

La eficacia de la ayuda y la cooperación española

Manuel de la Iglesia-Caruncho (Coordinador)
Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales
(ICEI) Madrid, 2012. 187 páginas

La generación de impacto en las acciones orientadas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza, así como la gestión de la ayuda basada en resultados y su ofrecimiento y recepción eficaces, debieran ser prácticas habituales en la cooperación internacional. Sin embargo sabemos que, al menos desde finales de los años noventa del siglo XX, la preocupación de los organismos multilaterales, de los donantes y de los receptores más dependientes de la ayuda exterior por los bajos niveles agregados de eficacia observados en el terreno se ha incrementado. Ya en el siglo XXI, la constatación de los eventuales efectos sobre la eficacia de la ayuda debido al fenómeno de la proliferación de agentes (nuevos donantes, cooperantes del Sur, fundaciones filantrópicas, fondos globales, sector privado empresarial, etc.) y de la fragmentación de las actividades, con la consiguiente consecuencia en la elevación de los costes de transacción, encendieron las alarmas.

Estas demandas de eficacia adquieren mayor relevancia en contextos de crisis económica, cuando las exigencias de la sociedad se elevan ante la necesidad de demostrar que la ayuda cumple con los objetivos que, a priori, se le han asignado y cuando las urgencias de los gobiernos por enfrentar el déficit fiscal conducen a cortes severos que afectan a los niveles de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y a la propia continuidad de la cooperación como política de Estado, entendida ésta como una mezcla no siempre equilibrada de intereses de política exterior y de motivaciones solidarias.

Por otra parte, a partir del año 2002, se inauguró un periodo que cumple ahora una década, de gran activismo internacional en el intento de construir consensos compartidos entre todos los implicados en esta particular “industria de la ayuda”¹. Las primeras menciones internacionales de cierto calado en la dirección de configurar una agenda de la eficacia se produjeron en la I Conferencia sobre Financiación Internacional del Desarrollo, celebrada en 2002. Si bien el documento final, “el Consenso de Monterrey”, reflejaba la preocupación con la

1. El término ha hecho fortuna en la literatura reciente sobre el tema. Ver HAAN, Arjan de (2009): *How the Aid Industry Works, An introduction to International Development*, Kumarian Press, Sterling VA.

“cantidad” de la AOD, no dejaron de incluirse alusiones a la “calidad” en el punto 43, al afirmarse que los países receptores y los países donantes, así como las instituciones internacionales, deberían tratar de aumentar la eficacia. Para ello, se proponía armonizar los procedimientos operacionales; reducir los costes de transacción; hacer más flexibles los desembolsos; mejorar la capacidad de absorción y la gestión financiera de los receptores promoviendo el uso de instrumentos apropiados; garantizar la ayuda a través de mecanismos de apoyo presupuestario sobre la base de consultas exhaustivas; utilizar los planes de desarrollo y las Estrategias de Reducción de la Pobreza de los países en desarrollo; usar más y mejor los recursos de asistencia técnica locales; mejorar la coordinación de la ayuda y la medición de los resultados o fortalecer la Cooperación Sur-Sur y triangular.

El siguiente paso en la agenda de eficacia, se dio en Roma, en 2003, durante el 1º Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la ayuda, que produjo una declaración centrada en aspectos como la necesaria convergencia de la ayuda con las prioridades de los países “socios”, la reordenación de políticas, procedimientos y prácticas, la preparación de estrategias de asistencia y marcos orientados a resultados comunes, los fallos de información asimétrica y, en suma, la generación de cambios en el sistema de ayuda.

En 2005, después de la reunión de Marrakech de 2004, donde se avanzó en el establecimiento de sistemas de medición, monitoreo y gestión para obtener resultados, se convocó el 2º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. La cumbre se celebró en París con la participación de 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países receptores de ayuda y 14 organizaciones de la sociedad civil como observadores. El resultado concreto fue la Declaración de París (DP) que proclamó cinco principios clave (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad). Los Estados y las instituciones multilaterales se comprometieron a adoptar un conjunto de medidas cuyo cumplimiento se evaluaría en los siguientes años, a partir de una serie de indicadores que representaban un intento importante por “aterrizar” en resultados y términos concretos de cumplimiento la declaración suscrita. La DP incluyó una lista detallada de 50 compromisos específicos y de 12 metas concretas que deberían alcanzarse hasta fines del 2010.

En septiembre de 2008, se reunió el 3º Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda en Accra, con la participación de 80 países socios, 50 organismos internacionales y países donantes y organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos del Foro fueron crear un apoyo de alto nivel para la reforma del sistema de ayuda, realizar un balance de la situación, examinar los progresos desde la DP y decidir sobre medidas que aumentasen el impacto de la cooperación. Los trabajos se

organizaron en nueve mesas redondas en función de campos temáticos, a saber: apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en resultados, responsabilidad mutua, sociedad civil, mejora de la eficacia de la ayuda en situaciones de fragilidad y conflicto, mejora de resultados en ámbitos sectoriales y cambios en la arquitectura de la ayuda. El resultado final fue el Plan de Acción de Accra (PAA) que presentó una agenda de trabajo articulada en torno a tres constataciones: El liderazgo de los países socios es clave en la eficacia; la necesidad de construir asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo; la importancia de lograr resultados en términos de desarrollo y rendición de cuentas.

