

La armonización de los donantes y la democratización: Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Introducción

El 10 de septiembre de 2007, FRIDE celebró un encuentro de debate e intercambio sobre el estudio "La armonización de los donantes y su impacto en la democratización: Buscando el nexo entre la eficacia y la democracia". En este evento, se compartieron los avances analíticos con representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), centros de investigación españoles, sociedad civil y consultores de cooperación internacional.

La actividad se estructuró en dos fases, dedicadas, primero, a la presentación del estudio por parte del equipo de investigadores de FRIDE¹ y, en segundo lugar, al debate de sus contenidos con los invitados, que se centró en las dimensiones del contexto de la armonización, la relevancia científica y los de-

¹ <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1674>

safios políticos. Con los insumos recibidos de parte de los invitados se cerró la fase teórica del estudio que representa la base para los próximos pasos de la investigación.

Avances en el estudio

Desde mayo de 2007, un equipo de dos investigadores de FRIDE y enlaces nacionales en Malí, Nicaragua y Perú está realizando una investigación sobre el impacto de la armonización de los donantes en el sistema político de los países receptores de la ayuda. Este estudio se enmarca en la dinámica de mejora de la eficacia iniciada a partir de la Declaración de París (DP) y el uso de nuevas modalidades, como el apoyo presupuestario general y los enfoques sectoriales. Esta interacción más cercana de los donantes con los Gobiernos de los países socios puede implicar un debilitamiento de los papeles de supervisión por parte de otros actores nacionales y, en última instancia, minar el juego democrático. Con esta mirada sobre los posibles *efectos colaterales* de la armonización, el estudio pretende aportar insumos estratégicos para la progresiva adaptación estratégica e institucional de la Cooperación Española frente a estos compromisos internacionales. En este sentido, el proceso de investigación representa una continuación de la revisión de la ayuda española recientemente concluida en el marco del ForoAOD.² A partir de un enfoque participativo, el estudio define como actores clave a los donantes europeos (tanto sedes como oficinas en el terreno), gobiernos nacionales, representantes parlamentarios, sociedad civil organizada e instituciones de control y auditoría en los países en desarrollo.

A nivel analítico, el estudio describe un contexto cambiante en el que los progresos en la DP conllevan un

nuevo tipo de relaciones entre los donantes y el país socio. Una vez superada la fragmentación del enfoque de proyectos, las nuevas modalidades y los elementos clave de la DP promueven una mayor interacción de donantes y países socios, especialmente con respecto a la formulación y puesta en práctica de las políticas. Así, la primera hipótesis del estudio se refiere a la mayor influencia de los donantes en la economía política de los países socios que excede la filosofía “técnica” de la DP. La economía política del desarrollo se define como un proceso de deliberación y conciliación de intereses entre el gobierno y los llamados actores de supervisión (parlamento, sociedad civil e instituciones de control horizontal) en los siguientes niveles: Información, participación y rendición de cuentas. La segunda hipótesis indica que la nueva arquitectura de la ayuda requiere una amplia y profunda participación de los actores implicados en las políticas de desarrollo, para poder así dar lugar a un proyecto de país compartido entre los Estados y las sociedades del Sur.

En estos momentos, se concluyó la fase teórica del estudio y se inician los estudios de país (Malí, Nicaragua, Perú y Vietnam, estando este último ya disponible). En noviembre de 2007 y enero de 2008, respectivamente, se celebrarán dos talleres de trabajo con donantes europeos y representantes de la Cooperación Española. Estas actividades aportarán insumos a un resumen sobre las implicaciones institucionales, previsto para noviembre de 2007, y un manual para la gestión por parte de las agencias de cooperación, que se publicará en enero de 2008.

