

dCIDOB 100. 1983-2006: nuevos tiempos, nuevas miradas.

20 años de cooperación al desarrollo reflexiones en torno a un
debate inacabado.
Josep Ribera.

20 AÑOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO REFLEXIONES EN TORNO A UN DEBATE INACABADO

Josep Ribera Director de la Fundación CIDOB

A lo largo de los últimos años, la Cooperación al Desarrollo ha alcanzado una madurez conceptual que contrasta con la gran dificultad de llevarla a cabo. Así se ha puesto de manifiesto con los programas de acción de las grandes conferencias de Naciones Unidas de los años noventa del siglo pasado o con la última formulación de los Objetivos del Milenio para el año 2015. A pesar de la elaboración de un discurso más o menos vertebrado sobre la cooperación al desarrollo, la realidad es que ni la buena voluntad, ni los acuerdos firmados en las múltiples conferencias internacionales que se han celebrado durante las últimas décadas han sido suficientes para que la cooperación internacional consiga la emergencia de las sociedades más desfavorecidas del planeta.

A lo largo de este artículo, y partiendo de la experiencia catalana y española, se presentan una serie de reflexiones y análisis sobre diferentes aspectos de la cooperación que permiten explicar el porqué de esta aparente paradoja, así como unas pinceladas sobre algunos elementos que deberíamos tener presentes.

De las ONGD a la sociedad

Si miramos atrás en el tiempo podemos constatar el importante papel que han desempeñado las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en el campo de la cooperación al desarrollo. Han anunciado y denunciado ante la sociedad y los gobiernos la situación de desigualdad existente entre los países del Norte y del Sur, así como la injusticia que ha permitido crear y mantener esta condición.

Esta actividad de crítica y denuncia se ha hecho cada vez con más profesionalidad y conocimiento. La visión redentora-salvadora de la primera época de la cooperación, con un elevado componente de voluntarismo y bajo el paraguas eclesial, ha sido sustituida –sin menospreciar a la precedente– por un perfil de nivel más técnico que, eso sí, olvida a menudo la empatía de la cooperación bajo una querida costra de asepsia. Paralelamente, las organizaciones de los países donde se coopera se han hecho cada vez más cómplices de las ONGD y participan, a diferentes niveles, en el propio proceso de cooperación, pese a que se trata sólo raramente de una colaboración entre iguales.

Estas dos tendencias que ha experimentado la cooperación realizada por las ONGD –en principio positivas– no han conseguido disimular las limitaciones del instrumento por excelencia utilizado en la cooperación: el proyecto. La poca flexibilidad de esta herramienta y su caducidad, la han convertido demasiado a menudo en una manera menos fría –pero no necesariamente más eficaz– de transferir recursos de las entidades donantes (las que financian y quieren una rápida visibilidad de los resultados y el control de sus donaciones, hecho que favorece el encorsetamiento del proyecto) a las entidades, instituciones o sociedades receptoras.

Viendo las limitaciones propias a su naturaleza, con el tiempo el proyecto se ha incorporado a una realidad más compleja y más ambiciosa, el programa, donde junto con otros proyectos contribuye a dar una imagen de actuación más integral y más perdurable en el tiempo. La realidad es que, con honrosas pero escasas excepciones, la mayor parte de programas no han conseguido alcanzar los objetivos para los que fueron pensados y diseñados más allá del tiempo

en que se ha mantenido un apoyo externo, tanto económico como humano. Hay que añadir a esta reflexión la pérdida de horizontes que llegan a sufrir muchas entidades de cooperación que acaban confundiendo la herramienta con el objetivo, de manera que se cae en el riesgo de que el proyecto sea la razón final de la existencia de la ONGD y el objetivo por el que se trabaja, y no el medio para alcanzar un fin.

La cooperación se percibe como insuficiente *per se* y es necesario hacer una pausa para la reflexión, autocrítica y comenzar a pensar y elaborar un vínculo más claro con el desarrollo, proceso no ausente de complejidad y dificultades diversas. El objetivo de reducir la pobreza y de establecer unas relaciones de más equidad entre los países y pueblos, reiterado a lo largo del debate sobre la cooperación, se estrella una vez tras otra, con las limitaciones de las propias ONGD y de sus herramientas. La distancia entre objetivo y realidad se mantiene –e incluso se incrementa– pese a los generosos esfuerzos humanos y económicos. La incoherencia entre las políticas llamadas de cooperación y las comerciales o financieras entre países es la razón y la causa principal para entender este fracaso.

