- Asegurar que la asistencia a los países de renta intermedia se dirige efectivamente a la reducción de la pobreza en apoyo a los objetivos del milenio.
- Clarificar las políticas de préstamos y subvenciones de acuerdo a cuestiones como la sostenibilidad de la deuda y los niveles de renta en los países receptores.
- Establecer una aproximación en la programación orientada a los resultados e integrar en ella los Objetivos del Milenio.
- Asegurar que los programas cultural y de becas refuerzan el objetivo de reducción de la pobreza.
- Aumentar los recursos dedicados a servicios sociales básicos.
- Fortalecer la coherencia estimulando un debate social más amplio y reforzando la capacidad analítica del Ministerio de Asuntos Exteriores en áreas con impacto en países en desarrollo, como el comercio, la agricultura o la pesca.
- Asignar al Ministerio de Asuntos Exteriores un papel de liderazgo para dar direcciones a otros ministerios y actores. Se anima a Comunidades Autónomas y a autoridades locales a fortalecer las sinergias con las políticas nacionales españolas, especialmente en lo que concierne a estrategias país y sectoriales.
- Continuar la revisión del instrumento FAD para reforzar su impacto en la reducción de la pobreza, la apropiación de la cooperación por parte del beneficiario y su eficacia.
- Incrementar la responsabilidad de los países beneficiarios en la gestión de la ayuda, mejorar los vínculos entre proyectos y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza de los países beneficiarios y dirigirse hacia aproximaciones sectoriales con otros socios.

- Asegurar que las actividades de las ONGD cofinanciadas por el gobierno y por las CCAA y corporaciones locales son consistentes con las estrategias país y sectoriales de la Cooperación Española.
- Continuar desarrollando los sistemas de evaluación y seguimiento en la Cooperación Española, en particular en los créditos FAD y en las actividades de la cooperación descentralizada.

La Cooperación Española y la lucha contra la pobreza

El CAD destaca como un logro significativo de la nueva política adoptada tras la aprobación de la Ley y el Plan Director el que la reducción de la pobreza haya sido designada como el objetivo horizontal que cubre todas las actuaciones en la Cooperación al Desarrollo. Las recomendaciones que hace el CAD para que la Cooperación Española persiga la consecución de este objetivo entran dentro de lo que se podía esperar, salvo en un aspecto cuya ausencia es notable: en ningún momento el Comité recomienda a España que cambie la distribución geográfica de su ayuda, que se dirige en menor medida a los países más pobres que la de otros países donantes.

La recomendación más obvia, que se aumente el volumen global de su AOD, había perdido en cierto sentido relevancia al haber asumido públicamente el gobierno español un objetivo ambicioso, el 0,33% AOD/PNB en el año 2006, que supondrá un esfuerzo considerable para nuestra cooperación, habida cuenta del importante ritmo de crecimiento que ha experimentado ésta en los últimos años.

En efecto, durante el examen se había señalado al Comité que el 0,22% AOD/PNB al que se había llegado en el año 2000 no es en absoluto un porcentaje bajo. En primer lugar representa exactamente el porcentaje que ocupa el PIB español en el conjunto de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. Además esconde un ritmo de crecimiento muy elevado de la cooperación, que sin duda ha supuesto un importante desafío para la capacidad institucional del Estado y de las propias ONGD. Por otra parte, el 0,22% no supone realmente un descenso respecto a porcentajes mayores en épocas precedentes. En realidad, las subvenciones han pasado a ocupar un porcentaje muy alto de la AOD, el 66%. Dentro de los préstamos, los Créditos FAD han descendido desde un porcentaje equivalente al 80% de toda la AOD a algo menos del 30%. Evidentemente no supone el mismo esfuerzo financiero donar la ayuda que prestarla. Además el porcentaje de 0,22 del año 2000 está estimado sobre un PNB que ha crecido mucho en los últimos cuatro años.

Por lo tanto, de cara al futuro sería equivocado considerar el aumento de AOD al 0,33% del PNB como algo “natural” y fácilmente asumible. Ya el 0,22% ha tensado nuestro sistema de cooperación. Si se quiere que este esfuerzo financiero tenga un impacto proporcional, los actores de nuestra cooperación deberán hacer un indudable esfuerzo para mejorar su capacidad, organización interna y coordinación.

