
Agenda Post Desarrollo 2015: hacia un modelo más eficaz en la gestión de la cooperación

(Xosé Luis Barreiro Rivas¹ y María Pereira López²)

XII Congreso AECPA 2015

GT 5.16. La agenda de desarrollo post 2015: la política de cooperación después de los Objetivos del Milenio

Esto es un borrador. No citar. No circular.

Resumen:

Pasado el plazo que había sido marcado para la consecución de los Objetivos del Milenio y teniendo en cuenta que todavía son importantes los retos que en materia de cooperación al desarrollo quedan por delante, es necesario avanzar propuestas y líneas de actuación a partir del presente año 2015.

En este contexto, en el cual se ha puesto en marcha un equipo de tareas del sistema por Naciones Unidas para preparar la Agenda de Desarrollo post 2015; la construcción y propuesta de sistemas de indicadores que permitan analizar, evaluar y gestionar la obtención de los objetivos sobre los once temas propuestos inicialmente y sobre los cuales Naciones Unidas ha lanzado consultas a los diferentes países, se convierte en prioritario.

La definición e implementación de estos catálogos de indicadores deben servir de base para la elaboración de modelos de eficiencia para la asignación y gestión de la ayuda al desarrollo, en un momento en el que es necesario conjugar nuevos retos con los efectos que, aunque en menor medida, se siguen acusando como consecuencia de la crisis económica.

Palabras clave: cooperación, desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, agenda de desarrollo, catálogo de indicadores, coordinación.

¹ Xosé Luis Barreiro Rivas es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela y doctor en Ciencia Política (xoseluis.barreiro.rivas@usc.es).

² María Pereira López es doctora por la Universidad de Santiago de Compostela, y en la actualidad colabora con el Equipo de Investigaciones Políticas de la citada universidad (mariapereira.lopez@gmail.com).

1. Introducción

Si bien en el caso de algunos países emisores de ayuda, la situación de las políticas de cooperación al desarrollo es todavía deficitaria, en líneas generales podemos hablar de una cierta recuperación de la cooperación al desarrollo en general. Superada o casi superada la situación de estancamiento que acusó durante los años más duros de la crisis económica, el volumen total de la ayuda se ha recuperado ligeramente desde el año 2012. Si bien, las conclusiones extraídas de los últimos encuentros sobre el tema, véase la declaración de Busan de 2011³, siguen arrojando importantes dudas sobre la planificación, gestión, implementación y distribución de la ayuda; pero fundamentalmente, sobre la eficacia no sólo de esta última, sino sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Vencido el plazo para la consecución de los ya lejanos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aquellos ocho propósitos sobre el desarrollo humano, fijados por 189 países en el año 2000 y conseguidos por algunos países, aunque sólo en cierta medida; toca determinar cuáles van a ser las prioridades y nuevos objetivos en la ya conocida como Agenda de Desarrollo Post 2015. Ante este nuevo contexto, se plantean importantes desafíos e interrogantes para la actuación no sólo de los organismos internacionales sino y sobre todo para los diferentes países, en materia de cooperación al desarrollo. Encontrar una nueva reconfiguración de las políticas de cooperación al desarrollo y redefinir las prioridades sectoriales y territoriales a las que se destina la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), implicará establecer nuevas pautas y criterios en términos de eficacia.

La búsqueda y creación de nuevas herramientas de planificación, gestión y verificación que permitan mejorar la distribución de la ayuda, se vuelve una tarea primordial a tener en cuenta. Una tarea que deberá equilibrar dos principios rectores, por un lado la de garantizar la calidad de la ayuda recibida, y por otro, la necesidad de que la prestación de esta última sea eficaz. Una eficacia que se ha convertido, como así deja patente el texto de la declaración de Busan, en un elemento vertebrador no sólo de la ayuda, sino de la cooperación al desarrollo en su conjunto y que plantea por tanto una “nueva alianza, más amplia e incluyente que nunca, basada en principios compartidos, metas comunes y compromisos diferenciales, con miras a un desarrollo internacional eficaz” (Busan, 2011). A este nuevo debate post 2015 están llamados no sólo los países y sus administraciones, sino todos los agentes implicados en las políticas de cooperación al desarrollo, así como la sociedad civil en general.

³ La declaración “Asociación de Busan para una eficaz cooperación al desarrollo” es fruto de las conclusiones extraídas del Cuarto Foro de Alto Nivel (HLF-4 en inglés) celebrado del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Busan (Corea del Sur), del cual formaron parte casi 3.000 participantes, entre delegados gubernamentales, representantes de la sociedad civil, representantes parlamentarios, autoridades de gobiernos locales y representantes del sector privado.

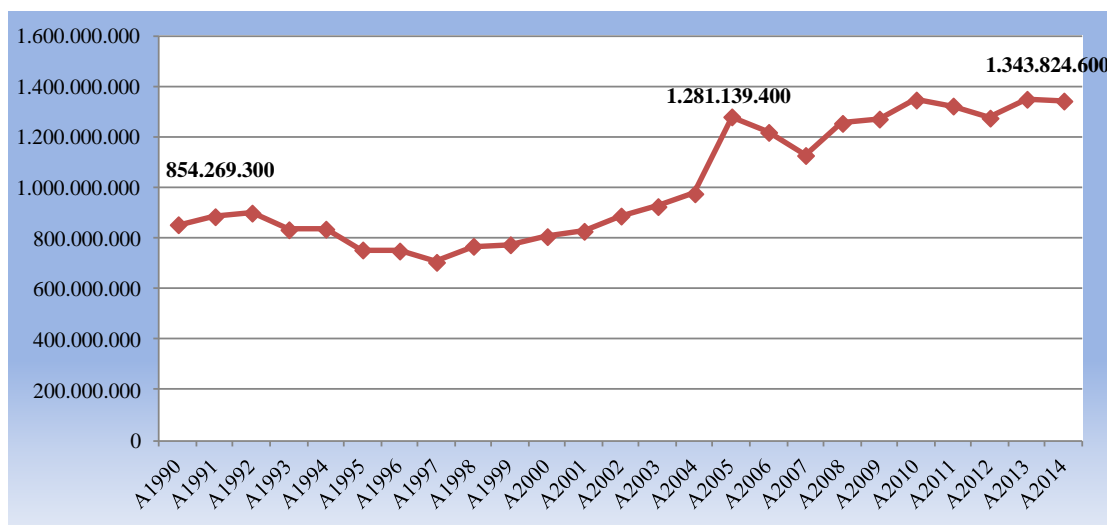
Veamos a continuación algunas de las cifras que nos permitirán valorar cómo ha sido la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los últimos veinticuatro años, cuál es la situación en la actualidad y sobre todo cuál ha sido el nivel de consecución de los ODM tras quince de años de aquella famosa Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre del año 2000.

2. Situación internacional de la ayuda

La crisis económica sufrida por los países occidentales ha marcado sin lugar a dudas la situación política y económica de estos países, y por tanto la situación de las políticas de cooperación de quienes han sido los grandes donantes durante muchos años, lo que ha acarreado importantes reducciones presupuestarias en materia de ayuda durante los peores años de dicha recesión. Pasados los momentos más difíciles, parece que la situación de la cooperación al desarrollo y por tanto el volumen de la ayuda destinada a los países en situación más delicada, empieza a recuperarse ligeramente en un intento de recuperar la senda de crecimiento marcada en los años previos a la crisis. Pero está claro que esta crisis ha dejado huella no sólo en la forma de gestionar las políticas públicas, sino también en la percepción de la ciudadanía sobre la misma; a ello no es y no debe ser ajena la cooperación al desarrollo, lo que supone no abrir nuevas vías y procesos de actuación que generen acciones basadas en la eficacia.

