

España y el futuro de la cooperación internacional

¿Hacia la verdadera eficacia del desarrollo?

Manuel Manrique

>> 2011 será un año clave para la cooperación internacional, y por encima de las demás citas destaca el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan (Corea del Sur) (HLF-4 con siglas en inglés). Un evento que se celebrará en noviembre en un contexto tan crucial como rápidamente cambiante, no sólo para la cooperación, sino para la totalidad del sistema internacional. La emergencia de nuevos actores (tanto los afamados BRIC –Brasil, Rusia, India y China– como otros países de tamaño medio) y foros (como el G-20) indican un incipiente mundo multipolar al que los donantes tradicionales, preocupados por los efectos de la crisis y los previsibles recortes presupuestarios, no están preparados para responder. Esto no sólo dificulta la posibilidad de alcanzar acuerdos significativos en Busan, sino que genera un importante debate sobre la apropiación de la agenda de la eficacia que amenaza con disminuir su relevancia. Los países donantes no deben centrarse exclusivamente en la implementación de la Declaración de París (DP) y la Agenda de Acción de Accra (AAA), sino que tienen que profundizar en su relación con los estados socios.

En este sentido, España ha de aprovechar su cercanía a países de América Latina activos en la Cooperación Sur-Sur (CSS), así como su experiencia en la cooperación triangular. El Estado español puede ser clave en el próximo HLF-4, si es capaz de contribuir a una mayor asociación entre donantes y socios. No sólo con los países menos avanzados (PMA), fundamentales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino con estos nuevos actores. El objetivo español al promover esta asociación, fundamental para la futura arquitectura multipolar de la cooperación internacional, debe ser triple: asegurar la efectiva implementación de los principios de la DP y la AAA; adaptar la agenda a diferentes contextos, como el de los países de renta

CLAVES

- Los donantes tradicionales no están preparados para responder al incipiente carácter multipolar de la cooperación.
- La exitosa implementación de la agenda de la eficacia en España, necesita de un claro compromiso político y una mejor gestión de resultados.
- España debe además contribuir a una verdadera eficacia del desarrollo, que incluya las experiencias de la Cooperación Sur-Sur y una mayor coherencia de políticas

»»»»» media (PRM); y avanzar en la transformación de la agenda de la eficacia de la ayuda en una verdadera agenda de la eficacia del desarrollo.

PRIORIDADES DIVERGENTES EN EL CONTEXTO ACTUAL CAMBIANTE

Durante la última década – y en paralelo con el aumento del volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) – ha adquirido una importancia creciente la agenda de la eficacia de la ayuda. Si bien la preocupación derivada de la armonización y la gestión de los resultados puede trazarse hasta los acuerdos de Roma (2003) y Marrakech (2004) respectivamente, es con la DP (2005) con la que culmina la construcción de dicha agenda. En París la necesidad de las buenas prácticas de los donantes se recogen en los cinco principios de la eficacia: el repetido mantra de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. El Foro de Accra (2008) profundizó en el carácter asociativo del desarrollo y la necesidad de una ayuda previsible y desligada. Ahora, el HLF-4 aparece como una nueva oportunidad para revisar estos compromisos. A falta de conocer los resultados del trabajo de seguimiento y evaluación, realizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se pueden señalar algunos de los temas que parecen prioritarios. Desde el Sur, los países socios enfatizan la necesidad de reducir las condicionalidades y de utilizar sistemas nacionales – colocando a los estados socios en el asiento conductor del desarrollo. Estas prioridades son también el núcleo de numerosos programas de CSS que buscan una cooperación más *horizontal*, marcada por la responsabilidad y el aprendizaje mutuo, como refleja el Informe de Bogotá (marzo, 2010). Prioridades compartidas por las organizaciones de la sociedad civil (OSC), según lo aprobado en los Principios de Estambul (octubre, 2010).