Ya se ha mencionado otro aspecto importante para el objetivo de la reducción de la pobreza en la Cooperación Española, la orientación geográfica de nuestra AOD. El Comité toma nota de que España dedica el 40% de su Ayuda Bilateral a países de renta baja, menos que la media del CAD, que se sitúa en el 59%. Reconoce que más de la mitad de los desembolsos han ido a países de renta media baja. Sin embargo, no recomienda que España altere la proporción de sus fondos dedicados a países de renta baja. Se limita a comentar que la orientación geográfica de la ayuda española suscita cuestiones interesantes para España y para el propio Comité de Ayuda al Desarrollo sobre el papel de los donantes en los países de renta intermedia. En sus recomendaciones pide a España que asegure de que su asistencia a los países de renta intermedia se dirige efectivamente hacia la reducción de la pobreza en apoyo de los Objetivos del Milenio. Además recomienda a España que aumente la dotación de recursos para servicios sociales básicos y que se asegure de que ciertos instrumentos como los Créditos FAD y las políticas cultural y de becas contribuyen a la reducción de la pobreza.

La ausencia de una recomendación expresa para que España reoriente su ayuda es especialmente significativa si tenemos en cuenta que los países examinados eran Irlanda y el Reino Unido. Esta ausencia está directamente relacionada con la importancia que estos países dan a la capacidad de influir en la reforma institucional como medio de reducir la pobreza y con la ventaja comparativa que para trabajar en este ámbito España tiene en ciertas zonas. Es una señal de reconocimiento por parte de un país como el Reino Unido, que ha manifestado públicamente su intención de dirigir la mayor proporción posible de ayuda a países de renta baja y de ir reduciendo los Fondos que dirige a países de renta media. Incluso en un documento estratégico aboga por limitar la ayuda a los países de renta intermedia a la asistencia técnica para las reformas, declarando como uno de los objetivos de su política en las Instituciones Financieras Internacionales el que éstas vayan “graduando”, es decir excluyendo, a países de renta intermedia. Según el Reino Unido, en estos países, en los que no existe tanto un problema de pobreza como de desigualdad, la responsabilidad corresponde principalmente a sus gobiernos, y no tanto a los donantes. Esta teoría tiene cada vez mayor influencia en el Unión Europea, en particular en la Comisión, que, a través de procedimientos tales como

seleccionar sectores de desembolso rápido, como las infraestructuras de transporte y el apoyo al ajuste, dirige cada vez más Fondos a países de renta baja, y en particular, a África.

La consecuencia inmediata es la disminución de flujos globales hacia Iberoamérica y los países Arabes del Mediterráneo. Por ejemplo, la Comisión Europea dedica ahora a Iberoamérica prácticamente la mitad de fondos que a mediados de los noventa, 255 millones de dólares en el año 2001 frente a 500.

La Cooperación Española está muy lejos de asumir esta visión. Como dice el informe, la Cooperación Española ha elegido como prioritarios a países de renta baja o media baja. Salvo Perú, ninguno supera los 2000 dólares de renta per cápita. Y no sólo porque la vocación y sensibilidad de la sociedad española hacen que su responsabilidad moral con los países en desarrollo esté más enfocada hacia países Iberoamericanos y del Mediterráneo, aunque sin por ello ignorar a África Subsahariana. Es que además la simple clasificación por grupos homogéneos en cuanto a renta per cápita es un tanto artificiosa. De hecho ya resulta sorprendente que la estrategia británica en países de renta media agrupe en un mismo conjunto a países que se sitúan entre los 765 y los 9000 dólares de renta per cápita. ¿Tanta diferencia hay entre un país de 1.200 dólares y otro de 700? ¿Es que El Salvador y Bolivia no necesitan más apoyo de la comunidad de donantes que el constituido por la asistencia técnica y consejos sobre políticas?

Muchas otras razones, al margen de nuestra sensibilidad o vocación histórica o cultural, aconsejan mantener nuestra orientación geográfica e incluso defender en foros internacionales la necesidad de que no disminuyan sustancialmente los flujos globales. En lo que concierne a la Cooperación Española, el continuar destinando una parte importante de los flujos globales a los países de renta intermedia es una condición de eficacia. Es una conclusión del equipo del CAD a la que contribuyó tanto la visita a Honduras como la importancia que los examinadores atribuyen a las reformas institucionales para luchar contra la pobreza, y que nuestro país, como el propio Comité reconoce, puede desarrollar más fácilmente en los países en los que tiene un cierto arraigo cultural.

Pero más allá del caso español hay razones objetivas para mantener flujos a los muchas veces mal llamados países de renta intermedia. Por ejemplo, después de haber promovido acuerdos de libre comercio con todos los países árabes del Mediterráneo y propiciado reformas estructurales en su economía, ¿debe ahora la Unión Europea lavarse las manos y dejar que afronten solos el impacto, duro a corto plazo, aunque beneficioso a la larga, de la liberalización

comercial? Algo parecido ocurre con los países de renta intermedia que se han embarcado en procesos de ajuste estructural promovidos activamente por instituciones multilaterales. ¿Deben éstas abandonarles ahora? Sirva únicamente como ejemplo el caso de Argentina, país cuya renta per cápita es muy superior a la de los de renta intermedia baja en los que opera la Cooperación Española. Si ahora Argentina lograra adoptar medidas que cumplieran las exigencias del FMI, ¿deberían las Instituciones Financieras Internacionales negarle su apoyo con el argumento de que hay otros países más necesitados que están más lejos de cumplir los objetivos del Milenio?