Parte de los mencionados efectos de la crisis pueden ser visualizados en el siguiente gráfico, en el cual se muestra la evolución del montante de la ayuda destinada por parte de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) entre los años 1990 y 2014. En él, podemos observar claramente cuatro etapas. Una primera etapa que iría desde 1990 hasta 1997, donde tras un ligero incremento del volumen de la ayuda en los tres primeros años, se produce un receso que se prolongaría hasta el año 1997. Una etapa inicial en la cual, la arquitectura de la cooperación al desarrollo es todavía incipiente o casi inexistente en un amplio número de países. Pero, esta situación cambia a partir del año 1998, donde se comienza a percibir un crecimiento en el volumen de ayuda, que irá en ascenso hasta el año 2005, momento en el que se produce un espectacular crecimiento de casi 200 millones de dólares respecto al año anterior. Un crecimiento sin precedentes, que se verá interrumpido en los dos siguientes años, los cuales pueden ser considerados por sí mismos, como años de claro estancamiento de la ayuda que se destina al desarrollo, y que en gran medida vienen provocados por la crisis que comienzan a acusar los países occidentales, especialmente Estados Unidos.

Gráfico 1. Evolución AOD total destinada por los países del CAD 1990-2014 (mill. \$)



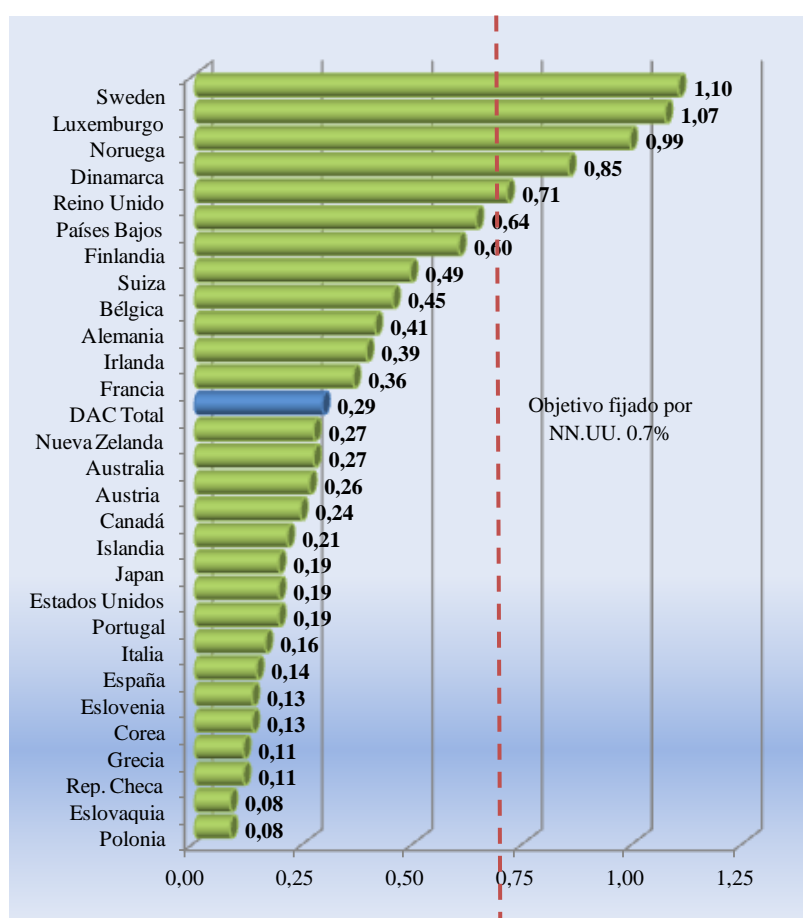
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La última etapa que se vislumbra en este gráfico, comprendería los años que van desde 2008 hasta el pasado año 2014. En ella se dan muestras de una tendencia ascendente, si bien muy moderada, en la inversión de los países en el desarrollo; situándose el monto de la ayuda en 2014 en 1.343.824.600 \$, para el total de los países del CAD. Una inversión que si bien va en ascenso, todavía acusa los estragos de la crisis económica, y hace que el volumen de AOD no sea el que cabría esperar, teniendo en cuenta el patrón que marcaron los niveles de 2005, abruptamente interrumpidos por la recesión. Una recesión que algunos autores (Mold, A. y Prizzon, A., 2011) valoran, teniendo en cuenta procesos recesivos previos, como una “estructura de oportunidad” de cara a la configuración de un nuevo sistema internacional de cooperación al desarrollo; donde el mantenimiento del volumen y flujo de la ayuda debiera ser un objetivo prioritario para los países donantes y a la comunidad internacional en su conjunto.

Pero si la pregunta que nos hacemos es si los datos de volumen de AOD observados en el gráfico 1, son o no suficientes, parte de dicha respuesta podemos encontrarla en el gráfico que se muestra a continuación. En él se recogen los porcentajes de Ayuda Oficial al Desarrollo sobre el PIB de algunos de los principales países emisores. Teniendo en cuenta el criterio del 0.7% del PIB fijado por Naciones Unidas en su 34 sesión en el año 1980, como uno de los principales objetivos a conseguir respecto de la cooperación al desarrollo; sólo cinco países lo habrían conseguido en 2014: Suecia (1,10%), Luxemburgo (1,07%), Noruega (0,99%), Dinamarca (0,85%) y Reino Unido (0,71%). De alguna forma esta situación permite visualizar un cierto fracaso de la política y conferencias llevadas a cabo en los últimos diez años por parte de los organismos internacionales. Pues si bien, en base al dato bruto de ayuda destinada por estos mismos países, los cinco países que encabezarían esta lista serían Estados Unidos (32.73 billones de dólares), Reino Unido (19.39 billones de dólares),

Alemania (16.25 billones de dólares), Francia (10.37 billones de dólares) y Japón (9.19 billones de dólares), quedando Suecia en el sexto puesto con un total de 6.22 billones de dólares; el volumen es a todas luces, insuficiente. De alguna forma estos datos abren una importante reflexión en torno al propio y viejo criterio fijado por Naciones Unidas, y a su utilidad a día de hoy, tras años de incumplimiento; teniendo en cuenta además, que en los últimos quince años, las inversiones privadas y los préstamos privados han tomado fuerza, llegando a sobrepasar de forma considerable los montos oficiales de ayuda destinados a los países en desarrollo.

