

La Declaración de París y países de renta media: La experiencia de El Salvador

Juan Pita

La Declaración de París y los países de renta media: La experiencia de El Salvador

Juan Pita

Coordinador General de la Cooperación Española
en El Salvador



Primera edición: marzo 2008

© CeaLCI- Fundación Carolina
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Depósito Legal: M-17149-2008

Este informe se ha llevado a cabo en el marco del Convenio de Colaboración con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Las opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ni a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



Índice

Resumen Ejecutivo	7
Presentación	13
Introducción y antecedentes	15
Conceptos y prejuicios respecto a la ayuda a Centroamérica	23
El Salvador y el debate sobre la viabilidad y efectividad de la ayuda para la lucha contra la pobreza en los países de renta media	31
Lecciones aprendidas y oportunidades para la Cooperación Española en los Países de Renta Media	45

Resumen ejecutivo

La cooperación oficial para el desarrollo en Centroamérica ha estado fuertemente condicionada por los conflictos bélicos que explican buena parte de la historia de la ayuda y sus mecanismos de acción. La concentración de la ayuda en los países de menor renta desde los años 90 ha transformado esta realidad reduciendo los recursos para los países de renta media y obligando a transformaciones importantes en la gestión de la ayuda en Nicaragua y Honduras fundamentalmente.

Es de destacar la importancia de actores locales que están utilizando los principios de la efectividad de la ayuda y no tanto la aplicación rígida de instrumentos propuestos desde fuera. Este trabajo tiene su mejor expresión en la asunción de la lucha contra la pobreza desde las propias estrategias nacionales, con las mejoras que continuamente haya que estar aplicando, ajustándose a la realidad social, económica y política del país. En este sentido el PNUD juega un papel importante por la fuerza de comunicación de los Objetivos del Milenio y por el prestigio y capacidad demostrados en la zona, aunque necesita un especial esfuerzo para adoptar sus procedimientos al nuevo ambiente de cooperación. La Comisión de la Unión Europea y los estados miembros suponen quizás el principal pilar exterior de este esfuerzo por la mayor eficacia y eficiencia de la ayuda. El Consenso Europeo para el Desarrollo y el Código de Conducta relativo al mismo son importantes oportunidades si se adaptan localmente por las respectivas representaciones. No cabe duda de que la Declaración de París se ha recibido con mayor entusiasmo en los países de menor desarrollo donde se ha concentrado más la ayuda en la última década. Pero eso no quiere decir que no sea también necesaria la aplicación de los principios para la efectividad de la ayuda en los países

de renta media que aún mantienen enormes bolsas de pobreza y situaciones de muy grave desigualdad y exclusión social. Estos países son muy vulnerables en la sostenibilidad de lo alcanzado, muy influyentes en el desarrollo de sus vecinos más pobres y muy dependientes de la ayuda internacional en la lucha contra la pobreza, los derechos humanos, las políticas de género, el medioambiente y la diversidad cultural. Es claro que sobre la base de lo alcanzado en París es necesario desarrollar modelos propios de articulación de la ayuda para una mayor efectividad de la misma en los países de renta media.

El Salvador es relativamente poco dependiente de la ayuda en términos generales, pero un 6.7 % del presupuesto sigue siendo un porcentaje significativo. Además existe una fuerte dependencia de la financiación exterior en determinadas políticas como las relativas a lucha contra la pobreza, género y medioambiente, entre otras. Se están retirando o se han retirado muchas agencias de cooperación, pero al mismo tiempo se incrementa la ayuda de los principales donantes como la Comisión de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y España. El Salvador no ha firmado la Declaración de París como ocurre con un significativo número de países latinoamericanos de renta media, que no han tomado posición al respecto.