Muchos otros aspectos escapan a la clasificación exclusiva de renta per cápita. Por ejemplo la vulnerabilidad geográfica, política o económica, aspecto que afecta a muchos países Iberoamericanos. O la enorme desigualdad y los bajos índices de desarrollo humano. Con un coeficiente de Gini superior a 0,50 y con IDH muy bajos, es muy difícil que incluso en el marco de buenas políticas, países que no superan los 2000 dólares de renta per cápita puedan reducir la pobreza sin ayuda exterior. Naturalmente hay implícito un problema serio de buen gobierno, y la construcción de un estado de derecho eficaz y autónomo es un desafío que incumbe sobre todo a los propios países. Pero en esto la situación no es muy diferente en los países de renta baja, como los africanos.

Aunque durante el examen en ningún momento el equipo puso seriamente en cuestión la distribución geográfica de la AOD española, sí dejó claro que en su opinión, aunque era legítimo cooperar con países de renta intermedia, era necesario dirigir la ayuda a los grupos más desfavorecidos de la población. Un indicador de especial relevancia para nuestra cooperación, dado el destino geográfico de la ayuda, es, según el CAD, el porcentaje dedicado a servicios sociales básicos.

En este aspecto, durante el examen la Cooperación Española se encontró en primer lugar con un problema de contabilidad. El Plan Director incluye muchos sectores que, aunque incluidos en el documento final de la Cumbre de Copenhague, no son considerados por el CAD como desarrollo social básico. Aunque parezca sorprendente, la ayuda de emergencia, actividades de rehabilitación post crisis, como la construcción de vivienda básica, la enseñanza secundaria o las actividades agrícolas, incluso en zonas de extrema pobreza, están excluidas del concepto de servicios sociales básicos, muy restringido, del Comité de Ayuda al Desarrollo. Por otra parte, debido a la estructura la Cooperación Española, en la que abundan proyectos multisectoriales, a menudo de desarrollo rural, compuestos por actividades muy pequeñas, es difícil discernir cuáles entran en la categoría de desarrollo básico y cuáles no.

Por ello, en el informe de la Secretaría General únicamente aparecía un 9% de la AOD destinados a necesidades sociales básicas. Un porcentaje que parecía un tanto chocante para un país que dedica aproximadamente un 35% de su AOD a cooperación con ONGD y que había contabilizado un porcentaje de un 58% de su AOD para infraestructuras y servicios sociales, casi el doble que la media de la UE, que es sólo el 33%. La Cooperación Española dedica por ejemplo un 20% de su AOD a Educación, lo que sitúa a España como uno de los países del CAD que más Fondos dedica a este sector.

Estos porcentajes tan elevados se deben a varios factores muy ligados a la propia estructura de nuestra cooperación: el crecimiento de la cooperación descentralizada, muy intenso en los últimos años, ha sido canalizado casi exclusivamente a través de las ONGD, muy orientadas a sectores sociales, que al sumar la muy generosa contribución de la AECEI, han pasado a ser el primer actor en ejecución de fondos de la cooperación española. Además, la AECEI, en sus direcciones geográficas, lleva a cabo actualmente muchos proyectos, muy parecidos a los de las propias ONGD, dirigidos directamente a colectivos pobres y marginados. En cuanto a los créditos FAD, éstos se han ido reorientando hacia sectores sociales y países desfavorecidos por varias razones. En primer lugar porque el propio consenso en la OCDE sobre créditos vinculados excluye a muchos países de renta intermedia que tienen sectores sociales mejor cubiertos que los otros. Además, a raíz del huracán Mitch, muchos créditos muy concesionales se orientaron hacia actividades humanitarias y de rehabilitación vinculadas a servicios e infraestructuras sociales.

Tras una contabilización más cuidadosa de la Oficina de Planificación y Evaluación, verificada por la Secretaría del CAD, ésta en el mes de mayo atribuyó a España un 16,2% de su AOD para sectores sociales básicos, porcentaje que sitúa a España por encima de la media del CAD, 13,3%, y de países como Suecia, Canadá, Bélgica o la misma Irlanda. De cualquier manera, al haber restringido el CAD de tal manera el sector necesidades sociales básicas, éste ha perdido en parte su relevancia. Sin duda será interesante en el futuro abordar un diálogo entre el gobierno, la cooperación descentralizada y las ONGD sobre la forma de alcanzar objetivos como la universalidad de la educación primaria o sanidad básica pero, como en el caso de la concentración geográfica, ciertos sectores, como la educación en todos sus tramos o la agricultura tienen un impacto enorme sobre la reducción de la pobreza. Muchos de los países de renta intermedia baja, como los iberoamericanos, si bien han reducido hasta porcentajes relativamente bajos el analfabetismo, siguen teniendo graves deficiencias en su sistema educativo y sanitario, que la ayuda exterior puede contribuir a corregir.