Llegados a este punto, podemos concluir que el desarrollo no se consigue únicamente a partir del esfuerzo de las entidades no lucrativas, el personal voluntario, las donaciones y las subvenciones. El desarrollo es responsabilidad de cada comunidad y de cada país. Sin la implicación de las instituciones públicas que lideren el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo no hay garantías de sostenibilidad de la ayuda que llega desde fuera. Más aún, antes de aceptar contribuir al desarrollo de otros países, voluntarios y cooperantes deberían asumir su responsabilidad en el desarrollo de su país. Sólo con el liderazgo institucional y la participación social la ayuda dejará de ser una huida, y podrá convertirse en una verdadera cooperación al desarrollo.

La cooperación cuestiona nuestro desarrollo

La cooperación al desarrollo cambiará y podrá ser eficaz en la consecución de sus objetivos en el momento en que personas comprometidas y experimentadas en su profesión, vinculadas a la acción cívica y política de su propio país, colaboren con personas igualmente comprometidas en otro país, y que en su acción se comprometan también las instituciones en las cuales trabajan. La colaboración que se establece entonces entre personas, entidades y organizaciones es una colaboración entre iguales –verdadera cooperación– a través de la cual se identifican los objetivos comunes y se intercambian los conocimientos y las personas adecuadas por su experiencia para llevarlos a buen puerto. De esta manera, aquello que se pone en relación son las instituciones que están de acuerdo en colaborar en acciones conjuntas para mejorar lo que ya están haciendo. Si en este proceso –que es en sí mismo cooperación al desarrollo– se llega a la conclusión de que es necesario elaborar conjuntamente un proyecto o realizar una determinada transferencia de recursos entre las entidades, éstos recuperarán el papel primigenio de herramientas de cooperación, pero no serán los objetivos finales de la acción.

Esta nueva perspectiva que se ofrece es mucho más abierta y obliga a una reflexión más global. La cooperación así entendida nos lleva a descubrir y cuestionar nuestro desarrollo –nuestro nivel de vida– en relación con el de aquellas personas e instituciones con las cuales hemos aceptado trabajar de una manera continuada y que para hacer lo que pretendemos –modestamente, ir cambiando las cosas– nos necesitamos mutuamente. La inevitable comparación nos obliga a repensar la situación que ambos vivimos y disecar los elementos que se retroalimentan y perpetúan el *statu quo*.

No podemos decir que el trabajo llevado a cabo hasta ahora no haya servido de nada. Lo que se está haciendo es válido y debemos continuarlo, más y mejor, pero al mismo tiempo tenemos que aprender a encauzar las reacciones de solidaridad hacia la transformación de nuestra realidad a través de medidas que respeten los intereses de todos. En caso contrario, las cosas continuarán tal y como están.

En este sentido, las manifestaciones de nuestros gobernantes y de las instituciones multilaterales sobre cómo reducir la pobreza, disminuir el hambre, o los numerosos y reiterativos programas sobre África no son creíbles porque no hay suficiente fuerza democrática dentro de cada país, ni en el ámbito internacional, que lo exija. Sus proclamas y sus programas no dejan de ser expresiones de buena voluntad fruto de esta reacción primaria que sentimos todos ante la situación tan degradada en la cual viven más de dos terceras partes de la humanidad. El cambio real sólo puede venir de la disposición a cambiar de las sociedades acomodadas del mundo. Los tejidos social y económico y su articulación política no quieren estar sin hacer nada pero tampoco quieren arriesgar su nivel de vida con *aventuras tercermundistas*. De aquí las donaciones de dinero, de excedentes alimenticios, de años y de ilusiones de la juventud que se ha desplazado voluntariamente para ejercer su vocación de cooperante.

Al final de los años sesenta y principios de los setenta esta visión que relativizaba el papel de la cooperación si no se confrontaba con el cambio de desarrollo en las sociedades ricas, había tomado fuerza en el pensamiento de muchos actores de la cooperación. Es en esta época cuando, consecuentemente, nacen muchos centros e institutos dedicados al desarrollo y a las relaciones internacionales, entre los cuales el CIDOB, aún no constituido como fundación.

Marcos legales y liderazgo: complicidad en la cooperación

A mediados de los años ochenta del siglo pasado, el proceso de integración de España a la Comunidad Europea estimuló la revisión de las relaciones que hasta ese momento se establecían entre España y muchos países en desarrollo, en especial de América Latina y del Magreb. El crecimiento económico del cual gozaba España durante aquellos años llevó a exportar a otros países parte de los beneficios de su propio desarrollo, pero fueron sobre todo la presión interna de la sociedad civil y las obligaciones contraídas al convertirse en miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (diciembre 1991), los verdaderos detonantes de este cambio de perspectiva.