Gráfico 2. AOD total destinada en 2014 por los países sobre su PIB

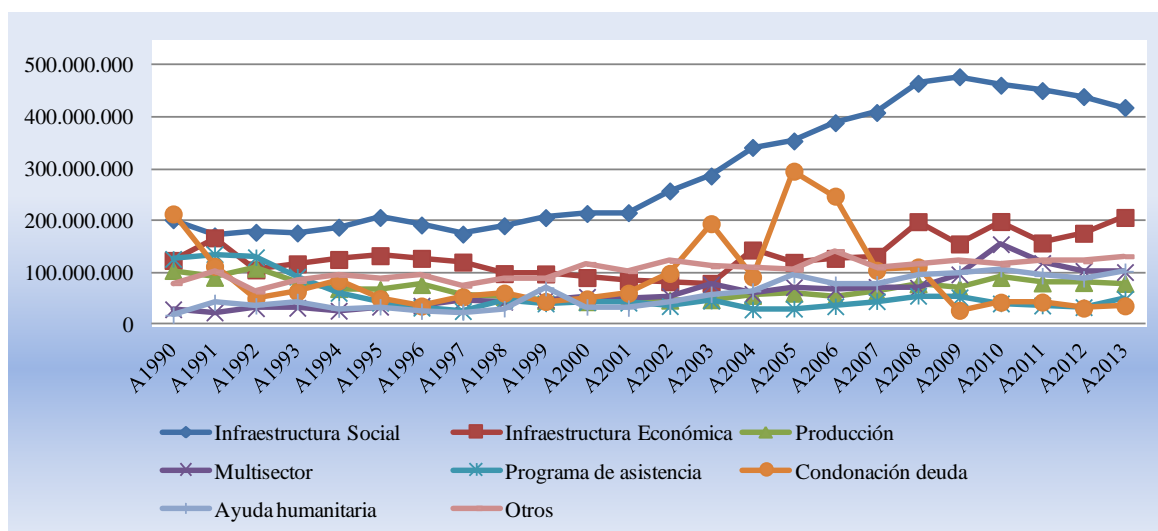


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Pero si el volumen de ayuda que se destina es una preocupación esencial, no es menos la distribución o planificación geográfica que del mismo llevan a cabo los diferentes países donantes y organismos internacionales. En este sentido, en el gráfico 3 se puede observar la distribución de la ayuda total de los países del CAD según los sectores que establece la OCDE, desde el año 1990 hasta el año 2013. Teniendo en cuenta las diferencias generales entre sectores, podemos observar como el sector dedicado a la inversión en infraestructura social es en el que se ha producido una mayor inversión a lo largo de estos veintitrés años, experimentando además un notable

crecimiento a partir del año 2001 y hasta el año 2009. Le sigue por volumen de inversión, el sector destinado a la creación o dotación de infraestructura económica en los países de destino. El resto de sectores siguen un patrón de evolución notablemente lineal, el único en el que se pueden advertir ciertos altibajos es el relativo a la condonación de la deuda, que experimenta un importante pico tanto en el año 2005 como en el año 2006, expresión probablemente, de la dificultad de algunos países receptores, por cuestiones asociadas a la crisis económica, de pagar la deuda contraída; por lo que estaríamos hablando en estos casos, de una “condonación por necesidad acuciante”.

Gráfico 3. AOD total por sector de los países del CAD 1990-2013 (mill. de \$)

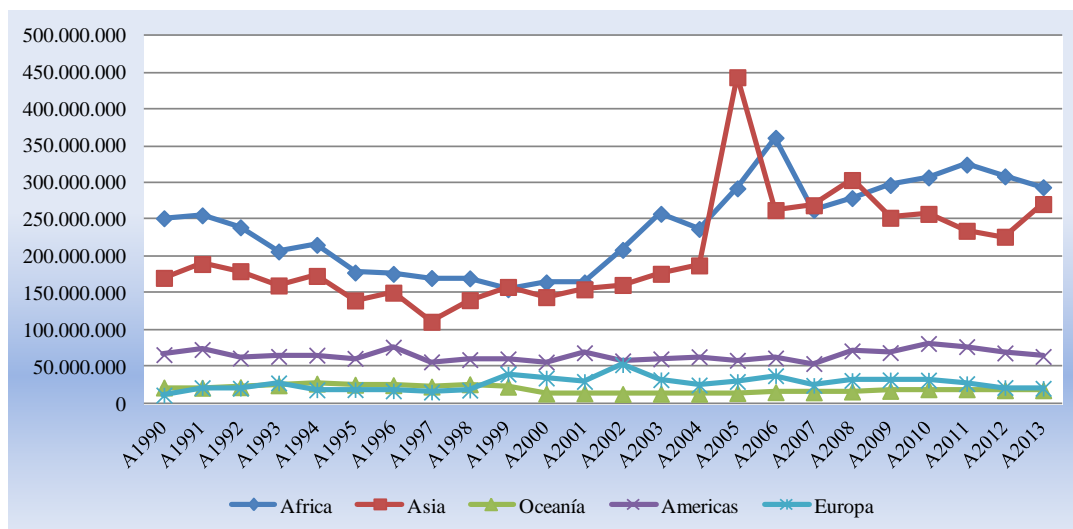


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Finalmente, se presenta en el gráfico 4 la evolución de la AOD teniendo en cuenta la asignación geográfica de la misma. Como se puede observar, las principales áreas geográficas receptoras de ayuda en estos años han sido África y Asia, seguidas, aunque de lejos, por América. Si bien la inversión en el área africana fue siempre superior a la inversión realizada en el continente asiático, debido en gran medida a la inversión en Sur del Sahara; esta tendencia se invierte en dos años puntuales, 2005 y 2008. Ambos picos se deben fundamentalmente a catástrofes naturales excepcionales, es el caso del tsunami en el Índico en el año 2004 y varios huracanes en el año 2007 y 2008. Los países africanos que figuran en la actualidad como principales receptores de ayuda (datos de 2013) son Argelia, Etiopía, Kenia, Tanzania, República Democrática del Congo, Nigeria o Mozambique. En Asia, los países que recibían en 2013 un mayor volumen de ayuda eran Afganistán, Vietnam, Myanmar, Siria, Bangladesh y la Franja de Gaza. Teniendo en cuenta esta situación, la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo internacional, tal y como quedó patente en algunos foros internacionales, debe abogar por una concentración geográfica de la ayuda, con la finalidad de optimizar

el reparto de la misma y disminuir los costes de los países receptores. Una concentración que debe hacer especial hincapié en aquellos países en desarrollo con especiales dificultades, donde el criterio que prime sea la necesidad económica y la situación de pobreza extrema, todavía acuciante según datos del Banco Mundial, y no tanto criterios de otro cariz.

Gráfico 3. AOD total por zonas receptoras de los países del CAD 1990-2013 (mill. \$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Analizando los datos de distribución de la ayuda en cada uno de los países receptores de forma más pormenorizada, podemos hablar de una excesiva fragmentación de la ayuda, así como de una elevada volatilidad; por lo que es necesario valorar de cara al futuro, como ya se ha expuesto, la necesidad de repensar las áreas y países prioritarios en lo que a asignación de la ayuda se refiere, así como a cuáles deben ser los criterios que deben regir la misma.