Naturalmente, y aun cuando no existan grandes motivos de inquietud sobre la asignación sectorial global de nuestra AOD, que dedica a infraestructuras sociales y servicios una parte sustancial de sus esfuerzos, ¿podemos estar tan tranquilos en cuanto a la forma en que esos esfuerzos son articulados? ¿Son adecuados los instrumentos que utilizamos para luchar contra la pobreza y contribuir a la consecución de los objetivos del milenio? Porque la cooperación para el desarrollo no puede simplemente reducirse a una cuestión de cifras y porcentajes, pese a lo que parecen sugerir algunas ONG especializadas en “advocacy”, legítimamente interesadas en impulsar al alza las cifras de AOD, y que parecen sugerir que basta con aumentar la ayuda para conseguir determinados objetivos. Los medios que proporciona la cooperación internacional son muy limitados en relación a las necesidades y, en todo caso, si no media una buena administración de los donantes y de los gobiernos beneficiarios, aun cuando la ayuda es generosa, y en países concretos lo es a veces, no sirve de mucho. A estos aspectos de administración se dirige otro grupo de observaciones y recomendaciones y, a juicio del autor de este artículo, la realidad de nuestra ayuda no es tan tranquilizadora como lo que la distribución sectorial parece indicar.

La Cooperación Española y los costes de transacción

Ciertamente nuestra cooperación es diferente de la que intentan desarrollar países como el Reino Unido e Irlanda. El suyo es un modelo basado en la búsqueda de la concentración de esfuerzos y la reducción de los costes de transacción. El nuestro está muy condicionado por la descentralización de fuentes de financiación y de órganos ejecutores. El concepto de costes de transacción, en buena medida desarrollado por la economía neoinstitucional, hace referencia a los costes implícitos en toda transacción económica, derivados de la necesidad de búsqueda de información sobre la calidad del producto, la búsqueda de contrapartes, el coste de la negociación para llegar a un acuerdo, el control de las partes contratantes para la ejecución de los acuerdos, el riesgo de incumplimiento por la otra parte, la garantía por terceros de la ejecución, etc.. Los procesos de integración vertical se explican por la voluntad de reducir costes de transacción. Trasladado al mundo de la cooperación, el concepto alude a la necesidad de concentrar esfuerzos en el menor número de beneficiarios y evitar intermediarios en la ejecución de la ayuda. Una AOD fragmentada en múltiples proyectos, ejecutados por donantes sin coordinación ni aun comunicación entre ellos, y sin objetivos claros produce muchos costes de transacción en los que se pierde el impacto.

En el extremo opuesto estaría la coordinación de donantes para ayuda al presupuesto dirigida a dotar ciertos sectores clave en la lucha contra la pobreza,

como la sanidad o la educación. La coordinación y la eliminación de intermediarios, es decir asistencia técnica y ONGD del norte, reducirían una gran parte de los costes de transacción. No cabe duda que la concentración de la capacidad de decisión y los medios financieros en una sola entidad en el país donante facilita la coordinación con otros países y la concentración sectorial y geográfica de los esfuerzos.

De forma muy resumida, y por lo tanto algo tosca, se puede intentar describir el tipo de cooperación que durante los últimos años han intentado desarrollar tanto el Reino Unido como Irlanda. Partiendo de la constatación de que el volumen de AOD es limitado y la pobreza aun muy extendida, consideran que la mayor parte del esfuerzo financiero de la cooperación al desarrollo debe concentrarse en los países más pobres, correspondiendo el esfuerzo en los demás países a sus grupos de población con más medios, siendo el papel de la cooperación limitarse a apoyar las reformas internas con asistencia técnica. Además de la pobreza, un segundo criterio para concentrar el esfuerzo viene dado por la propia actitud del gobierno local. La ayuda no puede sustituir el esfuerzo del país receptor. Es más, dado que el dinero es un bien fungible, concentrar grandes volúmenes de ayuda en países con gobiernos ineficaces sólo sirve para estimular la irresponsabilidad de éstos, ya que saben que los donantes harán el esfuerzo que a ellos les corresponde.