Se puede decir que, a pesar de relaciones previas con los países en desarrollo de estas áreas geográficas, la política española de cooperación al desarrollo comienza a definirse con la puesta en marcha del Plan de Cooperación Integral para América Central (1984). Posteriormente, y paralelamente a su política exterior, se crean la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) (1985), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (1986) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) (1988). A pesar de estos avances aún deberemos esperar varios años antes de que se elabore la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998) y la concreción de la proyección internacional de la cooperación a través del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (SECIPI, 2005).

En Cataluña la cooperación que se realiza a partir de la recuperación de la democracia se acaba definiendo a partir de la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (1995), órgano colegiado consultivo y de participación externa, adscrito al Departamento de Presidencia a través de la Dirección General de Relaciones Exteriores; y con la ley de Cooperación al Desarrollo (2001).

La elaboración de estas leyes de cooperación estatal, catalana y de la mayoría de comunidades autónomas, así como de sus respectivos planes directores, encontró bastantes dificultades a la hora de encontrar el momento de ponerse a trabajar; en cambio, su redacción fue fácil pero se hizo –por su urgencia– con excesiva precipitación. Se trataba básicamente de recoger los principios, valores, mecanismos e instrumentos de cooperación, cosa que ya estaba hecha a partir de la experiencia decana de muchos países y había llegado a los debates de Naciones Unidas, del CAD y a la misma UE. Su adaptación al marco español o catalán se ha hecho sin problemas, pero ha faltado el debate necesario más allá del existente sobre sectores y países prioritarios, o sobre el compromiso de los gobiernos en torno a la partida presupuestaria y al objetivo de que la ayuda económica llegue al 0,7% del PIB.

Los debates de fondo se están haciendo y necesitan tiempo y el esfuerzo de todos. Ya hemos visto antes cómo las limitaciones del sistema de cooperación obligan a reflexionar sobre nuestro desarrollo como sociedades ricas. La política de cooperación, si no quiere vaciarse de contenido, tiene que consensuarse con los actores más implicados y llegar al tejido social, económico y político, que es el que tiene que conocerla y seguirla. Sin contar con éstos no será posible conseguir coherencia entre la política de cooperación y las otras políticas que dificultan o, incluso, se contradicen con el desarrollo buscado con la cooperación.

Es importante que la política pública de cooperación lidere el proceso, sea un referente para la sociedad en su conjunto y para todos los actores de la cooperación en particular ya que, pese a las dificultades, es la única que puede mantener el desarrollo como objetivo. Una política pública de cooperación al desarrollo, democráticamente establecida, puede liderar el conjunto de la cooperación buscando convergencias entre todos los actores y evitando la dispersión actual existente. Los consejos asesores, formados por técnicos gubernamentales, municipales, de las ONGD, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las universidades y expertos, y creados para la consulta y la potenciación de la participación externa en cooperación, se mueven en esta dirección y tienen un papel clave al conseguir, mediante el impulso, la iniciativa y el asesoramiento, la obtención de este liderazgo.

Epílogo: de la educación a la cooperación

El paso a la cooperación internacional no se puede realizar sin más. Es necesario un trabajo y una reflexión previos sobre el papel desempeñado en la sociedad de origen antes de levantar la mirada y el vuelo hacia el exterior. Y éste es un gran reto aún por resolver, ya que hay una gran falta de proceso educativo interno, de educación cívico-política de cara a la implicación en el propio país. Si el ciudadano no ha adquirido un compromiso con su sociedad y las estructuras de su país, si no hay una consideración hacia el bien común propio, ¿cómo se puede justificar y garantizar el paso hacia la esfera internacional? En este punto se podría pensar en dar más amplitud al papel de los consejos asesores de manera que fueran los impulsores de una cultura política. Una vez recogidas las inquietudes de los tejidos social, económico y político que conforman los consejos, es preciso que se convierta en la base de la educación cívico-política necesaria, que permita, una vez asimilada en el ámbito de la ciudadanía, vincularla con la cooperación internacional.

Referencias bibliográficas

SECIPI. *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*.
www.aeci.es/01aeci/6normativa/1admon/ftp/1planes/pd_esp.pdf, 2005.