Son muchos los trabajos tanto teóricos como empíricos que han ahondado sobre la distribución geográfica de la ayuda y sobre los criterios que la determinan, en la mayoría de ellos, subyace la idea central de que dicha distribución, como ya se ha adelantado, no se ha realizado o realiza habitualmente en base a criterios de índole solidaria o humanitaria; sino por el contrario, en base a intereses de carácter político y/o económico, cuestiones de seguridad internacional y geoestratégicas, o lazos históricos, véase como ejemplo el caso de la Franja de Gaza, o la relación de España con algunos países latinoamericanos. Pero teniendo en cuenta la actual situación internacional, estos estudios deben ser herramientas de ayuda a la hora identificar “criterios y modelos pertinentes para lograr una gestión más eficiente de los recursos” (Tezanos, S., 2008, p. 30). Los países donantes deberán tener en cuenta en estos nuevos tiempos, a la hora de planificar la asignación geográfica de su ayuda, escenarios diversos y por tanto, nuevos condicionantes; puesto que a los problemas tradicionales se unen elementos como el

terrorismo internacional y los potentes procesos migratorios, que vienen a desequilibrar el esquema tradicional internacional.

Si bien es cierto que el sistema de cooperación internacional al desarrollo se enfrenta a importantes retos e incertidumbres, han aparecido nuevos actores y problemas que condicionarán sin lugar a dudas la planificación geográfica y sectorial de la ayuda, así como el monto final destinado a la misma. Por ello, y a pesar de que el Banco Mundial en su informe sobre la consecución de los ODM publicado en 2011, aludía a cierta obtención de los mismos, llegando incluso a afirmar que un gran número de países en desarrollo están bien encaminados a lograr metas importantes para erradicar la pobreza extrema y aliviar el hambre (World Bank, 2011); hay retos pendientes que deben ser repensados de cara al establecimiento de los nuevos objetivos que deberán guiar la Agenda de Desarrollo Post 2015.

3. La cooperación al desarrollo a través de los foros de alto nivel: la eficacia de la ayuda

La Agenda de Desarrollo Post 2015 tiene como objetivo fundamental, heredado de las conclusiones del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011), el planificar la distribución e implementación de la ayuda al desarrollo teniendo como principio rector la eficacia, una eficacia que con el paso de los años ha ganado importancia y centralidad en la agenda y que se perfila como esencial para la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo. Gestionar la cooperación al desarrollo de forma eficaz, supone intentar asegurar el máximo impacto de la ayuda para la cooperación al desarrollo, con el fin de reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de los países receptores, así como lograr los objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio y en otros foros celebrados con posterioridad.

La Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre del año 2000 y refrendada por 189 estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, culminó un largo proceso previo de trabajo en torno a la lucha contra la pobreza; y la declaración allí adoptada, la *Declaración del Milenio*, permitió “culminar un proceso de gran relevancia para la gestión de los consensos internacionales de desarrollo” (Sanahuja, J.A., 2007, p. 76). Nacían con ella los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se abría de esta forma una nueva etapa para el sistema de cooperación al desarrollo internacional, marcada por el nacimiento de la *Asociación Mundial para el Desarrollo*, con importantes implicaciones para el conjunto de los países en desarrollo (PED).

Desde la celebración de dicha cumbre, a lo largo de estos veinticinco años se han celebrado cuatro foros de alto nivel⁴ para tratar cuestiones relacionadas con la estructura y armonización de las políticas de cooperación al desarrollo, dando lugar todas ellas, a importantes conclusiones sobre la mejor forma de conseguir los retos que se habían marcado en la citada cumbre, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Llegado este momento, y con muchos de estos objetivos pendientes, se abre un nuevo tiempo que requiere de nuevos objetivos y finalidades, pero en el que será indispensable tener muy presente las conclusiones que arrojaron los foros anteriores, así como las fortalezas y debilidades que éstas presentaron.

Tras el hito histórico que significó la Cumbre del Milenio por las aspiraciones que en ella se formularon y los países participantes, así como por el hincapié hecho en la rendición de cuentas; el Primer Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en febrero de 2003 supuso un paso más en la armonización de la cooperación al desarrollo que se plasmó en la *Declaración de Roma sobre Armonización*. En él, los representantes de los países en desarrollo y los donantes se comprometieron a trabajar para mejorar la coordinación y simplificar sus actividades en los países donde operaban. En esta reunión, cuyas conclusiones son muy escuetas y un tanto vagas, el término eficacia surge tímidamente y su tratamiento se concreta, fundamentalmente, en la administración de programas y proyectos. La importancia central del texto gira en torno a la necesidad de armonización orientada a los donantes, materializándose en el establecimiento de seis normas o principios de prácticas recomendadas sobre aspectos como: la gestión de las finanzas públicas, las licitaciones públicas internacionales, los procedimientos medioambientales o los efectos sociales de los proyectos. Quedaba mucho por hacer y sin lugar a dudas, el II FAN sería una oportunidad para desarrollar muchas de las cuestiones que en este encuentro fueron simplemente esbozadas.

Así llegaba marzo de 2005, momento en el que se celebraría el *Segundo Foro de Alto Nivel* en París. En él, los diferentes ministros, jefes de organismos y altos funcionarios se comprometieron con la gestión de una ayuda más eficaz, lo que dio lugar a la conocida como *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*; estableciéndose así, de manera formal, el debate sobre los principios mediante los cuales se aumentaría la eficacia de la ayuda, debate que dura hasta nuestros días y que parece, estará todavía muy vivo en el futuro⁵. Esta declaración conjuga por primera vez dos ideas fundamentales en la construcción del desarrollo, el

⁴ Se celebraron además otras reuniones de gran importancia, complementarias a estos cuatro foros, entre ellas cabe destacar: la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, México, 2002), la reunión para la Evaluación de los ODM (Nueva York, 2005), la Conferencia de Seguimiento FfD (Doha, 2008), o el Evento de Alto Nivel de Evaluación de los ODM (Nueva York, 2008).

⁵ Es conveniente puntualizar que es en la Conferencia de Monterrey en 2002, con el denominado Consenso de Monterrey, donde los países donantes reconocieron abiertamente y por primera vez la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda.

aumento del volumen de la ayuda y el aumento de la eficacia de la ayuda. A partir de estas dos premisas se determinan cinco principios básicos que definieron a esta declaración y que enmarcaron los cincuenta y seis compromisos de asociación que en ella se tomaron: 1) *apropiación* de los países receptores de sus propios planes y estrategias de desarrollo, lo que suponía el respeto por parte de los donantes al liderazgo del país socio y ayuda para reforzar su capacidad de ejercerlo; 2) *alineación* de los donantes, a través del apoyo a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países receptores; lo que implicaba entre otras cuestiones, reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento; 3) *armonización* de las acciones de los donantes para minimizar la carga de los países receptores, lo que conllevaba una implementación más transparente de disposiciones comunes y una simplificación de los procedimientos; 4) *gestión orientada a los resultados* por parte de los países receptores y donantes, para mejorar el proceso de toma de decisiones y administrar los recursos; y 5) *responsabilidad mutua*, de tal forma que donantes y receptores se comprometían a rendir cuentas mutuas y obtener resultados de desarrollo. Como colofón a estos principios, en este foro se asumieron compromisos prácticos sobre nuevas formas de trabajar, se especificaron doce indicadores de progreso⁶ y metas a conseguir para el año 2010 y se estableció un sistema de seguimiento y evaluación a escala nacional de los países socios⁷.

Sin lugar a dudas, París representó un punto de inflexión muy importante en el análisis de la cooperación al desarrollo, fundamentalmente por el tratamiento que en esta declaración se hace del término eficacia, por primera vez hilo conductor de una declaración; pero de nuevo quedaban cuestiones abiertas que se verían claramente afectadas por las consecuencias que la crisis económica acarreó y que tendrían su reflejo en los foros posteriores.