Si añadimos que la ayuda tradicionalmente se ejecuta a través de proyectos, que los donantes raras veces se coordinan en su ejecución, que ésta a menudo se hace al margen del Estado beneficiario y por lo tanto suele ser escasamente viable, y que al contratar al mejor personal disponible en el mercado, drena recursos humanos escasos de la administración local, no es extraño que la cooperación tradicional, basada en proyectos, y dirigida a beneficiarios que son elegidos por criterios distintos al de la pobreza, sea vista por esta corriente como un instrumento muy poco eficaz para promover el desarrollo.

La nueva tendencia, que predica, aunque no siempre sigue, una buena parte de los donantes del norte de Europa y el propio Reino Unido parte de la crítica al proyecto como forma de cooperación que se extendió cuando ciertos estudios en la pasada década constataron lo que era una intuición generalizada en la comunidad de donantes: la ayuda al desarrollo no estaba teniendo un impacto significativo en el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países beneficiarios. A partir de ahí se ha desarrollado un nuevo enfoque que intenta orientar la ayuda hacia cambios estructurales en el Estado y en la manera que tiene de afrontar la pobreza. Por lo tanto, la reforma de las instituciones y de las políticas internas es tan importante para esta concepción

de la cooperación como la propia selección de un objetivo fundamental, la lucha contra la pobreza. La acción de la cooperación internacional debe articularse en torno a las propias estrategias de reducción de la pobreza elaboradas por los gobiernos de los países en desarrollo con ayuda de, y en acuerdo con, los donantes. La cooperación no pretende sólo transmitir dinero. Pero para ser creíble debe apoyarse en transferencias financieras sustanciales que, además de ayudar, constituyen un incentivo para las reformas. Así se consigue por una parte tener impacto en sectores básicos para los más pobres y, al mejorar la gestión, estimular el crecimiento, otro objetivo de este tipo de cooperación. Se estimula el crecimiento no tanto por la aportación financiera de la propia cooperación, necesariamente modesta, como por la capacidad que tiene, al mejorar la eficacia institucional del Estado receptor, de atraer inversión privada.

Lo que ahora intenta un grupo de donantes es en primer lugar establecer un marco de coordinación entre ellos para concentrar el esfuerzo y ganar capacidad de interlocución con el gobierno local. A continuación se establece un diálogo con las autoridades para intentar consensuar un marco de reformas, especialmente en aquellos ámbitos más relevantes para los sectores más pobres de la población, como educación, sanidad o el sector rural.

Establecida una buena coordinación de donantes y mecanismos de diálogo de éstos con el gobierno, cuando se llega a la conclusión de que existen una gestión presupuestaria correcta y voluntad política de combatir la pobreza, los donantes pueden transferir los fondos directamente al presupuesto del gobierno, sin pasar por proyectos. Mediante este proceso, descrito de forma muy simplificada, se consigue no sólo que los más pobres mejoren sus condiciones de vida y que se pierda menos dinero en consultoría extranjera. También, y este es un objetivo al menos tan importante como los anteriores de esta forma de cooperar, que el gobierno aprenda a gestionar su presupuesto, que éste se “apropie” de su propio proceso de desarrollo, percibiéndolo su propia población como el verdadero protagonista del desarrollo y de la satisfacción de necesidades sociales básicas.

El fortalecimiento y la legitimación de estados muy débiles es por lo tanto un objetivo clave, junto con la selectividad de países en función de la pobreza, de esta corriente. Y lo es hasta el punto de que, siendo el dinero un bien fungible, cuando la gestión presupuestaria es aceptable y la asignación a partidas sociales de una parte del presupuesto local también, los donantes consideran que no tienen que “afectar” su ayuda, es decir que no tienen que verificar que se destine a sectores concretos, como educación, agricultura u otros, sino que ésta entra en el presupuesto sin objetivo concreto.

Evidentemente este tipo de intervención requiere un tipo de organización en el donante que está muy lejos de la de la Cooperación Española. La coordinación con otros donantes y los desembolsos sustanciales que permiten apoyo presupuestario son mucho más fáciles en países en los que casi toda la AOD es administrada por una sola agencia, como es el caso del Reino Unido. En España los centros de decisión están muy diversificados. No sólo dentro de la administración general del Estado, donde la AECI comparte la gestión de AOD con el Ministerio de Economía y, en menor cuantía con otros ministerios. Cada vez es mayor la importancia de la cooperación descentralizada, de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que ya administran aproximadamente un 28% de toda la AOD. Y sobre todo, España es el país del mundo que mayor porcentaje de su AOD, es decir con origen en el presupuesto de las administraciones públicas, canaliza a través de las ONGD, en torno a un 35% del total de la ayuda bilateral si se tienen en cuenta fondos de la AECI y de la cooperación descentralizada. Este porcentaje suele cuando menos doblar al de otros países. Por establecer una comparación, el Reino Unido ejecuta un 8% de su AOD a través de ONGD.