² <http://www.foroaod.org/es/resultados.html>

La armonización y la Declaración de París

Los asistentes al encuentro, marcado por una activa participación y un espíritu de crítica constructiva, debatieron en primer lugar los escasos resultados en la aplicación de los principios y elementos de la DP en los distintos contextos geográficos. Tal como demuestra el reciente sondeo de seguimiento, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),³ los avances previstos aún están muy lejos de cumplirse y se requiere una decidida inversión para mejorar el desempeño con respecto a los doce indicadores de la DP. En este sentido, los participantes coincidieron en que existe una brecha entre la "doctrina" de la eficacia de la ayuda y la realidad en el terreno.

En el contexto español, se constató que apenas se ha incorporado la "filosofía de París" en el discurso sobre la cooperación al desarrollo. El conocimiento en los distintos niveles de la AECI todavía no ha derivado en una adaptación sistemática a nivel de la gestión de la ayuda. No obstante, se perciben ciertos cambios a nivel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), cuyo personal está participando en algunos procesos de armonización. En ocasiones, se observan tensiones entre las OTC, más activas en los procesos de coordinación a nivel de país, y la AECI, aún poco inmersa en los procesos de armonización. También se destacó la importancia de la cooperación descentralizada en España, que consecuentemente no actúa como un "único donante español", sino a través de una multitud

de actores. Por otra parte, aunque su publicación no tiene todavía fecha, la DGPOLDE está elaborando un plan de puesta en práctica de la DP (previsto en el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2007). En general, los participantes coincidieron en que la adaptación de la Cooperación Española requiere respetar los tiempos propios de la renovación y el cambio institucional, especialmente en un futuro proceso de reforma de la AECI.

Algunos participantes indicaron que los retrasos en la puesta en práctica de la DP se deben a su potencial de transformación radical de las relaciones de poder en el sistema de la ayuda internacional. Esta evolución no solamente formula exigencias al desempeño de los donantes, sino que también representa múltiples desafíos a la capacidad y voluntad de los países socios y sus Gobiernos a la hora de cumplir con los compromisos de la DP. Otro aspecto importante es la responsabilidad mutua y los cambios fundamentales que podría necesitar un verdadero equilibrio en la rendición de cuentas desde donantes hacia países receptores, y viceversa, por ejemplo en el marco del nuevo Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.⁴

La exigua adopción de los compromisos de la DP arroja dudas más fundamentales sobre el futuro de esta agenda. En septiembre de 2008, el III Foro sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra, Ghana, será decisivo para saber hasta qué punto la dinámica transformadora de la DP se plasmará en la realidad.⁵

En suma, a partir de una puesta en marcha todavía tibia y fragmentada, existen en estos momentos esca-

3

http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_15577209_38521876_1_1_1_1,00.html

⁴ <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/develop.shtml>

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/34/48/38284464.pdf>

sas experiencias en la práctica diaria. Según los participantes, esta limitada perspectiva histórica puede representar un desafío importante para el estudio, que, sin embargo, tiene un gran potencial de incidir en una indispensable adaptación institucional y político de las agencias de cooperación para mejorar la eficacia de la ayuda.

La base científica de la investigación

Dado que la armonización y la democratización son dos materias muy complejas, algunos participantes señalaron que el estudio puede desbordar el formato previsto por la gran diversidad de cuestiones a atender. El enlace entre estos dos conceptos parece todavía muy incipiente en el escenario mundial de la investigación, y hasta la fecha, se conocen pocos antecedentes que pretendan cubrir ambas dinámicas en los países en vías de desarrollo. En este sentido, se discutió el grado de ambición del estudio que, para obtener resultados concretos, debe traducirse en una gran disciplina en las distintas fases posteriores al trabajo analítico-conceptual. Sin embargo, también se constató el elevado grado de pertinencia del estudio que incide en una problemática percibida tanto por algunos gestores como por la mayoría de los investigadores. En este sentido, una vez que el estudio logre alcanzar resultados nítidos y transformarlos en opciones concretas de actuación, podría suplir de insumos estratégicos y visionarios a la adaptación de las agencias de desarrollo. Por parte de FRIDE, se aclaró que la metodología del estudio responde a la vocación por "ser útil", especialmente para el rediseño institucional de la AECI y las capacidades

de gestión a nivel de las OTC, por lo que se prevén diferentes momentos para *condensar* el mensaje y una orientación para la práctica de la cooperación.

