

Nº 29 - ENERO 2010

Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso

Nils-Sjard Schulz

» Cuando el partido socialista español asumió el Gobierno en 2004, se encontró con un sistema de ayuda en decadencia. Distorsionado por intereses empresariales, sin rumbo en la lucha contra la pobreza, incomunicado con los socios europeos y del Sur, había estado además sujeto a un conflicto de la administración con la sociedad civil y la academia. Seis años después, el panorama ha cambiado profundamente y dada la situación de partida no es difícil asegurar que ha sido para bien.

AYUDA NETA DE ESPAÑA

Años	Mil millones de Euros
2008	4.761,69
2007	3.754,62
2006	3.038,35
2005	2.428,36
2004	1.985,01
Total	15.968,03

El propio presidente José Luis Rodríguez Zapatero se comprometió en 2004 con un ambicioso plan de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,7 por ciento del PIB en 2012. El hecho de que esta meta siga vigente en una España inmersa en plena recesión y con impresionantes problemas presupuestarios, se debe a que la cooperación al desarrollo está muy arraigada en la sociedad española que, según los datos recientes de Eurobarómetro, lidera el compromiso internacional en el contexto europeo. El 93 por ciento piensa que la ayuda a los países en vías de desarrollo (PVD) es muy o bastante importante y el 41 por ciento piensa que la Unión Europea (UE) debería hacer más por el desarrollo. Reconocer este capital político ha sido,

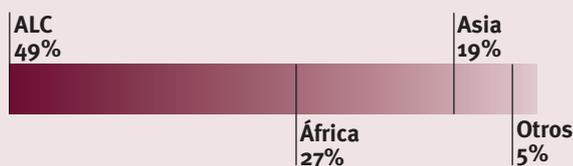
CLAVES

- En una apuesta sin precedentes, a partir de 2004, España logró tomar en serio su compromiso con el desarrollo.
- La ayuda española se encuentra hoy estancada en sus fricciones institucionales, despilfarrando su potencial.
- La salida de esta situación pasa por las capacidades institucionales y el compromiso presidencial para construir relaciones horizontales con el Sur.

»»»»» sin duda, uno de los grandes aciertos estratégicos en la política exterior española del actual Gobierno. Como consecuencia, el compromiso financiero ha catapultado a España al lugar de cuarto donante europeo y sexto a nivel mundial, con unos 4,76 mil millones de euros invertidos en la cooperación al desarrollo en 2008 (PACI). Con una composición única en el contexto europeo, el reparto de la ayuda bilateral permanece estable entre 2004 y 2008: algo menos de la mitad para América Latina, un cuarto para África y un quinto para Asia.

En las negociaciones del Foro de Alto Nivel de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda, España estuvo apoyando las posiciones europeas más progresistas, abriendo espacios para los países del Sur. En el seno de la UE, Madrid apuesta por una visión clara sobre las perspectivas de los PVD en las diferentes políticas, como la división del trabajo entre donantes. Más allá de Bruselas, Madrid se involucra en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) del CAD y el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas (UN-DCF). Aunque de forma todavía cautelosa, España es (junto con Alemania) pionera en la cooperación triangular como modelo futuro de las relaciones con los países de renta media. Aquí, se está logrando responder a demandas de los socios en América Latina, con los que Madrid mantiene relaciones muy cercanas, por ejemplo a través de la SEGIB, un mecanismo horizontal inspirado en una suerte de hermandad poscolonial.

distribución de la ayuda bilateral bruta (2008)



distribución de la ayuda bilateral bruta (2004)



A priori, las bases legales y estrategias de la cooperación española merecen una valoración positiva. Vigente desde 1998, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece un mandato, poco común en el contexto europeo, sobre la coherencia de “todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas (...) que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”. Otra vertiente estratégica para la cooperación española se encuentra en la agenda de la eficacia de la ayuda, que plasmada en el actual Plan Director 2009-2012. Para impulsar la calidad de la ayuda, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) diseñó un “Plan de Acción para una Ayuda Eficaz” con indicadores que incluso superan los compromisos asumidos por los donantes en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Todo ello ha permitido identificar a España como un donante “Nordic ++”, en un guiño a la posibilidad de que España entre en los “Nordic+”, el selecto club de donantes (integrado por Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos) que destacan por ser precursores en la innovación y efectividad de la ayuda internacional.

