

## **POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE COOPERACIÓN: ¿AMISTADES PELIGROSAS?**

**Manuel de la Iglesia Caruncho**  
Doctor en Ciencias Económicas

### **Tres modelos**

Entre la política exterior y la política de cooperación hay tres modelos de relación reconocibles: en el primero, la política de cooperación es un *instrumento* de la política exterior. Su exponente más conocido, pero no el único, es Estados Unidos. Tres pinceladas en el tiempo: (a) la Administración Reagan suprimió su ayuda a la Nicaragua sandinista en los años 80 a la vez que entregaba centenares de millones anuales a Costa Rica y Honduras, los países desde los que operaba la “contra” —que llegó a recibir algún año hasta 100 millones de dólares de dicha Administración—; (b) ya en el nuevo siglo, uno de los últimos directores de la agencia de cooperación norteamericana (USAID) dimitió, en un gesto que mucho le honra, al no conseguir la autorización del Congreso para efectuar compras de ayuda alimentaria en países en desarrollo —estimulando así su producción—y tener que nutrirse de los excedentes agrícolas de EEUU; y (c) en los últimos años, el segundo beneficiario de la ayuda norteamericana, después de Israel, ha sido su vecino Egipto gobernado por Hosni Mubarak, que recibía 2.000 millones de dólares anuales, de los que dos tercios se destinaban a las Fuerzas Armadas.

En el segundo modelo, la política de cooperación es un elemento, entre otros, definitorio de la política exterior. Interactúa con esta desde una posición de relativa autonomía, no de subordinación, contribuyendo así a conformarla. En este modelo, las demás políticas públicas atienden a los intereses domésticos, pero la política de cooperación es coherente con el objetivo del desarrollo.

En el tercer modelo la política de cooperación influye en otras políticas con impacto en los países del Sur y se convierte en una *política de desarrollo*. Hasta ahora su

mejor exponente han sido los países nórdicos —Suecia, Noruega, Dinamarca— y Holanda, países con una renta per cápita elevada y una población bien formada que espera de sus gobiernos un ejercicio de responsabilidad, tanto en el plano interno como en el internacional. Estos países no sólo mantienen una ayuda elevada y de calidad sino que cuidan también que otras políticas públicas tengan un impacto positivo en el desarrollo o, al menos, que no lo perjudiquen. Si hacemos caso al “índice de compromiso con el desarrollo”<sup>1</sup> del *Centro para el Desarrollo Global* de Washington que tiene en cuenta, además de la cantidad y calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la apertura comercial a los países en desarrollo, la promoción de la inversión en el exterior, las facilidades inmigratorias, el cuidado medioambiental, las contribuciones a fuerzas de paz bajo el mandato de NNUU o la difusión de nuevas tecnologías, los cuatro países mencionados encabezan de lejos la clasificación año tras año —lo que no quiere decir que se olviden de sus intereses propios, si no que los balancean mejor que los demás con otros valores—.

¿Dónde está España, dónde estamos los que no formamos parte del selecto club de los más comprometidos en el ámbito internacional ni somos tampoco una superpotencia que necesita subordinar la ayuda a los intereses geoestratégicos? Y, sobre todo, ¿dónde deberíamos estar?

### **¿Dónde está España?**

En 2010 España ocupó, en el mencionado índice de compromiso con el desarrollo, el décimo lugar entre 22 países. Si se mide el volumen de AOD en 2010 nuestro país se encontraba en el séptimo puesto entre 23 países —en el undécimo si se atiende al porcentaje AOD/PIB—. Veamos otros indicadores para situar de forma más precisa dónde nos encontramos.

1. *Organización institucional de la gestión de la AOD*. Cabría pensar que cuanto más concentrada esté la gestión de la AOD en un organismo con claras competencias y un

---

<sup>1</sup> <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/>

número limitado de agencias que dependan de él, más cerca se está de los modelos segundo y tercero y, al contrario, que cuanto más dispersas están esas competencias entre distintos departamentos, más probable es que se atiendan intereses distintos al desarrollo (modelo 1). Pues bien, mientras los países nórdicos, Holanda o el Reino Unido, concentran más del 90% de la ayuda oficial en un solo ministerio, en España el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), incluyendo la AECID, solo gestiona el 50% de la AOD total, estando el resto repartido entre otros ministerios (37%) y comunidades autónomas y ayuntamientos (13%). No obstante, un dato a anotar: en 2004 el MAEC sólo gestionaba el 20% de la AOD.

