

## ARMONIZACIÓN EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: ALGUNAS IDEAS PARA EL DEBATE<sup>1</sup>

**Ana R. Alcalde**

Responsable del Programa de Calidad de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional. Fundación Carolina

Las declaraciones de Roma (2003) y París (2005) han puesto sobre la mesa de nuevo un viejo tema de las políticas de cooperación para el desarrollo, la necesidad de una mayor articulación entre los donantes a la hora de definir sus políticas, ejecutar sus programas, gestionar y controlar sus paquetes financieros y pedir cuentas a sus socios. La conocida coordinación de donantes, que ocupó tímidamente parte de la agenda de cooperación durante la pasada década, dejó algunas lecciones sobre los ejercicios de coordinación bajo la iniciativa de los multilaterales, reveló las dificultades de muchos países en desarrollo para liderar el camino de la coordinación de donantes pero sobre todo demostró que más allá de las declaraciones, la verdadera coordinación entre donantes tenía mucho trabajo ingrato de lidiar con los “egos” y las “visibilidades” de las agencias y con el *nitty-gritty* de sus procedimientos de gestión.

La Armonización ha dado un nuevo impulso a la vieja coordinación de donantes y ha abordado la articulación entre los mismos de una manera más integral y más operativa a la vez, aprovechando las oportunidades que la ayuda programática, el modelo de asociación y las nuevas modalidades de cooperación ofrecen. Pero sobre todo le ha dado un nuevo valor al término y ha colocado esta problemática en el centro del debate sobre la calidad de las políticas de cooperación. Aunque todavía es pronto para valorar lo conseguido, los primeros indicios parecen mostrar que donantes y socios en desarrollo, y sobre todo las agencias bilaterales, están desarrollando un nuevo modelo de cooperación en el que la armonización con los otros tiene un rol central.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) tradicionalmente no ha jugado un especial papel protagonista en la coordinación de donantes, si bien en el “terreno” ha participado en diversos grupos con mayor o menor implicación dependiendo de las capacidades y la visión de cada Oficina Técnica de Cooperación (OTC). El nuevo Plan Director 2005-2008 ha incorporado los principales compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda y le ha dado un nuevo impulso a la armonización, junto a otros elementos, como una pauta esencial del actual proceso de cambio de la Cooperación Española, que se describe en otra ponencia de las presentadas en este foro.

Como parte de este proceso de cambio hay, más allá de la explicitada voluntad política, dos elementos esenciales que podrían facilitar la armonización en el futuro más próximo: la reciente aprobación de la Ley de Agencias, con la consiguiente adopción de un modelo de gestión basado en resultados para la AECI, lo que debería conllevar una mayor flexibilidad en los procedimientos de contratación,

---

<sup>1</sup> Esta reflexión deja fuera las consideraciones sobre la necesidad de coordinación y armonización entre los distintos actores de la Cooperación Española, especialmente a nivel interministerial y entre el gobierno central y la cooperación descentralizada.

asignación y seguimiento de recursos; y el progresivo aumento de la ayuda española canalizada a través de mecanismos como el Apoyo Presupuestario General y el enfoque sectorial (SWAP). Sobre la base de estos dos factores de impulso (reforma de la agencia y los llamados nuevos instrumentos), acompañada de otros elementos y procesos como la actual revisión del Ciclo de Gestión de la Cooperación Española (recientemente iniciada desde la DGPOLDE) y la adopción de un sistema de Programación Operativa basado en resultados por la AECI, pueden sentarse los pilares para mejorar sustancialmente los niveles de armonización de la Cooperación Española.

En todo caso los criterios que deben guiar el camino hacia la armonización pasarán por: (i) visión estratégica sobre potenciales socios de armonización en el "terreno", (ii) previsibilidad a medio plazo en la asignación de recursos económicos de la AECI para cada país socio, (iii) flexibilidad, agilidad y simplificación de los procedimientos de gestión de la AECI, (iv) mayor descentralización hacia las OTC en la toma de decisiones sobre la gestión, (v) reconocimiento del necesario liderazgo de los estados socios para impulsar la armonización en sus países.