En lo institucional, un equipo joven liderado por la entonces Secretaria de Estado Leire Pajín, muy cercana al presidente, logró a partir de 2004 reconstruir las relaciones con los diversos actores españoles, entre ellos las ONG de desarrollo y la academia. Poco a poco, España se adentró en la renovación de su sistema de cooperación, incluyendo la creación de un “cerebro” político fuerte en la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) ubicada en la SECI, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la introducción de nuevas modalidades como el apoyo presupuestario o los convenios multianuales con ONG de desarrollo y la reorientación de los polémicos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un instrumento de internacionalización de la empresa española que genera deuda en los PVD.

Al mismo tiempo se ha activado el interés de la sociedad civil española en el análisis y la investiga-

ción sobre el desarrollo y sus políticas. Las publicaciones y eventos se han multiplicado en los últimos años, con una clara vocación europea. La UE representa el hábitat natural para el debate español, como demuestra la mayor participación de organizaciones españolas en CONCORD (para ONG) y EADI (para centros de investigación). Un debate que por otra parte reconoce con una creciente clarividencia que a pesar de todos los avances, la cooperación española parece seguir sin rumbo con varios obstáculos para el progreso.

OBSTÁCULOS PARA EL PROGRESO

En medio de la actual tormenta económica y con algunos donantes europeos cayendo detrás de sus promesas, España sigue encaminada firmemente hacia el logro de sus metas financieras en la cooperación al desarrollo. No obstante, cada día parece más urgente atender no solamente la cantidad sino también la calidad de la cooperación que se ofrece a los PVD. Paradójicamente, mientras el discurso político incurre en compromisos cada vez más progresistas, deja detrás de sí una compleja realidad institucional que da lugar a un complejo laberinto de voluntades y capacidades (o la falta de ellas), del que España aún no ha logrado salir.

El mapa de este laberinto contiene múltiples coordenadas que dificultan una lectura sencilla, pero se pueden resumir en las siguientes tres dimensiones:

Las fracturas institucionales. La cooperación española cuenta con un buen grado de descoordinación entre los ministerios de Asuntos Exteriores (que ejecuta el 51 por ciento de la AOD), Economía y Hacienda (30 por ciento) y otras carteras más dispersadas como Industria, Comercio y Turismo (4,2 por ciento). La resolución pasa por un liderazgo claro, inexistente a pesar del interés presidencial en la solidaridad internacional. Ello limita la coherencia tal como reflejan los impactos contradictorios de las políticas españolas en el continente africano. Representando el 13 por ciento de la AOD en 2008, la aportación real de la cooperación descentralizada tiende a evaporarse (con notables excepciones) en elevados costes

de transacción e intereses partidistas. A nivel central, la desconexión entre la DG POLDE, el “cerebro”, y la AECID, el “brazo” que ejecuta el 19 por ciento de la ayuda bilateral, genera tensiones. Esta situación no ha mejorado con el reciente, según algunos observadores no del todo acertado “cambio de caballo”; es decir, la sustitución de la Secretaria y del Director de la SECI y la AECID, respectivamente. En medio de una reforma estancada, la agencia ha creado algunas islas de excelencia, como la unidad responsable de programación y eficacia, pero aún adolece de muchos ingredientes básicos para ser un donante “Nordic ++”. Así, las oficinas de país, cruciales para poder cumplir con las premisas de París y Accra, tienen un mandato precario y se enfrentan a directrices muchas veces desfasadas y contradictorias. En consecuencia, su desempeño en el día a día depende fundamentalmente de las características profesionales y el compromiso personal de su coordinador. Ello explica en gran medida porqué los discursos y planes no encuentran ni eco ni espacio para ser puestos en práctica con los socios del Sur.