En este contexto se celebraba el *Tercer Foro de Alto Nivel* en Accra (Ghana) en septiembre de 2008. En él se intentó dar un nuevo impulso a los objetivos trazados en la Declaración de París, reconociendo que las políticas de desarrollo requieren de un diálogo amplio, con plena participación de los órganos legislativos, de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil; al tiempo que se reconoció la importancia de la cooperación Sur-Sur y la problemática concreta que afecta a los denominados “países de renta media”. Los resultados de esta reunión, recogidos en el llamado *Plan de Acción de Accra*, permitieron comprobar que un gran número de los objetivos que habían sido establecidos en el II FAN no iban a poder cumplirse para el año 2010, fecha fijada, y aún más, que entre los donantes y socios persistían pautas de

⁶ Los indicadores y metas establecidos en esta declaración fueron muy precisos y supusieron un avance fundamental en el esquema de la cooperación al desarrollo.

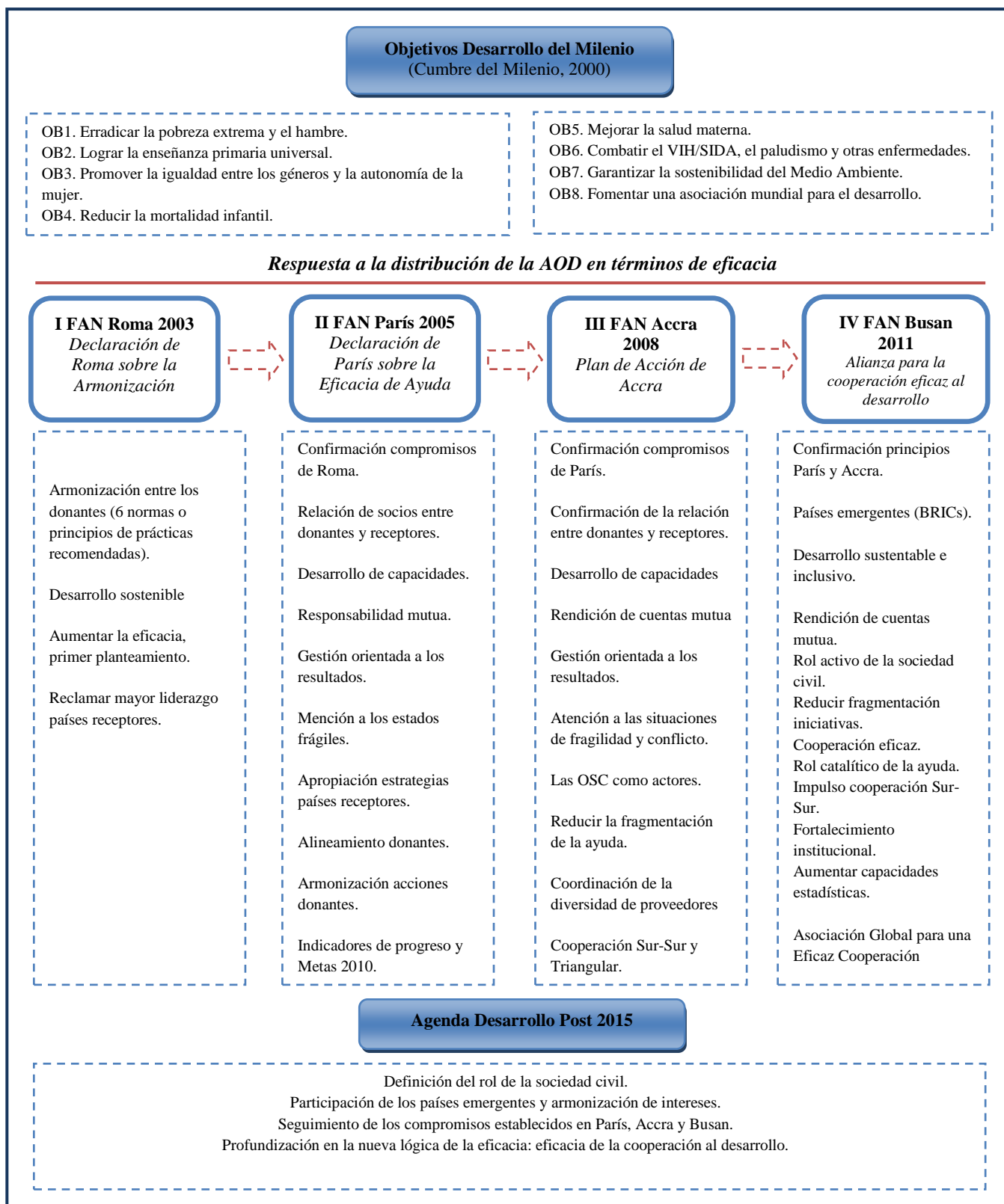
⁷ Es importante el término “países socios” en sí mismo, pues es la primera vez que se recoge formalmente y se hace como resultado del espíritu de responsabilidad mutua que guía a esta Declaración (Sanahuja, J.A., 2007).

comportamiento que dificultaban seriamente la eficacia de la ayuda. Por primera vez, se puso de manifiesto el hecho de que la AOD era un medio para contribuir a alcanzar los ODM, pero complementaria o armonizable con otras medidas en ámbitos como los derechos humanos o el medio ambiente; argumentación que se confirmaría y vertebraría, en gran medida, la lógica de Busan 2011.

Accra supuso además una revisión tanto desde un punto de vista conceptual como práctico de los cinco principios rectores de la Declaración de París. Aunque fueron ampliamente asumidos como así queda patente desde el principio del texto, sí se aludió a la necesidad de ampliar el concepto de *apropiación*, apostando por un nuevo concepto de cariz más social, el desarrollo de capacidades. Un desarrollo de capacidades que no sólo afecta a los gobiernos nacionales, sino también a otras instituciones y autoridades locales, así como a la sociedad civil, en calidad todos ellos, de agentes y copartícipes del desarrollo. Esta apuesta, enfatizó la importancia de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación Triangular, siendo tratadas ambas, con mayor detalle, en el foro de Busan. También el principio de *alineación* fue objeto de un amplio debate, aludiéndose a los escasos avances en este sentido y a la necesidad de que los donantes renunciasen a parte del control, con el fin de garantizar el desarrollo de los sistemas nacionales de los países receptores.

Otras cuestiones que tuvieron una especial relevancia en el debate de este III FAN y que formaron parte de ese proceso de revisión respecto a las conclusiones de París, fueron: a) la promoción de la gestión orientada a los resultados en materia de desarrollo, entendida como algo más que un instrumento de gestión de la ayuda, como parte de la reforma del sector público en los países en desarrollo; b) la materialización de la responsabilidad mutua, fomentando la rendición de cuentas y la transparencia; c) el reconocimiento de las funciones que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en el aumento de la eficacia de la ayuda; d) la gestión de la ayuda en situaciones de fragilidad y conflicto; e) la mejora de los resultados mediante la aplicación de la Declaración de París en el nivel sectorial; y f) la coordinación de la diversidad de proveedores de ayuda para el desarrollo, principal causa de la fragmentación de la misma. En definitiva, este foro pondría de manifiesto que la eficacia de la ayuda y el volumen de la misma están íntimamente relacionados, que los sistemas que la gestionan son todavía imperfectos y que la fragmentación y proliferación aumentan los costos de transacción y obstaculizan la planificación y gestión; dejando abierto para la próxima reunión, la necesidad imperiosa de eliminar o modificar viejos patrones de comportamiento que dificultaban el panorama de la eficacia en materia de cooperación.