A continuación se hace referencia a algunos de los aspectos en los que la Cooperación Española podría avanzar en los próximos años. Esta enumeración no pretende ser exhaustiva sino señalar algunos temas clave para el debate posterior:

1. Visión estratégica sobre potenciales socios de armonización en cada país:
  - a. Algunas OTC tienen ya una tradición de trabajo en coordinación con otros donantes y participan de manera más o menos activa, dependiendo de sus capacidades y de su peso específico en la cooperación, en mecanismos sectoriales de armonización de donantes. Sin embargo, esta participación pocas veces ha respondido a una visión articulada y a medio plazo del papel de la Cooperación Española en relación al resto de la comunidad donantes en cada país, sino más bien a coyunturas y oportunidades más inmediatas. Generalmente las OTC no disponen de un análisis sistemático de las posiciones de otros donantes y las oportunidades de armonización, ni tampoco suelen identificarse los principales obstáculos prácticos. Los DEP y los PAE suponen un avance hacia una identificación de las prioridades de otras agencias pero los primeros resultados de estos ejercicios indican que todavía es necesario hacer un análisis más en profundidad de sus agendas para identificar oportunidades de armonización a medio plazo y definir quienes pueden ser los socios estratégicos de armonización.
  - b. Desde una visión regional la AECI si ha avanzado en identificar algunos socios con los que consolidar procesos de coordinación ya iniciados anteriormente, como el PNUD o la GTZ, pero estos acuerdos no se han traducido todavía en armonizaciones más operativas, ni en la adopción de posiciones comunes en determinados procesos de armonización ya en marcha.
  - c. Actualmente en la AECI existe una apuesta importante por el desarrollo de programas de cooperación regionales. Es importante no dejar de lado el papel de la armonización con otros donantes en estos programas, especialmente cuando una parte importante de ellos se ejecuta de manera bilateral. Esto podría implicar (i) revisar algunos de los instrumentos ya diseñados, (ii) modificar algunos de los perfiles profesionales de expertos de estos programas y (iii) prever modalidades de ejecución variadas para que eventualmente se pueda recurrir a la cooperación delegada o a la contribución a fondos comunes, por ejemplo o estos programas puedan ser receptores de cooperación delegada o generar fondos comunes.... El caso más patente es el de la cooperación con el

Sistema de Integración Centroamericano (SICA), dónde el SICA ha tomado la iniciativa de liderar el proceso de armonización, al cual la AECI deberá sumarse en los próximos meses y puede ser que a medio plazo desemboque en modalidades de ejecución similares al apoyo presupuestario.

- d. Otro elemento que necesita refuerzo es la armonización con la cooperación para el desarrollo de la Comisión Europea. A nivel de "terreno", esta armonización ha sido en general escasa y no ausente de problemas. El liderazgo de la Comisión en la utilización de mecanismos de apoyo presupuestario y SWAP en regiones donde la Cooperación Española es tan activa como la centroamericana, abre una nueva vía potencial de mayor armonización. Sin embargo para aprovechar esta oportunidad puede ser conveniente abrir un diálogo institucional con la Comisión sobre el interés de España de tener un papel más activo en los procesos de armonización y cómo articularlo mejor con la actuación de la Comisión en cada país.
  - e. Otro aspecto clave es la necesidad de mejorar algunas de las capacidades en las OTC para participar de manera mas sustantiva en los procesos de armonización: capacidades sobre análisis de políticas públicas, sistemas de seguimiento orientados hacia los procesos de ayuda programática, integración de enfoque transversales en dichos procesos... pero también formación mas instrumental en asuntos como facilitación de dialogo y consensos. En la práctica una parte importante del peso del proceso de armonización recae en los socios donantes que aportan paquetes presupuestarios de mayor volumen pero aún así las coordinaciones de los grupos de donantes suelen ser rotativas, con lo que los actores de la cooperación española deben estar preparados para jugar este papel cuando toque.
2. A nivel de simplifican procedimientos entre los donantes. Los procedimientos de gestión y especialmente de justificación de la AECI continúan siendo uno de los elementos que más dificulta en la práctica la armonización:
- a. La canalización de las tradicionales subvenciones de Estado de la Cooperación Española a través de Apoyo Presupuestario General y SWAP en Mozambique, durante el año 2005 permitió flexibilizar algunas normas de gestión presupuestaria y aceptar las auditorias de los países socios como documento de justificación básico. Sin embargo, en el marco de reforma de la AECI será necesario adoptar toda una serie de nuevos instrumentos que faciliten la armonización y reduzcan los costes de transacción del socio, no como una excepción a la regla general sino como una forma de gestión más ordinaria. Ello implicaría, entre otras:
    - a. Planificación y gestión plurianual de presupuestos de la AECI, para adaptarse a los ciclos presupuestarios de los socios y a los compromisos comunes de los donantes (este tema en parte se está abordando con la nueva herramienta de programación operativa de la AECI).
    - b. Mayor descentralización en las OTC para tomar con agilidad las decisiones de gestión necesarias para hacer operativa la armonización.
    - c. Validez y aceptación de los sistemas de seguimiento y justificación de gastos, conjuntos o liderados o realizados por otros socios (donantes y destinatarios) del proceso de armonización.
    - d. En relación a las asistencias técnicas, la Cooperación Española tiene que afrontar una serie de cuestiones como: (i) desligar de facto las asistencias técnicas para que puedan ser realizadas por especialistas