En paralelo a estos esfuerzos, los países donantes se centran tanto en la implementación de la agenda, como en el desarrollo de una “agenda sofisticada de la eficacia y eficiencia” con la que abordar

el actual contexto de reducción de recursos. También enfatizan la importancia de justificar los desembolsos, una mejor gestión de resultados y una mayor transparencia – como demuestra el reciente acuerdo de la Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda Internacional (IATI). Este es un acuerdo importante, compartido por los estados socios que demandan mayor transparencia y previsibilidad, pero es necesaria su implementación. Por el momento sólo lo ha hecho Reino Unido, España no ha publicado aún su calendario para la ejecución. Centrarse exclusivamente en estos aspectos presenta el riesgo de revertir en una visión técnica excesiva, así como de servir de justificación a decisiones orientadas a reducir gastos, como la posible retirada de países socios sin garantizar una buena salida. Estas prioridades verticales contrastan con las de los países socios y pueden dificultar el llegar a acuerdos en el HLF-4.

Más allá de acuerdos concretos, los profundos cambios del sistema internacional hacen necesaria una revisión completa de la agenda para evitar su irrelevancia. El cambio hacia un mundo multipolar –reflejado en el retroceso de las economías europeas y estadounidense frente a los países emergentes– afectará también a la cooperación. La existencia de nuevos polos de crecimiento (y de recursos) está llevando a los donantes tradicionales a considerar bien un recorte en la AOD, bien una reorientación de ésta hacia objetivos de interés nacional. Junto a este repliegue, la aparición de nuevos actores tiene importantes consecuencias. No se trata únicamente de que Brasil, India y China desarrollen paquetes de cooperación guiados por reglas diferentes al CAD (mezclando por ejemplo ayuda e inversiones). También son fundamentales el sector privado, los llamados CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica) y otros países de nivel medio que pueden contribuir a desarrollar una cooperación internacional alejada de la orientación Norte-Sur que la ha caracterizado durante décadas. La aparición de esta “tercera ola de actores de desarrollo” conlleva nuevas dinámicas, como las cooperaciones Sur-Sur y triangular, o las asociaciones entre agencias del Norte y del Sur. Todo esto acompañado de una creciente difumi-

nación de los límites entre la cooperación y otros temas económicos globales cuyas consecuencias, previsiblemente profundas, están aún por definir.

ESPAÑA, LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA Y LOS PAÍSES DEL SUR

Como quizá pueda esperarse en un recién llegado relativo, la agenda de la eficacia apareció en la cooperación española (CE) algo más tarde que en otros países. Pese a esto, la aprobación del III Plan Director (2009-12) marcó un hito en la creación de un marco normativo que refleja la centralidad de la

agenda. Existen, sin embargo, importantes retos para conseguir una exitosa implementación de la agenda de París. Algunos de los avances más destacables incluyen la creación de una DG responsable de la planificación, seguimiento y evaluación, llamada Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), así como de la Unidad de Programación y Calidad (UPC) dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Grupo de Trabajo de

Eficacia y Calidad (GTEC) de funcionamiento trasversal AECID-DGPOLDE. La firma del primer contrato de gestión de AECID (2009-10), ha dado cabida a procesos importantes como la Programación Operativa. En el ámbito de planificación estratégica pueden destacarse los Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con organismos multilaterales y, especialmente, los Marcos de Asociación País (MAP). Estos últimos, pueden convertirse en un instrumento clave para la implementación de la

agenda, y ya están sirviendo para identificar los principales retos del sistema de la CE en su totalidad. Dada la complejidad institucional española, uno de los aspectos principales es la armonización y la coordinación entre diferentes actores – Administración central, ONG y cooperación descentralizada (entes locales y Comunidades Autónomas). Esto debe hacerse en la sede, utilizando estructuras y mecanismos existentes pero infrautilizados como la Conferencia Sectorial o el Real Decreto (junio 2010), que simplifica los trámites de subvenciones y ayudas, y también sobre el terreno. En los países socios, la clave para esto son los llamados Grupos Estables de Coordinación (GEC), en los que se incluyen todos los actores de la CE. En Angola incluso el GEC está dando pasos para la incorporación a éste de actores privados, una iniciativa destacable.