Esquema 1. Líneas de actuación en cooperación al desarrollo, 2000-2015.



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el *Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda* celebrado en Busan en noviembre-diciembre de 2011, vino a cerrar un círculo iniciado en los Foros de Alto Nivel anteriores; al tiempo que se identificaron algunos de los problemas actuales de la cooperación al desarrollo. Además, las conclusiones de esta reunión han permitido avanzar, tal y como se desprende de lo indicado en el esquema 1, muchas de las líneas de actuación que estarán en la Agenda de Desarrollo Post 2015. Si bien se asumen y refrendan algunos de los principales puntos defendidos en los foros de París y Accra, en la *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, se ha dado un paso más en la propia concepción del término eficacia, entendiendo que ésta no debe guiar únicamente la ayuda, sino y sobre todo, la propia concepción de la cooperación al desarrollo. Un desarrollo que deberá ser sustentable e inclusivo y en el que para ello, las instituciones estatales y sus políticas deberán estar sujetas a la rendición de cuentas. Una rendición de cuentas que junto a la transparencia y a la necesidad de tener más y mejor información sobre la cooperación al desarrollo, se perfilan como principios rectores fundamentales y transversales, tal y como lo entienden los paradigmas de gestión pública más actuales. Para poder conseguirlo, se propone la puesta en marcha del Plan de Acción de Busan para Estadísticas, al tiempo que se apela al fortalecimiento de las instituciones y políticas de los países, al fomento de la selección de indicadores que permitan monitorear el progreso, evaluar el impacto y a la promoción de la gestión pública orientada a resultados.

Uno de los grandes logros de Busan, en lo que a participación se refiere, fue el hecho de que los denominados BRICs, en concreto China, apoyasen y suscribieran no sólo las conclusiones de este foro, sino y sobre todo, la creación de la denominada *Asociación Global para una Eficaz Cooperación al Desarrollo*, que permitiera asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos⁸. Como expresión de ello y al igual que ya sucediera en Accra, se concede un lugar especial a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación Triangular, como expresión de la nueva realidad internacional, potenciando la importancia de la transferencia de *know how* y mejores prácticas entre los actores; así como el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales, apostando por la construcción de un desarrollo propio por parte de los países receptores.

Mención especial merece, la inclusión en este documento del párrafo 20, dedicado íntegramente a la equidad de género y empoderamiento de la mujer, temas que habían sido dejados de lado en anteriores declaraciones y que han tenido en la creación del Plan de Acción Conjunto de Género y Desarrollo, un especial protagonismo. Si bien

⁸ En este sentido si bien es cierto que fue un hecho relevante, la cara opuesta fue el hecho de que China evitara un compromiso real a los ocho *Building Blocks* establecidos en Busan: Cooperación Sur-Sur y Triangular; Resultados y Rendición de Cuentas; Sector Privado; Situaciones de Conflicto y Fragilidad; Cambio Climático; Transparencia; Políticas e Instituciones Eficaces; Gestión de la Diversidad y la Fragmentación.

conviene puntualizar que dicho desarrollo no ha sido bien acogido por las organizaciones del sector, para las que adolece de cierto carácter social e integrador.

Por último, resaltar que las conclusiones de este foro supusieron también la ampliación de actores en la agenda de la eficacia, con la inclusión de los denominados donantes emergentes y con la participación activa de la sociedad civil, que cobra un papel relevante desde su definición en el párrafo 1 del documento. Como consecuencia, los flujos privados de inversión adquieren importancia y llevan a la necesidad de repensar el rol de la ayuda, catalizándola y dirigiéndola a la reducción de la fragmentación de las iniciativas que se pongan en marcha, sin que ello suponga un perjuicio en la reducción del monto de la ayuda. Además, con la incorporación de la sociedad civil con un papel activo y la concepción amplia y coherente de las políticas de cooperación al desarrollo, dos de los principios fundamentales de este foro, se solventaban dos de las debilidades que siempre fueron atribuidas y reivindicadas respecto a la Declaración de París.

Y en este contexto y todavía con las conclusiones de este foro a debate, en enero de 2012 el Secretario General de Naciones Unidas establecía un equipo de tareas para apoyar las preparaciones del sistema para la Agenda de Desarrollo Post 2015. Al mismo tiempo, creaba un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes y un Asesor Especial sobre la Planificación del Desarrollo después de 2015. Este equipo que tiene como tarea el establecimiento de una agenda futura sólida y ambiciosa, presentaba en junio del mismo año un primer informe, *El futuro que queremos para todos*, donde se planteaba un enfoque de políticas integradas para garantizar el desarrollo económico y social inclusivo y la sostenibilidad ambiental. Desde el punto de vista del desarrollo inclusivo se abordan en este documento la revisión de los ODM como punto de partida para el diseño de agenda futura y se analiza el contexto y los desafíos mundiales a los que la cooperación al desarrollo deberá hacer frente en los próximos años: el conocimiento, el impacto ambiental, los cambios demográficos, la reducción de la pobreza y la inseguridad, entre otros. Finalmente, se propone un nuevo modelo basado en una visión del desarrollo inclusiva, sostenible y enfocada en las personas, haciendo especial mención como hoja de ruta, en la necesidad de sumar “voces” a este proceso de construcción de una nueva arquitectura del desarrollo.

Sin la intención de minusvalorar en absoluto los resultados y conclusiones que fueron recogidas en los cuatro FAN celebrados hasta el momento, la realidad es que queda mucho por hacer. El Informe de Final de Evaluación Independiente de los compromisos asumidos en París y Accra arrojó pobres resultados; que unidos a la laxitud de Busan respecto al establecimiento de indicadores y metas relevantes (línea abierta en París pero que no se ha mantenido), abre un capítulo de incertidumbre al respecto. No olvidemos además, que Busan representa un fuerte giro economicista al tratamiento de muchos de los aspectos de la cooperación al desarrollo, dejando de lado algunos de los compromisos internacionales acordados en Accra. Por todo ello, se abre

un nuevo espacio, ya iniciado con las conclusiones del IV FAN que conllevará una evaluación y revisión de los ODM, que ayudarán a dar forma a la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo. Una nueva estructura, con una nueva agenda inserta en un contexto internacional nuevo, donde dos elementos serán fundamentales: la creciente importancia de los países emergentes (BRICs), la inclusión del sector privado como actor de cooperación y como consecuencia el papel central de las OSC en la gestión de la ayuda.

4. Un nuevo modelo de cooperación al desarrollo

A la vista de lo expuesto en líneas anteriores, parece lógico pensar que el planteamiento de un nuevo modelo de cooperación al desarrollo debiera fundamentar su construcción en siete pilares fundamentales: el desarrollo inclusivo, la concentración de la ayuda, la unificación y catalización de los flujos, el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, la atomización de las acciones y proyectos y ante todo, la gestión de la cooperación en términos de eficacia. Empecemos por el final, pues es la eficacia el condicionante de todo.

