



NUEVA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO, ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBÉ?

AGENDA SOFISTICADA DE EFICACIA+EFICIENCIA DE LA AYUDA RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN

En los inicios del siglo XXI, la agenda de eficacia de la ayuda ha evolucionado en complejidad hacia una agenda sofisticada de eficacia+eficiencia. Entendiendo por eficacia la relación entre objetivos y resultados o impactos de desarrollo, y por eficiencia la relación entre recursos disponibles y resultados, esta agenda sofisticada de eficacia+eficiencia se ha construido en respuesta al problema de la fatiga de la ayuda.

Durante los 90 arrancó con el documento seminal del CAD de 1996 (El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI), se consolidó en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002) y se sofisticó (de la eficacia a la eficiencia) entre los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París-2005 (Declaración de París) y Accra-2008 (Agenda de Acción de Accra). Con la salida de la gran recesión de finales de 2008 y 2009, que ha penalizado por primera vez a los países desarrollados frente a los países emergentes, la agenda sofisticada está desplazando a la agenda de objetivos internacionales de desarrollo y dominará el panorama internacional durante 2010 (con la revisión de las metas de la Declaración de París) y hasta, al menos, la IV Conferencia de Alto Nivel de Seúl-2011.

CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA

La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia se basa en dos pilares fundamentales. El primero es la reducción de la proliferación de donantes —que causa la fragmentación de la ayuda— por medio de la división del trabajo. Y el segundo la reducción de la volatilidad de la ayuda con sistemas de apoyo presupuestario ampliado, como el contrato ODM, que garanticen la predictibilidad. El Consenso europeo de desarrollo de 2005 interioriza y lidera los cinco principios parisinos, que son parte esencial del acervo comunitario contenido en el Tratado de Maastricht de 1992 (con su doctrina de las 3C: coherencia, comple-

mentariedad y coordinación) y la Declaración del Consejo y la Comisión de 2000: los dos de vertiente política (apropiación y mutua responsabilidad) y los tres de vertiente tecnocrática (alineación, armonización y gestión orientada a resultados), que son los que han centrado la agenda sofisticada.

“

Esta agenda de eficacia + eficiencia se ha construido en respuesta al problema de la fatiga de la ayuda

”

En efecto, relegando la coherencia de políticas de las 3C, que también estaba ausente de la Declaración de París, la política de cooperación de la UE, en estrecha colaboración con el CAD, dio prioridad a la vertiente tecnocrática parisina para afrontar los dos problemas que definieron la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia: la proliferación de donantes (que remite a los principios de alineación y armonización) y la volatilidad de la ayuda (que remite al de gestión orientada a resultados). Accra-2008 no hizo más que canonizar este esquema y, mediante el principio de apropiación inclusiva, atraer a las ONGD para que pudieran incorporarse a la división del trabajo.

La proliferación de donantes, que causa la fragmentación de la ayuda, dio lugar a dos iniciativas europeas: el pack sobre eficacia de la ayuda de 2006 y el Código de Conducta sobre división del trabajo de 2007,



que se centra en la complementariedad y la división del trabajo en el país socio, mediante la concentración de la ayuda en sectores prioritarios y la limitación del número de donantes activos a un máximo de tres por sector, con las posibles alternativas del apoyo presupuestario, la cooperación delegada y la salida responsable. El Código, que está encontrando muchas resistencias tanto entre los donantes como entre los países socios, avanzó lentamente por su carácter de autorregulación, por las inconsistencias de los conceptos en los que se basa (complementariedad, división del trabajo, ventajas comparativas, valor añadido) y por la falta de operacionalización para identificar las ventajas comparativas. El documento de buenas prácticas del CAD y el toolkit europeo para implementar la división del trabajo, ambos de 2009, podrían acelerar el proceso, máxime ahora que se conoce el potencial ahorro de costes por concentración de donantes (entre 200 y 500 millones de euros anuales) y por reducción de la fragmentación de actividades (entre 1.900 y 3.000 millones de euros anuales).



La volatilidad de la ayuda podría estar costando entre 2.000 y 4.000 millones de euros anuales a la UE



La volatilidad de la ayuda, que disminuye entre un 15 y un 20% su eficacia y que podría estar costando anualmente entre 2.000 y 4.000 millones de euros a la UE, se abordó con la mejora de la predictibilidad a través de una ampliación del instrumento recomendado ya por el documento del CAD (1996) y que es la prioridad de París y Bruselas: el apoyo presupuestario. Aunque la doctrina europea y del CAD a favor de este instrumento se ha matizado en los últimos años, tras las concesiones a las ONGD para que interiorizaran los principios de la Declaración de París (como quedó patente en Accra y Doha-2008), la Comisión está apostando por la predictibilidad como incentivo para los países que apliquen a resultados el apoyo presupuestario. El desafío es que este “contrato ODM” se pueda extender, como reclama el Parlamento Europeo, desde los países ACP a otros candidatos que cumplen (y con

mayores garantías) las condicionalidades del mismo a partir del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, como es el caso de algunos países de ALC.