Existen también claros límites en la implementación de la agenda (muchos evidenciados en la elaboración de los MAP), como: la falta de estrategias de difusión de la agenda por parte del sistema central; la necesidad de una comunicación entre sede y terreno más efectiva; y la importancia de mejorar las capacidades y los recursos humanos (incluyendo el compromiso con la agenda de la eficacia) tanto en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y la central de AECID, como en el resto de actores. Los obstáculos más importantes para España, sin embargo, derivan de la falta de compromiso y liderazgo político con la agenda de París (cuya solución quizá necesite la esperada reforma de la Ley de Cooperación); así como de la necesidad de integrar las estructuras de toma de decisión y las de actuación, para permitir crear una visión global y continuada de la agenda.

De cara a Busan, España aparece entonces como un país que trabaja de forma prioritaria para la implementación de los principios de la eficacia, si bien existen aún carencias. No obstante, las profundas tensiones que marcan el actual contexto hacen deseable que el Estado español acuda al HLF-4 con una actitud estratégica y proactiva. El objetivo en Busan no debe ser sólo el de examinar la implementación de la DP y la AAA y explorar cómo mejorarlas. En este sentido, las evaluaciones seña-

El objetivo de España en Busan no debe ser sólo el de evaluar la implementación de la agenda, sino explorar su cercanía a países activos en la CSS, y su experiencia en la cooperación triangular

»»»»» lan, entre otros aspectos, que las carencias del sistema de gestión para resultados español genera una situación en la que se “avanza sin contar con indicadores objetivos” sobre los resultados de la AOD. En el ámbito internacional, España debe explorar su cercanía a países activos en la CSS y su experiencia en proyectos de cooperación triangular (en los que aparece como segundo oferente en el 10% de las actuaciones en América Latina). En el HLF-4 España debe propugnar que la “responsabilidad mutua”, se convierta en una verdadera asociación con los países socios que mejore la calidad democrática de la agenda y mantenga su relevancia.

España puede ser un aliado clave en las iniciativas lideradas por países y grupos de trabajo del Sur, que buscan la adaptación de la aplicación de la agenda de la eficacia a contextos específicos. Este reconocimiento del contexto del país socio ya se hace con los estados frágiles y quizá pueda extenderse a los PRM. Esto es interesante no sólo por la necesidad de sumar estas voces a un debate sobre la agenda que reconozca la importancia de los países emergentes, sino también porque en el futuro, la lucha contra la pobreza no se centrará sólo en los PMA. Aproximadamente tres cuartas partes de las personas más pobres viven en PRM, lo que indica la necesidad de transformar el crecimiento económico en desarrollo humano. Estos temas ya se incluyen en nuevos foros de desarrollo, como el G-20, por lo que es fundamental que los gobiernos europeos como el español aporten su experiencia a la hora de combatir la desigualdad, y que contribuyan a abrir la agenda de la eficacia a las experiencias y conocimientos de los propios PRM.

PRIORIDADES POLÍTICAS Y LOS LÍMITES DE LA AYUDA

La creciente pluralidad del sistema internacional pone de relieve también los límites de una agenda de la eficacia de la ayuda centrada, precisamente, en la ayuda. Cada vez son más las voces que demandan una verdadera agenda de la eficacia del desarrollo. Aunque, o precisamente porque, aún no existe el consenso sobre lo que significa, es necesario

avanzar en esa dirección para conseguir una cooperación de calidad que evolucione hacia el cumplimiento de los ODM en 2015. Todo esto es urgente dado que un posible riesgo del escenario multipolar es que se produzca un retroceso en la eficacia de la ayuda. La aprobación en el G-20 del Consenso para el Desarrollo de Seúl, centrado en el crecimiento compartido, las infraestructuras, la creación de empleo y la movilización de recursos domésticos, señala tal posibilidad. Europa parece concurrir en parte, según el Libro Verde sobre el Desarrollo de la Comisión, en que destacan como objetivos una política de desarrollo de alto impacto, facilitar un crecimiento mayor y más inclusivo, un desarrollo sostenible y resultados duraderos en el área de la agricultura y seguridad alimentaria.