Son muchos los trabajos que han proliferado en torno a la eficacia de la ayuda y a los factores que de alguna forma influirían en ella en general y en las acciones o proyectos llevados a cabo, en particular. Entre ellos el de Wane (2004), quien señala que la calidad de las acciones y de la ayuda en general, es un factor endógeno que viene determinado, sobre todo, por el tipo de relación que se da entre el país receptor y el país donante. Al hilo de esta argumentación, no olvidemos como en los sucesivos FAN se ha ido definiendo el papel y la relación existente entre donantes y receptores, desde una inexistente mención (Roma, 2003), hasta un rol eminentemente activo de los últimos (Busan, 2011). Por otra parte, estudios como el de Lensink y Morrissey (2000), mantienen que la eficacia de las acciones está relacionada con la estabilidad de los flujos, e incluso hay quienes apuntan, como es el caso de Roodman (2008), a un conjunto de factores que tienen que ver con el comportamiento de los países donantes. Este último planteamiento coincide en gran medida con los postulados de la OCDE sobre la eficacia de las acciones, poniendo de relieve que las “malas prácticas” de los países donantes, pueden ejercer una importante influencia, frenando o mermando el impacto de las acciones de ayuda al desarrollo. Entre estas “malas prácticas” estarían la falta de coordinación de los donantes, la proliferación de pequeños proyectos y acciones aisladas y/o la falta de previsibilidad de los flujos (Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E., 2012).

Algunos autores como Mold y Prizzon (2011) van más allá, y argumentan, de cara a crear un sistema internacional de ayuda al desarrollo más eficaz, la necesidad de poner en marcha cuatro cambios básicos y complementarios: 1) el mantenimiento de

altos niveles de AOD, pero con una mejor orientación hacia los países con mayores necesidades, deficiencia ésta a la que ya se ha apuntado anteriormente y de la que adolecen las políticas de cooperación de un gran número de donantes; 2) el incremento de la previsibilidad de todos los flujos concesionales de financiación, teniendo en cuenta el crecimiento de la ayuda a través de flujos privados y la presencia de nuevos actores y donantes emergentes; 3) la reevaluación de las modalidades de ayuda con el objetivo de reducir la fragmentación y aumentar su eficacia, lo que implica redefinir los criterios de distribución y planificación sectorial y geográfica de la ayuda; y 4) una revisión exhaustiva de la práctica de la condicionalidad de políticas.

Pero si la eficacia debe convertirse en el principio rector, ya no de la ayuda sino de las políticas de cooperación, la implicación de los sistemas de los países receptores es un paso ineludible hacia su consecución. Una implicación que queda patente en el concepto de desarrollo inclusivo y que junto al de desarrollo de capacidades, elemento esencial de la propuesta realizada en el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan, son fundamentales e incluso indispensables para que los países en desarrollo puedan apropiarse y ejercer el liderazgo de sus políticas, estrategias y procesos de desarrollo. Sin ellas, las iniciativas no serán sostenibles y acabarán fracasando. Un desarrollo de capacidades que el CAD define como “el proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto despliegan, refuerzan, crean, adaptan y mantienen capacidades a lo largo del tiempo”; definición que comparte, aunque con otras palabras, el PNUD. Sólo con la construcción de un desarrollo sostenible e inclusivo se podrá acabar consiguiendo a largo plazo, eliminar la dependencia de la ayuda.

Una ayuda que en líneas generales, se ha gestionado a lo largo de estos años de una forma poco eficiente, puesto que ha estado caracterizada por una elevada fragmentación y volatilidad en términos sectoriales y geográficos, así como por una excesiva dispersión en términos de flujos y donantes. Estos problemas se han puesto de manifiesto en Busan, en el Informe del Banco Mundial 2011 y en los trabajos de académicos que han puesto el acento en la necesidad de repensar la planificación de la ayuda (Tezanos, S., 2008a, 2008b). Una nueva planificación geográfica y sectorial que deje de lado criterios interesados, cuestiones económicas y de índole geoestratégica y que apueste por criterios que atiendan a las necesidades reales de los que son considerados oficialmente como países en desarrollo.

Para llevar a cabo una identificación clara de los criterios que permiten llevar a cabo la priorización de áreas y acciones es necesario contar con instrumentos y mecanismos de evaluación de la ayuda. Son muchos los estudios que han proliferado en torno a la elección de indicadores y a la construcción de índices que permitan establecer los criterios para la asignación de la ayuda, así como para la evaluación de la eficacia en la implementación de la misma. Sirvan de ejemplo los trabajos de Collier y Dollar (2001 y 2002) sobre los factores que pueden facilitar la eficacia de la ayuda (*selectivity*

model); así como los estudios en los que se han diseñado índices específicos sobre el desarrollo, de los que son ejemplo entre otros, el Índice Ajustado de Calidad de la Ayuda (Global Development Center), el Índice de Calidad de la Ayuda (Banco Mundial), el QuODA (Global Development Center), el Ranking Easterly y Williamson, el Índice Piloto de Transparencia de la AOD (Publish What You Fund, 2011) o el Índice de Asignación Internacional de la Ayuda (IDAIA), entre otros.

En estos y otros trabajos se ha optado por diferentes métodos para la elaboración de indicadores sobre el nivel de desarrollo de un país, lo cual no es tarea sencilla y está claramente condicionada por la definición de desarrollo que adopte el investigador. Apostamos en este trabajo por emplear un concepto de desarrollo amplio e inclusivo en el que se deberán emplear diferentes aspectos, medidos todos ellos a partir de diferentes ítems y aspectos a través de los cuáles crear, a través de técnicas de análisis estadístico, constructos teóricos más complejos, en los que se tengan en cuenta los pesos específicos de cada uno de los indicadores.

Si observamos en detalle las metas e indicadores establecidos para cada uno de los ODM encontramos algunos déficits. En el caso de las metas podemos diferenciar claramente entre un conjunto de metas concretas de marcado corte asistencialista, frente a otras metas no demasiado concretadas y de marcado carácter desarrollista. Esta división provoca irremediabilmente una clasificación similar entre los indicadores que las componen; pudiendo distinguir entre: indicadores de emergencia y/o críticos, indicadores de desarrollo e indicadores de producción. Si respecto al primer grupo mencionado encontramos un amplio número de indicadores, no es así respecto al segundo y tercer grupo, los cuáles desde nuestro punto de vista tienen una mayor importancia en el desarrollo sostenible de un país a medio y largo plazo. A simple vista podríamos decir que la asignación de la ayuda por parte de los países donantes ha puesto todos sus esfuerzos en reducir o mitigar la pobreza y no tanto en generar a través de dicha ayuda un desarrollo social, político, económico y productivo sostenible para los países en desarrollo (Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E., 2012).