AYUDA PROGRAMÁTICA DE ESPAÑA

Años	Millones de Euros
2008	70
2007	52
2006	23
2005	17

La profesionalización que cojea. Tradicionalmente, la cooperación española ha sido un sector de religiosos, movimientos sociales y funcionarios, a lo que se unieron con los años ONGD de todo tipo, entre otros aspectos alentadas por una regulación sumamente favorable a las fundaciones. En los últimos años se ha logrado una mayor inversión en la formación de los profesionales, aunque con una calidad más bien variable. A través de sus redes, las ONGD han mejorado su gestión y transparencia, pero las capacidades de análisis e incidencia política son aún incipientes, aunque con cierta tendencia al alza. La propia AECID contiene un cuerpo mixto de funcionarios-diplomáticos, por un lado, y empleados-consultores, por otro. La división del trabajo rei-

»»»»» nante y la limitada meritocracia suelen incomodar al segundo grupo, mientras que el primero ha sabido consagrar su posición frente a las dinámicas de reforma. La rotación del personal, por ejemplo entre ministerios o entre sede y oficinas, se realiza sin captar lecciones institucionales. En general, la gestión del conocimiento es una de las grandes tareas pendientes a todos los niveles, tal como demuestra la persistente dificultad de poner en práctica los resultados de las grandes evaluaciones realizadas entre 2006 y 2008. “Nuevos” temas, como la gestión de finanzas públicas, aún no encuentran un terreno fértil de profesionales interesados y no se aprovechan las capacidades ya construidas, por ejemplo en el Ministerio de Economía y Hacienda. Finalmente, el sistema no es permeable hacia las capacidades analíticas externas. Por un lado, a pesar de muchas promesas el apoyo a las investigaciones está poco estructurado. Por otro, aplicando tarifas más bien bajas, la cooperación española tiene dificultades de competir por asesorías y consultorías de primer orden.

La solidaridad como capital político (tiene un precio). El apoyo cuasi unánime de la ciudadanía española hacia la cooperación al desarrollo ha inducido ciertos obstáculos en la transparencia y la rendición de cuentas. Esta paradoja se explica por el escaso análisis de políticas más allá de unos círculos más bien cerrados, a pesar de la gran diversidad de actores involucrados en el sistema. Por otra parte, los responsables políticos tienden a “satisfacer a todo el mundo” a través de amplias consultas. Un ejemplo es el Plan Director 2009-2012 que, de facto, no logra identificar prioridades sectoriales. Curiosamente, estas consultas suelen dirigirse únicamente a los actores domésticos, mientras que los socios en el Sur (incluyendo sus embajadas en Madrid) no se incluyen, a pesar de que se pretende ofrecerles una asociación muy cercana. No se ha logrado consolidar el Consejo de Cooperación como principal órgano consultivo, entre otras razones, porque no hay suficiente interés de la opinión pública por los resultados de desarrollo generados y/u obstaculizados por la cooperación española. A pesar de una gran presión social, la refor-

ma de los créditos FAD queda pendiente, debido a la descoordinación entre las Secretarías de Estado y las fuertes divergencias de intereses políticos y económicos. Esto conlleva también un porcentaje escandalosa de ayuda atada (95 por ciento, según el informe de seguimiento a la Declaración de París), que aleja España del club de los donantes Nordic+, que han abolido esta forma de ayuda perjudicial para el liderazgo de los PVD. La rendición de cuentas se centra solamente en los aspectos financieros.. Hasta la fecha, es difícil saber qué impacto crea la cooperación española, incluidas las ONGD, y por qué. Y es prácticamente imposible pedir cuentas cuando la cooperación española está perjudicando a algún país, sector o población del Sur. La cooperación multilateral es otro eslabón débil en esta cadena de rendición de cuentas, en la que parecen prevalecer intereses de visibilidad política, a través del “multilateralismo bilateralizado” (por ejemplo, través del fondo PNUD-España). Todo esto parece conveniente para una explotación simplista del capital político de la cooperación, pero constituye una barrera crítica hacia el aprendizaje, el control de calidad y la sanción de un sistema de cooperación que aún arrastra sus defectos de nacimiento.