ALCANCE DE LA INICIATIVA

En ALC, una región de renta media pero de grandes desigualdades entre países y el interior de los mismos, la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia tiene tres implicaciones que se concretan en la selectividad en la asignación geográfica de la ayuda, la adecuación de las modalidades e instrumentos a las condiciones específicas de cada país y la participación activa de los países ancla o estratégicos en la nueva arquitectura de la ayuda a través de la cooperación sur-sur y triangular. Las experiencias de desarrollo exitosas de algunos países de la región y también en la lucha contra la pobreza a través de los programas de transferencias sociales condicionadas permiten aventurar un mayor activismo de oferta de cooperación extra-regional y una influencia creciente en la propia definición de la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia aportando recetas propias de cara al IV Foro de Alto Nivel de Seúl-2011.

Sin duda Brasil, como campeón regional indiscutible que ya se ha graduado en la categoría de potencia global desde 2008, Chile, como miembro de pleno derecho de la OCDE desde enero de 2010, y Colombia, desde la presidencia del GT-CSS respaldada por el CAD, van a definir las distintas sensibilidades en torno a ese activismo. Y en este punto, la CSS, como doctrina latinoamericana de eficacia de la ayuda desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, se debatirá entre los intentos de asimilarla al sistema internacional de ayuda a través de la cooperación triangular y sus países ancla (que recuperó la CSS para la agenda de la eficacia en Monterrey-2002 y el proceso de Madrid-El Salvador-Windhoek de 2007-2008), o tener una mayor autonomía en la que los países estratégicos primen el diálogo político y el instrumento comercial dentro de sus esquemas de cooperación internacional.

Con el horizonte de Seúl-2011 como fondo, la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia en su vertiente de complementariedad y división del trabajo ha ocupado buena parte de la política de cooperación para el desarrollo de la presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2010. Ello no deja de resultar paradójico pues España muestra un gran retraso en el cumplimiento de varias metas 2010 de la Declaración de París que están fuertemente vinculadas con los aspectos de coordinación (alineamiento y armonización) para la eficacia de la ayuda. Asimismo, el documento de la Presidencia Española de la Unión Europea en el área de Cooperación al Desarrollo establece entre



sus prioridades la eficacia de la ayuda y, dentro de ella, el objetivo de la reducción de la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes, “empezando una discusión focalizada sobre la división del trabajo entre países de la UE” de cara al IV Foro de Alto Nivel de Seul-2011. Además, a España le tocó acelerar la “Iniciativa de Seguimiento Rápido sobre División del Trabajo”, de forma que pudiera haber un plan de acción conjunta para 31 de marzo de 2010, cosa que no se ha conseguido. Aunque es posible que España presente un informe sobre coordinación de donantes en América Latina, recogiendo una iniciativa de EuropeAid de 2009 sobre este tema.

DESARROLLO DE PROPUESTAS

Por tanto, la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia seguirá marcada por los dos objetivos que definen el afán de los donantes del CAD: reducir la proliferación o “congestión de donantes” —en la actualidad hay 30 donantes por país socio, frente a los 12 de la década de 1960— que lleva a una preocupante fragmentación de las actuaciones, y aumentar la predictibilidad de los flujos. Para ello, los principales expertos internacionales plantean centrar la actuación en dos grandes ejes: mejorar las bases de información para la implementación de la división del trabajo y la eficiencia asignativa de la ayuda, y transformar su gobernanza y arquitectura. Desde la UE se proponen en este sentido tres medidas: preparar un informe anual sobre el Sistema Europeo de Ayuda al Desarrollo, que unifique las estadísticas de AOD de la Comisión y los Estados miembros, y que debería presentarse al Parlamento; reinstaurar el Consejo de cooperación al desarrollo, subsumido en el de Relaciones Exteriores desde 2002; y nombrar un Embajador Europeo de Cooperación en cada país socio (que podría ser el del país que aporte más AOD al socio en cuestión).

Dichas prioridades deberían acompañarse con un cierre de los principales “brechas” de la arquitectura de la ayuda. La primera es la brecha de transparencia, para lo que se precisa crear un sistema de información estadística que agrupe a todos los donantes: los del CAD, los nuevos bilaterales o donantes estratégicos, las ONGD internacionales y las principales fundaciones privadas. La segunda es la brecha de gobernabilidad u organización del sistema, que requiere una apertura a los donantes estratégicos —en 2015 se supone que aportarán el equivalente al 10% de los recursos— y las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La tercera es la brecha de financiación, donde hay importantes problemas que han quedado fuera de las prioridades marcadas por los ODM. Y la última es la brecha

de incentivos que requiere de las agencias una mayor orientación a resultados.

Detrás de estas brechas existe un intenso debate multinivel en el que se superponen la carrera para la creación de una nueva agenda de objetivos post-ODM; la rivalidad entre el CAD —que, pese a abrirse a los países socios desde el Equipo de trabajo sobre eficacia de la ayuda, sigue siendo en esencia el club de los donantes— y el nuevo Foro de Cooperación para el Desarrollo —que cuenta con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y los países en desarrollo—; y, en relación con ello, el cuestionamiento de la propia definición de AOD desde la cooperación sur-sur, pero también por parte de algunos conspicuos representantes de agencias del CAD que proponen nuevos mecanismos de financiación para lograr objetivos más ambiciosos que la mera reducción de la pobreza, como acelerar la convergencia de los países emergentes con los países desarrollados, establecer un esquema universal de acceso a los servicios esenciales y preservar los bienes públicos globales.

Consulte los resultados completos de este estudio en:

Domínguez, R.: *“Agenda sofisticada de eficacia + eficiencia: implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe”*, en Tezanos, S. (director):

<http://www.ciberoamericana.unican.es/documentos/libros.html>

<http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>