En consecuencia, es necesario repensar y avanzar nuevos criterios de planificación y distribución de la ayuda y de la cooperación al desarrollo en su conjunto, con la implicación efectiva de los sistemas nacionales de los países receptores y de las OSC. Una estrategia que debe trazar un camino que pasa no tanto por la priorización de zonas, sino de actividades en zonas de especial fragilidad de forma consensuada y atendiendo a las demandas y necesidades de los gobiernos de los PED. Para ello, se propone que en una primera etapa se proceda a la determinación de las zonas prioritarias, establecidas en base a los denominados indicadores de emergencia o críticos; por su parte y en una segunda etapa, se procedería a la determinación de los sectores y acciones, en función de los indicadores de desarrollo y/o los indicadores de producción. Si bien en el primer caso y como se ha comentado, gozamos de un amplio número de indicadores aceptados y testados por la comunidad internacional, en este

segundo punto debemos realizar un esfuerzo por construir espacios de encuentro con los gobiernos de los países receptores para poder definirlos (Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E., 2012).

Para llevar a cabo estas ideas y desde un punto de vista metodológico debemos apostar por combinar una planificación estratégica más flexible y adaptada a la realidad del entorno en el que se desarrollan los proyectos; con el aprovechamiento de la experiencia y el *know how* de los actores de los países receptores, a través de la creación de mecanismos facilitadores del diálogo y el consenso., experiencia... que se puedan presentar.

5. Conclusiones

Desde la celebración de la Cumbre del Milenio, cuatro Foros de Alto Nivel han ido dando forma a la estructura de la cooperación al desarrollo internacional. Una estructura en la cual con el paso de los años se han ido introduciendo nuevos principios y metas en respuesta al cambiante espacio internacional. Pero si hay un principio que haya cobrado fuerza desde el año 2000, ese es el de la eficacia. Una eficacia que aparece de forma tímida en la Declaración de Roma en el año 2003, primer encuentro tras el establecimiento de los ODM, que se comienza a esbozar como elemento vertebrador de la ayuda en la Declaración de París, para consolidarse en el Plan de Acción de Accra y acabar convirtiéndose en Busan, en un principio guía para el conjunto de la cooperación al desarrollo, entendiendo así que “la ayuda sólo es una parte de la solución a los problemas del desarrollo” y que por tanto, “ha llegado la hora de ampliar el enfoque desde la eficacia de la ayuda a los retos de un desarrollo eficaz”, lo que exige un nuevo marco dentro del cual “el desarrollo es impulsado por un crecimiento sólido, sostenible e incluyente” (Busan, 2011, párrafo 28).

Surge así una nueva hoja de ruta, la de la Agenda de Desarrollo Post 2015 que estará marcada por la necesidad de garantizar la eficacia de la cooperación al desarrollo en general, en un momento en el que tras la crisis económica y las consecuencias que ello tuvo para la AOD y las políticas de cooperación en general, se atisba una cierta recuperación que deberá ser aprovechada para generar una nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo internacional donde los principales retos a los que tendrá que hacer frente son: generar un desarrollo de capacidades de los países receptores o socios, conseguir la concentración de la ayuda y de las iniciativas, catalizar la dispersión de los flujos de ayuda, gestionar la incorporación de donantes emergentes y de la sociedad civil, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas mutuas y asumir nuevos catálogos de indicadores que permitan replantear los ODM y realizar un nuevo seguimiento de lo que queda por hacer.

No es tarea fácil la que queda por delante y en ella deberán de concentrar los esfuerzos tanto los tradicionales países donantes, como los países emergentes, los países

receptores, los organismos internacionales y por supuesto, las OSC; todos ellos deberán tener un papel activo como copartícipes de ese desarrollo inclusivo y sostenible esbozado en Busan y que deberá ser, junto a la consecución de la eficacia de la ayuda, un objetivo primordial a consolidar en el próximo foro de alto nivel. Un foro en el que será indispensable analizar los errores del pasado, los objetivos incumplidos, los nuevos problemas a los que se enfrenta la cooperación al desarrollo y las demandas de los nuevos donantes; evitando los compromisos débiles (caso de China en Busan con los *building blocks*) y garantizando la adhesión real de todos los países a las decisiones a las que se llegue, o lo que es lo mismo, huyendo de lo que algunos han decidido denominar como “cooperación a la carta”.

6. Bibliografía

- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). “Who gives foreign aid to whom and why?”. *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, pp. 33-63.
- IV High Level Forum on Aid Effectiveness, (2011) Busan Partnership for Effective Development Cooperation. República de Corea. Busan. 29 November-1 December 2011.
- III High Level Forum on Aid Effectiveness, (2008) an unprecedented alliance of development partners. Ghana. Accra. 2-4 September 2011.
- II High Level Forum on Aid Effectiveness, (2005) on Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness (Harmonisation, Alignment, and Results). France. París. 28 February - 2 Marzo 2005.
- I High Level Forum on Aid Effectiveness, (2003). Italy. Rome. 24-25 February 2003.
- Collier, Paul y Dollar, David (2001). “Can the world cut poverty in half?. How Policy reform and effective aid can meet the international development goals”. World Bank, Development Research Group, No. 29.
- Dollar, David y Levin, Victoria (2004). “The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002”. World Bank, Policy Research Working Paper No. 3299.
- Gonzalez Gullón, Miguel (2011). “Eficacia de la ayuda y organizaciones de la sociedad civil: la perspectiva de la cooperación española” en Fundación Carolina (2011). *La Eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, Serie Avances de Investigación, pp.93-103.

- Lensink, Robert y Morrissey, Oliver. (2000). “Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth. *Journal of Development Studies*, 36 (3): 31-49.
- Larrú, José M. (2010). *Más ¿es mejor?. Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española*. Fundación Universidad San Pablo: Madrid.
- McGillivray, Mark (2003). “Modelling aid allocation: issues, approaches and results”. *Journal of Economic Development*, Vol. 28, No.1, pp. 171-188.
- Mold, Andrew y Prizzon, Annalisa. “La crisis económica y la ayuda internacional” (Cap. 4) en Alonso, José A. y Ocampo, José A. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Molina, Nuria (2011). “La eficacia de la ayuda en una encrucijada (y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan)” en Fundación Carolina (2011). *La Eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, Serie Avances de Investigación, pp.93-103.
- Ocampo, José A., Griffith-Jones, Stephany, Noman, Akbar, Ortiz, Ariane, Vallejo, Julia y Tyson, Judith. “La gran recesión y el mundo en desarrollo” (Cap. 2) en Alonso, José A. y Ocampo, José A. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Olivie, Iliana y García, Clara (2010). “¿Dónde debe ir la ayuda?. Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda”. *Revista de Economía Mundial*, No. 24, pp.131-162.
- Pereira López, María y Jaráiz Gulías, Erika. (2012). “Cambios en la cooperación: la necesidad de revisar la identificación de zonas prioritarias y áreas prioritarias”. XXII Congress of Political Science, IPSA: Madrid.
- Roodman, David. (2008). CGD Brief. The Commitment to Development index for Africa: How much do the richest countries help the poorest continent?. Washington D.C.: Center for Global Development.
- Sanahuja, José, A. (2007). *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*, en Mesa, Manuela (coord.). *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid, Catarata.

- Tezanos Vázquez, Sergio (2008a). Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo. *Principios*, No. 10, pp.5-39.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2008b). *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2007). “The geographical allocation pattern of Spanish official development assistance”. QEH Working Paper Series, No. 152.
- World Bank (2011). *Improving the Odds of achieving the MDGs. Heterogeneity, gaps and challenges. Global Monitoring Report*. World Bank: Washington.