La última cita en esta agenda de la eficacia se ha producido en el mes de diciembre de 2011, en Busan (Corea del Sur) donde se celebró el 4º Foro de Alto Nivel que presentó los avances (escasos y decepcionantes) en el cumplimiento de la Declaración de París. La declaración final, sin indicadores de seguimiento ni carácter vinculante u obligatorio, contentó a casi todos los participantes estatales y a los agentes privados (más al sector empresarial que a las organizaciones de la sociedad civil) y propuso transitar desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo².

Pues bien, la obra que comentamos se sitúa exactamente en el momento entre el Foro de Accra y la conferencia de Busan, habiendo sido concluida en septiembre de 2011. Ello explica que las referencias al 4º Foro de Alto Nivel de Corea del Sur sean especulativas y prospectivas y que, por lo tanto, no se contemplen los debates, resultados y el proceso en curso en este momento de articulación de una Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo. Si todo corre bien, a partir de finales del mes de junio de 2012, podremos conocer los perfiles y contenidos concretos de este partenariado.

El libro coordinado por Manuel Iglesia-Caruncho, autor comprometido con la cooperación que posee una dilatada trayectoria en diferentes facetas (cooperante en terreno, académico e investigador, comisionado para la reforma de la AECID, gestor, etc.) reúne un ramillete selecto de académicos y *practitioners* unidos por un denominador común: su conocimiento de las *tripas* de la cooperación española y su implicación en los debates sobre la eficacia, en su dimensión teórica y práctica.

La publicación es el resultado de la edición y actualización de las ponencias presentadas durante la celebración del seminario realizado en la Universidad de Santiago de Compostela, en junio de 2010, con el apoyo del Instituto Jaime Vera. La estructura de la publicación se ordena en cinco capítulos. El primero,

2. Disponible en: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/outcome_document_-_final_es_.pdf

una introducción general redactada al alimón por el coordinador de la obra y por el catedrático de Economía Aplicada José Antonio Alonso, repasa los factores que socavan la eficacia de la ayuda, discute las evidencias empíricas sobre la relación entre la ayuda y una serie de variables (crecimiento económico, gobernanza, imposición fiscal y comportamiento de los donantes) y recorre los avances en la generación de consensos (quizás menos en los disensos evidentes que existen) desde Monterrey a Accra.

El segundo capítulo, elaborado individualmente por Iglesia-Caruncho, analiza la configuración de la política española de cooperación (objetivos, actores, distribución y composición de la AOD) y se detiene en los aspectos vinculados al proceso de su reforma institucional a partir de 2005, para concluir con un repaso de los retos pendientes, ahora más apremiantes por la crisis.

El tercer capítulo, fruto del trabajo mancomunado entre Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja (investigadores asociados al ICEI), se concentra en la cooperación descentralizada española y en las medidas que podrían adoptarse para aumentar el impacto y la eficacia de esta modalidad cooperativa. En un primer momento, este apartado enfatiza la dimensión cuantitativa e institucional para dar espacio, en un segundo instante, a los aspectos cualitativos y a las propuestas concretas (planificación conjunta, coordinación, búsqueda de la complementariedad, exploración del valor añadido y formas de superar la lógica de la oferta y la demanda).

El cuarto capítulo, autoría conjunta de Juana Bengoa e Ignacio Soletto, la primera especialmente vinculada al movimiento asociativo ciudadano y de mujeres y el segundo jefe del área de cohesión social de la FIIAPP, dirige su lupa analítica a las aportaciones que las organizaciones de la sociedad civil han realizado a la agenda de eficacia. Su reflexión, quizás la más original del libro, plantea ir más allá de la ayuda y caminar de manera decidida hacia la discusión política de los modelos de desarrollo que la cooperación trata de impulsar.

El quinto y último capítulo, rubricado en esta ocasión de manera solitaria por José Antonio Alonso, pone una guinda final tremendamente oportuna a la obra al discutir sobre el papel de la cooperación multilateral para la cooperación española, en el momento en el que los recortes de AOD se han cebado en las contribuciones que realizamos a los organismos internacionales y a los programas y agencias de las Naciones Unidas. Unas aportaciones financieras que llegaron a representar el 59% de la AOD española si consideramos los componentes multilateral y multi-bilateral.

La valoración en conjunto de esta obra es claramente positiva y satisfactoria. Entre sus fortalezas cabe destacar las credenciales de los autores y su dominio de las temáticas abordadas; la estructuración y secuencia de los temas analizados; la claridad argumental y la capacidad explicativa; la variedad de ángulos contemplados que abarca los dominios de la cooperación estatal, de la sociedad civil, de los actores locales y de los organismos multilaterales; el carácter ameno de la lectura, a pesar de la complejidad técnica que implica, lo que facilita la comprensión de un público menos versado en la materia; y, en definitiva, la posibilidad de encontrar compendiados en un opúsculo la información, el análisis, la discusión crítica y la elaboración de propuestas orientadas a la mejora de la eficacia de la ayuda española.

Entre los aspectos susceptibles de mejoras, de cara a una futura reedición, puede señalarse la necesidad ya apuntada de incluir los resultados del Foro de Busan y los trabajos del Grupo Interino Post Busan que presentará, en el segundo semestre de 2012, la estructura de la Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo o la inclusión de reflexiones más detalladas en otras dimensiones menos tratadas, como la Cooperación Sur-Sur, el papel de las empresas, la coherencia de políticas o las nuevas formas de cooperación a través de redes y articulaciones menos institucionalizadas.

Bruno Ayllón Pino