2. *Cooperación con los países más pobres.* Parece razonable concluir que a mayor porcentaje de ayuda dirigida a los países más pobres —de renta baja y menos adelantados— más cerca se está de los modelos segundo y tercero y, al contrario: cuanto más vaya a países de renta media y media-alta, mayor es la posibilidad de estar atendiendo otros intereses, como los comerciales, ya que estos últimos ofrecen más oportunidades a nuestros operadores económicos que los más pobres. Pues bien, en 2008, mientras los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) destinaban en promedio el 63% de su AOD a los países menos adelantados y de renta baja, España les dirigía el 34%. Y al contrario, mientras los países del CAD entregaban en promedio el 5% de la AOD a los países de renta media-alta, España les enviaba el 9%. Sin duda, por conocimiento y experiencia, está justificado mantener un elevado volumen de ayuda con nuestras áreas tradicionales de cooperación, Latinoamérica y el Norte de África, donde hay enormes bolsas de pobreza y de inequidad. Pero, aún así, la distancia con las cifras del CAD es notable e indica nuestra cercanía al modelo 1.

3. *Especialización geográfica y sectorial.* A mayor concentración geográfica y sectorial, más autonomía muestra la política de cooperación y más se acerca a los modelos segundo y tercero, mientras que una mayor dispersión indica que otros intereses han entrado en juego —la política exterior y los intereses comerciales necesitan "presen-

cia” en un mayor número de países—. Pues bien, si el Plan Director 2009-2012 estableció que 37 países prioritarios —los del Grupo A, de asociación amplia, y B, de asociación focalizada— deberían concentrar el 85% de la AOD total, en 2009 no dispusieron ni del 65%, dispersándose el resto entre varias docenas de países más. En total, más de un centenar, una cifra sin duda exagerada para una potencia media como nuestro país. En el mismo sentido, la cooperación española carece de una especialización sectorial reconocida, tal vez con la excepción de los programas de gobernabilidad en Latinoamérica.

4. *Utilización de modalidades de ayuda que promueven el protagonismo del país socio en su proceso de desarrollo.* A mayor utilización de las modalidades de AOD que fomenten la “apropiación” (*ownership*) de la ayuda, como el apoyo presupuestario, más cerca se está de los modelos segundo y tercero. La escasa utilización de estos instrumentos es indicativa de que se busca “visibilidad” —algo requerido por la política exterior—, lo que nos acerca al modelo primero. Pues bien, los países del CAD, como media, destinaron un 4,7% de la AOD a apoyo presupuestario en 2007-2008. Nosotros no llegamos a la mitad: el 2,1%.

5. *Supresión de la ayuda vinculada a la venta de bienes y servicios del donante.* Aquí hay que anotar un avance indudable de la cooperación española. Si el porcentaje de ayuda ligada ya había caído considerablemente, pasando del 9,7% de la AOD total en 2003-2004 al 4,8%, en 2008-2009, en 2010 se culminó la tarea cuando se sustituyó la legislación FAD por las leyes del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRO-DE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM). Desde 2010 los créditos ligados no computan como AOD.

6. *Compromiso con la cooperación multilateral.* Cuanto mayor es la canalización de recursos a través de organismos y fondos internacionales, más cerca se estará de los modelos segundo y tercero, pues estos no se rigen en sus desembolsos por los intereses

propios de cada donante. También aquí España ha avanzado en los últimos años, destinando más de la mitad de la AOD —el 56% en 2009— a esta modalidad de cooperación, una cifra muy superior a la media del CAD —en torno al 30%—. Una nota de cautela: el peso alcanzado por la ayuda multilateral en España se explica, en parte, por las limitaciones del sistema bilateral de cooperación y no solo por el convencimiento profundo sobre sus ventajas. De hecho, si se cumplen las previsiones recogidas en el Plan Anual (PACI) para 2011, el recorte anunciado para la AOD se hará recaer exclusivamente en la cooperación multilateral, poniendo en duda la apuesta por el multilateralismo activo en la que el Gobierno español se ha comprometido.