Naturalmente, la estructura de nuestra AOD no es el único impedimento para adoptar una estrategia de desarrollo como las del Reino Unido e Irlanda. La cooperación a través de políticas sectoriales y del apoyo directo al presupuesto hasta ahora, y ahí reside su principal contradicción y debilidad, sólo se ha puesto en práctica en países con estados débiles y muy dependientes de la ayuda exterior, todos africanos. Es difícil que un gobierno acepte el grado de intromisión exterior de los donantes que es necesario para forzar la “apropiación” de su proceso de desarrollo por parte de los donantes. La más tradicional condicionalidad era más asumible. Se podía prometer a los donantes ciertos cambios y no ejecutarlos o hacerlo sólo parcialmente. El diálogo político que implican los llamados “*sector wide approaches*”, aunque no fija condiciones de resultado concretas, supone una tutela permanente de la comunidad de donantes sobre el gobierno beneficiario.

Nuestra cooperación trabaja casi exclusivamente a través de proyectos, en general pequeños, e incluso muy pequeños. Además, España trabaja con países muy pobres, algunos de África, pero sobre todo con los llamados países de renta intermedia, en su mayoría de renta media baja, es decir entre 765 y 3.300 dólares de renta per cápita. Difícilmente admitirían muchos de estos países el control de los donantes que implican los “SWAP”. De hecho, hasta ahora no hay experiencias de coordinación de donantes para apoyo presupuestario directo en estos países, aunque algunos sí lo hagan de forma autónoma, como la Comisión Europea en los países del ámbito mediterráneo.

Por lo demás el apoyo presupuestario como forma de cooperación sólo es realmente eficaz en aquellas áreas que como sanidad o educación, dependen en gran medida del presupuesto del estado, ya que sólo en ellas el apoyo financiero del donante al gobierno supone un incentivo significativo. Otros sectores, como la agricultura, en el que nuestro país desarrolla numerosos proyectos, y en el que el presupuesto del estado suele tener poca presencia, o la reforma de instituciones políticas y de la administración, en el que el propio CAD reconoce que tenemos valor añadido y nos invita a insistir e incluso liderar a otros donantes, son poco susceptibles de apoyo presupuestario, aunque sí deberían serlo de coordinación de donantes.

El equipo examinador es consciente de la vocación geográfica de nuestra ayuda, que en el caso de Iberoamérica es además condición de eficacia por el valor añadido que incorpora nuestra cooperación frente a la de otros donantes, de la diversificación de fuentes de financiación en la AOD española y del propio carácter experimental y arriesgado que tiene la cooperación mediante apoyo directo al presupuesto. Pero además pudo comprobar tanto en Honduras como en sus entrevistas en España lo lejos que se encuentra esa forma de ayuda de la sensibilidad de los distintos actores de nuestra cooperación. No se trata sólo de que prácticamente nadie, al ser preguntado por el equipo, hubiera oído hablar de los "SWAP". Es que, y el equipo examinador lo percibió muy claramente, la concepción de la cooperación que se tiene en nuestro país está muy apegada al mantenimiento de buena parte de los costes de transacción, al menos de los que tienen que ver con el contacto humano y cultural entre los españoles y los ciudadanos de los países en los que trabaja nuestra cooperación, que en general suelen ser los más desfavorecidos. El componente financiero no es el único importante de la cooperación. Valores como la conciencia de los derechos de los más desfavorecidos, su participación política y organización, el estímulo de la igualdad de los sexos y otros valores de la modernidad, se transmiten en gran medida a través del contacto humano y no mediante transferencias financieras. Por ello, casi nadie cree seriamente en España que la intervención a través de ONGD, o la participación de la cooperación descentralizada, dos aspectos muy relacionados entre sí y prácticamente únicos en relación a los demás donantes, constituyan un lastre. El propio equipo examinador pudo percibir que un tejido de agentes de cooperación tan extendido y diversificado como el nuestro tiene indudables ventajas de cara a la estabilidad de la AOD, que no depende de una sola administración pública, y al mantenimiento del compromiso de los ciudadanos, mucho más cerca en su sensibilidad y percepción de la cooperación de las ONGD que de la administración, con la ayuda a los países en desarrollo.

No obstante, el CAD, aun reconociendo que la significativa participación de ONGD es una fortaleza de nuestra cooperación, llama la atención sobre ciertos aspectos que de ella se derivan, como los ya mencionados altos costes de transacción y los problemas de eficacia y coordinación. Naturalmente, estos son aspectos comunes a todo nuestro sistema y no se derivan sólo de la participación de ONGD. La fragmentación de centros de decisión y la filosofía de reducir la cooperación a proyectos y no vincularla a políticas de los países beneficiarios impregna todo nuestro sistema. Si a ello sumamos la actuación en un importante número de países, no es de extrañar que el CAD nos advierta contra las consecuencias de una actuación demasiado extendida desde el punto de vista geográfico y sectorial pero con un impacto limitado.