Esta compleja situación no aprovecha el gran potencial español, dado que:

- La cooperación española aún tiene sensibles limitaciones para ser socio de los PVD en la práctica. Básicamente sigue girando alrededor de sus propias contradicciones que causan estu-por entre los actores en el Sur.
- La gestión por resultados y la rendición de cuentas no son funcionales, lo que en vistas de alrededor de 16 mil millones de euros invertidos desde

El Gobierno español deberá enfrentarse más abiertamente con la disociación entre discurso y práctica

2004 en la cooperación al desarrollo, puede crear una fuerte presión política en el futuro.

- Las experiencias reales de coordinación de la ayuda española con otros donantes europeos se restringen a unos pocos países (como Bolivia, El Salvador y Haití) y dependen fundamentalmente de la persona a cargo de la coordinación de la oficina de país.
- Las modalidades más amigables con el liderazgo del país socio, como el apoyo presupuestario, son todavía terreno nuevo que algunos actores domésticos no desean explorar por temor a perder la financiación de proyectos.
- España actúa con mucha lentitud en la innovación de las relaciones con el Sur, como la cooperación triangular, de gran potencial para las políticas europeas de desarrollo.
- Frente a las premisas europeas, la especialización y concentración de la cooperación española en menos sectores (a nivel de cada país socio) y dentro de una cobertura geográfica más limitada están estancadas por el elevado precio político que supondría enfrentarse a los diversos intereses de los actores involucrados en el sistema.

REHACER EL CAMINO

Mientras que se acerca el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, España se encuentra en un momento clave para decidir si reanima la agenda de reforma o, por el contrario, se rinde ante la propia inercia de su sistema de cooperación y las múltiples resistencias internas. Hoy ya no es el momento de las políticas, sino el del desafío institucional. Si se refuerza la senda de la reforma, puede llevar a una oportunidad única: la de convertirse poco a poco en un donante progresista, que se asocia en el día a día con el Sur e implementa con cautela los modelos europeos, como la división del trabajo.

Para ello, el Gobierno español deberá enfrentarse más abiertamente con la disociación entre discurso

y práctica, con una mayor capacidad de escuchar a su capital humano, especialmente en la AECID. Podría merecer la pena responder constructivamente al rumor que corre sobre la “contrarreforma” de la AECID, ampliando las islas de excelencia, replicando experiencias piloto de las oficinas técnicas en otros contextos y enfrentando la tensión y frustración del personal de la agencia. Conviene aplaudir abiertamente la apuesta de algunos entes de cooperación descentralizada, como el catalán, por la eficacia y entrar en el aprendizaje mutuo, por ejemplo con respecto al apoyo presupuestario subnacional y la cooperación delegada. Los países socios agradecerán asociaciones más horizontales llevadas a cabo en la práctica, por ejemplo a través de la cooperación triangular con los países de renta media de América Latina. Estas también podrían constituir la verdadera ventaja comparativa de España en las políticas europeas de desarrollo.

Al final del día, lo que cuenta son los resultados y más en un momento de crisis que no sólo requiere explicaciones a la propia opinión pública, sino también responsabilidad hacia los países del Sur cuyo acceso a financiación se ha contraído. Hoy no necesitan discursos, sino una ayuda que sea de calidad y utilidad en su día a día cada vez más desafiante. Y lo cierto es que más allá del compromiso financiero, esta responsabilidad merecería la atención presidencial en estos tiempos turbulentos.

Nils-Sjard Schulz es investigador de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**