*7. Profesionales de la cooperación.* Podríamos pensar que cuando existe un cuerpo de profesionales de la cooperación y el desarrollo, nos acercaremos a los modelos segundo y tercero y que cuando no lo hay, y los cuadros se nutren de otros cuerpos del Estado, se estará más cerca del modelo primero. En el caso español, los diplomáticos y los técnicos comerciales del Estado, comprometidos con la política exterior y la comercial, es decir, con los intereses propios, pero no necesariamente con el desarrollo, ocupan buena parte de los puestos directivos del sistema —en el MAEC y en el Ministerio de Economía y Hacienda—. En la misma línea, cuando existe un equipo de personas encargado institucionalmente de impulsar la coherencia de políticas, se darán pasos hacia el modelo tercero, lo que no sucederá en caso contrario. En España no existe tal equipo, ni tampoco otro que se encargue de la comunicación y la educación para el desarrollo, algo esencial para contar con una ciudadanía bien informada (modelos 2 y 3). Un dato: en el departamento británico encargado de la cooperación (DFID) trabajan 109 profesionales en comunicación.

En conclusión, en España estamos en transición desde el modelo primero al modelo segundo. Ha habido importantes avances, como el fortalecimiento del MAEC dentro del sistema de cooperación, la supresión de la ayuda ligada, un mayor compromiso con la cooperación multilateral y el aumento experimentado por la AOD en la legislatura

anterior. Pero en otros muchos asuntos nos mantenemos *pegados* al modelo primero. Si añadimos a lo anterior las perspectivas para este año, en el que la AOD sufrirá un recorte de 500 millones de euros respecto a los 4.728 alcanzados en 2009 —no se conoce todavía la ejecución real del presupuesto de 2010 para hacer comparaciones— la situación es cuando menos preocupante.

### **¿Hacia dónde nos deberíamos dirigir?**

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, la Agenda de Acción de Accra y el todavía vigente Código de Conducta de la Unión Europea obligan, precisamente, a evolucionar del modelo primero a los modelos segundo y tercero. Es decir, a que se atiendan más las necesidades reales del país socio y menos los intereses propios de los donantes. Para ello se propugna una mayor coordinación y reparto de tareas entre los países donantes, y favorecer el protagonismo del receptor en su proceso de desarrollo.

¿Se puede avanzar en que la guía de la acción exterior no se conduzca principalmente por los intereses propios, económicos, comerciales, políticos o militares? Una respuesta es: no hacerlo tiene un coste demasiado elevado en los intereses propios a largo plazo. La opción de la opulencia lejos de la miseria no existe más en la era de la globalización. La única manera de avanzar en nuestra prosperidad y nuestra seguridad es contribuyendo activamente al desarrollo sostenible de los países del Sur. No es imposible, pero la contribución al desarrollo del Sur debe ser real, sin engaños. No es juego limpio aparentar que se ayuda a otros cuando lo que realmente se hace es atender los intereses propios.

### **¿Por dónde avanzar?**

El Gobierno español ha sido capaz de tomar decisiones difíciles relacionadas con el desarrollo. Lo hizo cuando Evo Morales quiso renegociar con las compañías multinacionales, alguna española, sus actuaciones en Bolivia. Aunque se oyeron voces que propugnaban la supresión de nuestra ayuda a aquel país, el Gobierno tuvo claro que los beneficiarios de nuestra cooperación no tenían por qué pagar los desacuerdos con las

empresas —y con esa decisión, seguramente, favoreció el acuerdo con las compañías—. Lo hizo también cuando decidió suprimir los créditos FAD, que durante más de treinta años mediatizaron la política de cooperación española, ilustrando el peso de los intereses comerciales en esa política. Lo hizo, en fin, cuando condonó deuda a países de renta media-baja, yendo más allá de los compromisos adquiridos en el Club de París con la Iniciativa HIPC.

Hace falta ahora la voluntad de completar la transición del modelo y consolidar el cambio iniciado: concentrar las competencias de AOD en un ministerio, aumentar el porcentaje de ayuda dirigida a los países más pobres, lograr una mayor especialización geográfica y sectorial, aumentar la ayuda programada conjuntamente con los países socios y el apoyo presupuestario, impulsar la coherencia de políticas con el objetivo del desarrollo e integrar a expertos en desarrollo en el sistema oficial de cooperación y en sus cuadros directivos, con independencia de su procedencia funcional o no. Y que en ningún caso los ajustes del déficit conduzcan a recortes mayores en la AOD que en otros rubros presupuestarios.

La elección es entre participar como miembros responsables en la comunidad internacional o no. Si la respuesta es sí, hay que avanzar decididamente en la agenda de la eficacia de la ayuda y que las demás políticas sean cada vez más coherentes con el desarrollo. Si la respuesta es no, un nombre designa a quienes se benefician del esfuerzo de los demás sin poner nada de su parte: el de “aprovechados”.

Lewes, East Sussex, abril de 2011