Bajo esta perspectiva conviene interpretar las recomendaciones del CAD para aumentar el grado de coordinación de nuestra ayuda. El Comité recomienda que se otorgue un papel más claro no sólo al Ministerio de Economía, sino también al Ministerio de Asuntos Exteriores para orientar la cooperación de los demás actores en la cooperación al desarrollo: “el Ministerio de Asuntos Exteriores debería asegurar consistencia y sinergias entre la creciente cooperación descentralizada y la política de ayuda global”. Se anima a las Comunidades Autónomas y las autoridades locales a fortalecer las sinergias con las políticas nacionales de España, especialmente en relación a las estrategias país y sectoriales. Además se pide a las autoridades que se aseguren que la actividades de ONGD cofinanciadas por los gobiernos nacional y regional sean consistentes con las estrategias país y sectoriales de la Cooperación Española.

La Cooperación Española y la coherencia

El Comité de Ayuda al Desarrollo, tras señalar que el debate sobre coherencia de política en España está menos avanzado que en otros miembros del CAD, aconseja que se otorgue al Ministerio de Asuntos Exteriores un papel de mayor relevancia y la capacidad analítica necesaria para suscitar un debate sobre políticas con otros Ministerios y actores, incluyendo la sociedad civil en áreas donde los objetivos de desarrollo podrían entrar en conflicto con intereses internos. Señala en este ámbito el comercio, la agricultura y la pesca, sectores por cierto todos ellos en los que la competencia comunitaria es exclusiva. Aunque evidentemente son ámbitos muy relevantes por su repercusión económica en el interior del país, el autor de este artículo tuvo siempre la impresión de que los examinadores y la propia Secretaría del CAD conocían mal aspectos básicos de la política comunitaria. En

realidad también en este terreno el modelo de búsqueda de coherencia es en buena medida el británico. Un departamento de cooperación, con indudable personalidad política, pero separado del Ministerio de Asuntos Exteriores, se constituye en una instancia de *lobby* interno en favor de los países en desarrollo.

Esta necesidad de *lobby* es menor en casos en los que, como el español, el centro de la política comunitaria y el de la cooperación se sitúan ambos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el responsable último de la negociación en las materias citadas en el documento de observaciones y recomendaciones. La integración de necesidades de política interior e internas se produce en nuestro caso más fácilmente. Por ello, y así se explicó en el CAD con ocasión del examen, la diplomacia española ha podido defender políticas como el proceso de Barcelona o los acuerdos de libre comercio con países Iberoamericanos, que tienen indudables repercusiones internas, especialmente en el ámbito de la agricultura.

En los países en los que la cooperación está en una entidad administrativa separada del Ministerio de Asuntos Exteriores, la coherencia suele ser un ejercicio de reivindicación de los responsables de la cooperación para no ser marginados del proceso político y constreñidos al de la pura asistencia. A menudo la coherencia en este caso es vista no tanto como algo implícito en el proceso de decisión como un ejercicio de “sensibilización”. Naturalmente, lejos de reconocer la debilidad del punto de partida, los responsables de cooperación suelen aludir a la mayor facilidad de la que gozan para identificar verdaderos objetivos de desarrollo frente a aquellos contaminados por intereses de política exterior. Sin embargo, dado que los factores que impiden el desarrollo suelen ser políticos, y que modificar la estructura económica y de poder de un país en desarrollo requiere un ejercicio muy complejo de política exterior, constituir entidades separadas de los ministerios de asuntos exteriores es un paso que conduce a la ineficacia y que suele llevar a ejercicios de coherencia como éste: una agencia o ministerio de desarrollo tiene que animar el debate social para conseguir que otros ámbitos de la administración respalden sus posiciones.

Con independencia de que ciertos debates sociales sean necesarios o más bien contraproducentes para los objetivos de la cooperación al desarrollo, como el de la contradicción entre protección agrícola y ayuda exterior, o de que la función de la administración pública consista precisamente en animar debates sociales, no cabe duda de que la estructura institucional de la Cooperación Española favorece más que otras la coherencia de políticas.

Conclusiones

El examen del CAD contiene muchos más aspectos interesantes que los citados en este artículo y es muy recomendable la lectura completa de los documentos¹. De cara al futuro, sería bueno que este examen sirviera para estimular la reflexión en el ámbito de instancias oficiales y de la sociedad civil en España. Sin duda, dos aspectos especiales de nuestra cooperación aquí abordados requieren un mayor trabajo teórico: de una parte la vocación geográfica de nuestra ayuda, que no coincide del todo con la de algunos países del CAD, con singular influencia en la cooperación internacional y de la propia UE, como el Reino Unido y que por lo tanto nos impide trasladar de forma automática su visión sobre instrumentos y sectores adecuados para centrar nuestra cooperación; por otra parte, una nuestra peculiar estructura orgánica, que otorga un papel muy relevante a la cooperación descentralizada y a las ONGD.