La ausencia de indicadores cuantitativos fue un punto ampliamente debatido, ya que se echó en falta más claridad en la cadena causal entre la armonización y su impacto en la democratización. Ante la limitada masa empírica, el estudio requiere, según algunos invitados, una relación muy lógica entre causas y efectos. Sin embargo, también se reconoció que la economía política del desarrollo, como concepto clave de la investigación, representa un enlace de gran potencial para medir la influencia de los donantes en el sistema político del país socio. El equipo de investigadores de FRIDE comentó la necesidad de incluir no sólo unos indicadores *objetivos*, sino también abrir espacios para la valoración de intereses y procedimientos *informales* muy presentes en los países en desarrollo.

El número y las características de los países de estudio responden a criterios de diversidad geográfica, relevancia para la Cooperación Española y condiciones especialmente interesante de la armonización y/o el sistema político. Algunos participantes dudaron respecto de la medida en que los resultados obtenidos en países tan distintos como Malí, Nicaragua, Perú o Vietnam se pueden extrapolar de su contexto geográfico para aportar resultados útiles para la praxis de la cooperación. En este marco, se discutió la oportunidad de que se facilite una alimentación directa de los procesos en cada país y cada sistema político, en vez de *prescribir* cierto tipo de instituciones democráticas desde un punto de vista eurocentrista. En este sentido, se pretende obtener contribuciones directas desde los países de estudio, que incluso pueden provocar alguna modificación al marco analítico-conceptual antes de su publicación definitiva en octubre de 2007.

Con respecto a la corta duración del estudio, se mencionó la necesidad de encontrar respuestas *simultáneas* a una problemática cambiante, que impone un ritmo que no permite una comparación histórica entre dos momentos distintos (como por ejemplo, el lanzamiento de una mesa sectorial y su posterior funcionamiento). Sin embargo, el destacado papel de los coordinadores nacionales y su perfil especializado favorece una retrospectiva hacia las distintas fases de los procesos de armonización y democratización en cada país.

Desafíos políticos del estudio

El estudio pretende crear un conocimiento crítico sobre los posibles efectos colaterales de la armonización en el sistema político del país socio y elaborar propuestas para la adaptación institucional de las agencias de cooperación ante los desafíos de la economía política. Algunos participantes señalaron que la capacidad de absorción de nuevos conceptos es aún muy limitada en la AECI, lo que puede disminuir el grado de aplicación de los resultados de este estudio. Sin embargo, existió un consenso con respecto a la necesidad de "hacer reflexionar" a los gestores de la ayuda en un entorno fluctuante que plantea grandes

retos institucionales. Para esto, será imprescindible optar por formatos muy compactos (en vez de documentos de trabajo) y un lenguaje favorable a la comunicación de conceptos claros.

Desde la praxis diaria de la ayuda, se debatió la incoherencia de las políticas como distintivo de la cooperación española con el continente africano, sesgada por las políticas migratorias y una cierta tendencia, no carente de paternalismo, a repartir fondos de la ayuda según intereses no subordinados al Plan Director. Un ejemplo muy reciente se encuentra en la visita del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, y el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, a Cabo Verde, Ghana y Guinea Conakry. En este sentido, se requiere recorrer todavía una gran distancia para poder incorporar conceptos como la armonización, el alineamiento o la apropiación.

Entre los participantes, existió consenso también acerca de la urgente necesidad de adaptar las capacidades institucionales de la AECI para salvaguardar la coherencia de las políticas y avanzar hacia los compromisos de la DP. En este sentido, el estudio y la adaptación de conceptos más complejos, como por ejemplo la economía política en los países socios y la propuesta de opciones de actuación pueden constituir un aporte esencial y valioso al rediseño estratégico e institucional impostergable para la cooperación española.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org