de cualquier nacionalidad; (ii) reconocer y asumir los informes y los resultados de asistencias técnicas llevadas a cabo o financiadas bajo los auspicios de otros socios, para ello será necesario diseñar de común acuerdo herramientas y mecanismos que aseguren su calidad; (iii) desarrollar mecanismos que permitan participar con agilidad mediante recursos humanos o económicos en misiones conjuntas de varios socios.

- e. Reconsiderar el actual modelo de codirección de los proyectos, en las intervenciones de poca envergadura.
- b. La actual revisión del ciclo de gestión de la Cooperación Española, liderada por la DGPOLDE, deberá tener en cuenta que los compromisos sobre armonización requieren:
- a. Desarrollar acuerdos comunes entre los donantes para realizar planificaciones y diagnósticos conjuntos, con lo que será necesario profundizar sobre la articulación del actual proceso DEP con el resto de procesos de planificación en cada país socio.
  - b. Asumir la evaluación como una fase “compartida” de la gestión del ciclo de las intervenciones, de manera que su impulso, realización y retroalimentación en muchos casos sea responsabilidad de varios socios (donantes y destinatarios) de cooperación, de los cuales la cooperación española es uno más.

En este sentido puede ser interesante que desde la DGPOLDE se elabore algún tipo de herramienta que indique los pasos a seguir por distintos actores de la Cooperación Española para avanzar en la agenda de la armonización.

- c. La cooperación delegada está recogida como una opción en el Plan Director. Es necesario que la revisión de los procedimientos de gestión de la AECl incluya la posibilidad de optar por esta modalidad y que la decisión pueda ser tomada de manera ágil. Pero más allá de las trabas administrativas lo más importante es cambiar la mentalidad de los actores de la cooperación bilateral para que puedan considerar la cooperación delegada como una opción seria de trabajo en determinados países o en algunos sectores. Para ello es necesario abrir el debate, dar a conocer las experiencias de otros donantes en este campo e identificar algunas experiencias piloto por las que comenzar.
3. Reconocimiento del necesario liderazgo de los estados socios para impulsar la armonización en sus países. Existen algunas iniciativas de la AECl orientadas hacia el apoyo a los gobiernos para mejorar sus capacidades de ordenación de la ayuda al desarrollo y armonización de donantes, sobre las que sería interesante profundizar e incluso considerar como una línea de trabajo. Pero todo ello enfocado a garantizar la capacidad de gestión y la transparencia de los sistemas de gestión públicas de los países socios.

Para terminar, sólo una mención a un asunto importante para la mejora de los niveles de armonización, que es el diseño de incentivos institucionales que permitan premiar las conductas orientadas a la armonización. En el momento actual resulta difícil pensar en el diseño de mecanismos que puedan funcionar, dada la ausencia de carrera profesional en la AECl y de un sistema de evaluación del desempeño pero la eminente reforma de la agencia puede abrir una vía para tener en cuenta estos incentivos, especialmente a través del nuevo papel que la Ley de Agencias atribuye al directivo público.

## **Foroaod - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)