Es indudable que, combinados ambos elementos, nos obligan a todos a un esfuerzo en la selección de países y sectores en los que realmente podemos aportar un valor añadido y de grupos de población especialmente vulnerables. También es preciso reflexionar en el futuro sobre los ámbitos y los sectores en los que las ONGD pueden aportar una más eficaz contribución que el Estado y aquellos otros que, como el apoyo institucional para las reformas del Estado, deben ser desarrollados fundamentalmente por la Administración Pública.

De las líneas que anteceden es fácil deducir que el autor de este artículo considera que hay que ser muy cauto a la hora de abordar cambios en el destino geográfico de nuestra ayuda. No sólo porque ya hay una tendencia marcada en ciertos donantes a abandonar zonas como Iberoamérica, o el Mediterráneo, que además de ser importantes para España, necesitan apoyo exterior. Además, dada la fragmentación de actores en nuestra AOD y el que nuestra cooperación, basada en proyectos de reducida dimensión, requiere un buen conocimiento del terreno para ser eficaz, ampliar aún más nuestro campo de actividades a países mal conocidos por nuestros actores, probablemente disminuiría de forma considerable el impacto de nuestras actividades.

Sin embargo, lejos de hacer de la necesidad virtud, no cabe duda de que, siguiendo las recomendaciones del CAD, un mayor esfuerzo de coordinación interna en torno a las directrices que establezca el ministerio de Asuntos Exteriores es necesario. Tanto más cuanto que el propio Comité nos anima a asumir el liderazgo de otros donantes y a construir aproximaciones sectoriales en aquellas áreas en las que

¹ Ver página web del CAD (www.oecd.org/dac) y el Ministerio de Asuntos Exteriores (www.mae.es)

nos reconoce un valor añadido: la reforma económica y política. Y no sólo a causa de nuestra transición. España posee una capacidad de interlocución privilegiada con la sociedad y los gobiernos de Iberoamérica, que no está al alcance de bancos multilaterales y otros donantes. La reforma del Estado es un contrapunto necesario a nuestra actual cooperación basada casi de forma exclusiva en proyectos que, si bien pueden paliar situaciones de marginación y pobreza, no contribuyen de forma decisiva a cambios sin los cuales es imposible salir del subdesarrollo.

La coordinación interna requiere trabajar en distintos niveles. En primer lugar, dentro de la administración general del Estado, es indispensable desarrollar una visión compartida entre los dos grandes órganos donantes, el ministerio de Economía y el ministerio de Asuntos Exteriores. La actual división del trabajo entre una Secretaría de Estado de Comercio centrada en la promoción de las exportaciones y de una AECI, con una visión muy asistencial de la cooperación ha perdido en gran medida vigencia. Como demuestra el caso de Argentina, lo que la empresa española, que dispone de capacidad más que suficiente para exportar e invertir sin ayuda, necesita es estabilidad y eficacia de las instituciones de los países a los que se dirigen nuestras inversiones. Sin dicha estabilidad está amenazada la democracia y es muy difícil que estos países puedan integrarse con éxito en los mercados internacionales. Tampoco cabe imaginar la existencia de servicios públicos esenciales para la lucha contra la pobreza y la desigualdad sin un estado de derecho que los garantice y preste de forma eficaz.

Por otra parte es indispensable que la cooperación descentralizada desarrolle un marco de actuación que le permita vertebrar su propia contribución al fortalecimiento de las instituciones de los países en los que actúa. En primer lugar en aquellos ámbitos en los que ha adquirido competencias propias que le permiten transferir conocimiento, como la sanidad. En el ámbito municipal, debería asegurarse que la financiación de ONGD no debilita la actuación de las ya muy frágiles corporaciones locales, indispensables para la prestación de servicios públicos a comunidades desfavorecidas.

Pero sobre todo, el ámbito institucional requiere una voluntad común de coordinación superior a cualquier otro. Si la existencia de proyectos dispersos en áreas como la agricultura o la sanidad puede no ser muy eficaz de cara a su impacto, su capacidad de dañar las estructuras locales es también limitada. No ocurre lo mismo en el ámbito de la reforma del Estado. La concurrencia de donantes, cada uno con su fórmula particular, puede desacreditar las reformas mismas y dañar la voluntad interna de cambio, voluntad que siempre choca con múltiples intereses creados. Dada la estructura de nuestra cooperación, es indudable que asumir la recomendación del CAD de crear una aproximación sectorial y coordinar a otros donantes, requerirá por parte de todos nuestros actores un ejercicio de madurez.