En España – y pese a las garantías de que no sería así – la actual crisis económica ha llevado a un importante recorte (casi un 20%) de los fondos dedicados a la AOD. Esta es una muy mala noticia, pero puede ser peor si se le añade una reorientación de la ayuda conforme con prioridades políticas. Ya ha sucedido en la reciente revisión de la ayuda de Reino Unido y podría repetirse en el resto de Europa con la inclusión de la cooperación al desarrollo en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Si a la posible reducción de la AOD sumamos la concentración de ésta en los países frágiles y de importancia estratégica (Irak, Afganistán, Pakistán, Yemen o el Norte de África), las consecuencias para la agenda serían nefastas: se convertiría en poco más que un mecanismo para garantizar los resultados de las inversiones y perdería su relevancia. Es fundamental, por tanto, que la futura concentración geográfica de la cooperación española –prevista para 2012– se guíe únicamente por criterios de eficacia y aprenda las lecciones existentes sobre buenas prácticas de salida. El complicado contexto económico no debe convertirse en excusa, sino en aliciente para hacer de la eficacia la base del sistema de cooperación español. Como complemento, en el HLF-4 España ha de apoyar las dinámicas de solidaridad generadas por la CSS, que pueden constituir un nuevo modelo de asociaciones horizontales que generen vías alternativas para la producción y circulación de recursos y conocimientos en el sistema internacional.

DEL HLF-4 A LA EFICACIA DEL DESARROLLO

Incluso si en Busan no se alcanzan acuerdos significativos, el foro puede ser un primer paso hacia un nuevo modelo de cooperación que lleve la eficacia inscrita en su ADN. En este sentido la posición de España en el HLF-4 (también después), puede servir como modelo a otros países europeos y debe seguir una estrategia triple:

- Las prioridades españolas deben ser: un mayor compromiso político con la implementación de las agendas de París y Accra; aumentar la transparencia de la ayuda – incluyendo el compromiso con la IATI; y la creación de un verdadero sistema de gestión de resultados. Esto debe acompañarse a nivel internacional, de indicadores comunes y claras metas temporales que marquen el progreso de la ejecución de forma objetiva.
- Una segunda línea de actuación tiene que buscar la adaptación de la agenda de la eficacia a la realidad de los países socios, avanzando así una apropiación efectiva. España puede jugar aquí un papel clave como agente doble, defendiendo la integración en una agenda, liderada hasta ahora

por el CAD, de las experiencias y lecciones derivadas de las cooperaciones Sur-Sur y triangular.

- Por último, y de forma más ambiciosa, España debe sumar esfuerzos con otros actores para expandir la agenda de la eficacia hasta conseguir una cooperación al desarrollo de calidad. La falta de consenso sobre cómo concebir a la llamada eficacia del desarrollo, debe actuar como acicate para profundizar en estos debates en el HLF-4. Entre los temas destacados aparece como algo central la coherencia de políticas respecto de: el respeto a los derechos humanos (algo en lo que las actuaciones del Gobierno español – especialmente en África (Guinea Ecuatorial, Marruecos)– dejan mucho que desear), las garantías medioambientales (incluyendo las acciones del sector privado) y defender un sistema económico global compatible con el desarrollo, que considere la vulnerabilidad de determinados países en la negociación de acuerdos comerciales, así como el control de la especulación y los flujos de capital.

Manuel Manrique es investigador junior en FRIDE.