No existe PRSP pero sí un programa de gobierno que estructura una serie de políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza en forma de red. La política nacional de reducción de pobreza recibe financiación exterior gracias a los apoyos presupuestarios de la Comisión de la Unión Europea y de España y con créditos de Alemania con procedimientos peculiares adaptados a la posibilidad de aplicación de nuevos instrumentos al país. El BID y el Banco Mundial habían previamente sentado las bases de una financiación con algunos elementos de los procesos de alineamiento y armonización. España a su vez ha complementado el apoyo con el programa de reconversión de deuda por educación y está analizando la posibilidad de complementarlo también con el programa de microfinanzas. Se busca siempre una aproximación al equilibrio político y el mayor rigor técnico posible en el diseño de la política y la gestión de los recursos. También la Junta de Andalucía y Luxemburgo participan integrando acciones en la planificación del programa pero no en el presupuesto ni en el sistema de gestión. En este momento se está analizando la creación de una política complemen-

taria de lucha contra la pobreza y la exclusión urbanas con la colaboración del PNUD y financiación de Luxemburgo. La Comisión Nacional de Desarrollo ha conseguido alinear una parte importante de la inversión de cooperación para el desarrollo, fundamentalmente de la Cuenta del Objetivo del Milenio de Estados Unidos, en torno a un modelo de desarrollo territorial. Además de estos dos ámbitos continúa operando la Secretaría Técnica de Financiación Exterior que asume la financiación y seguimiento de un buen número de proyectos financiados por la cooperación internacional. Es esencial incrementar los esfuerzos en este sentido centrándose en el apoyo a la política presupuestaria, a los procedimientos de adquisición y contratos, en los mecanismos de planificación y en los gobiernos municipales.

No existe un sistema de seguimiento de los principios de París, pero, aparte de los alineamientos señalados y la existencia de débiles “meas” de coordinación promovidas fundamentalmente por el Gobierno y el PNUD, se puede afirmar que se ha avanzado muy poco en la aplicación de los mismos, que son muy desconocidos incluso en ámbitos especializados. En este entorno la Cooperación Española juega un papel que puede ser especialmente importante para catalizar los esfuerzos internacionales por contribuir al desarrollo sostenible con equidad de género en El Salvador.

Lecciones aprendidas y oportunidades para la Cooperación Española:

Lección 1: El proceso de alineamiento y armonización ha demostrado ser útil para las políticas relativas a prioridades horizontales fuertemente dependientes de la ayuda en los países de renta media, como lo son las políticas de lucha contra la pobreza, derechos humanos, medioambiente, género, diversidad cultural e investigación. También en lo relativo a políticas fiscales y transparencia con especial impacto en las inversiones públicas.

Lección 2: Los cambios de Gobierno son un alto riesgo también en países de renta media, por lo que hay que concentrarse en factores que promuevan la sostenibilidad trabajando con el país y no sólo con el gobierno.

Lección 3: La sociedad civil debe ser considerada como un socio estratégico en los países de renta media, por su valor añadido para la toma de decisiones, para el control del proceso y para actuar como garante de su continuidad.

Lección 4: Es importante aprovechar las virtudes de la Declaración de París también en los países de renta media, no hay justificación para no hacerlo, aunque siempre adaptándolos a la realidad en cada caso y superando los planteamientos previstos para los países de baja renta.

Oportunidades para la Cooperación Española

Oportunidad 1: El compromiso de la dirección de la cooperación española, siempre que se asuma por todos los actores, se facilite el cambio del enfoque micro al macro, se desarrollen capacidades específicas y un cambio de cultura en las OTC y se desarrolle la normativa y procedimientos adecuados al nuevo ambiente de cooperación.

Oportunidad 2: Trabajo conjunto con los donantes más comprometidos, siempre que reduzcan el número acciones aisladas, se pase de la coordinación a la armonización, se definan los procedimientos para la delegación y se mantenga un espíritu de innovación para conseguir procedimientos más efectivos, en cada caso superando los modelos existentes.

Oportunidad 3: Los espacios de éxito de la cooperación española en algunos países de renta media son una oportunidad para promover la concentración de recursos en ellos, siempre que se apliquen los principios de alineamiento y armonización, se renuncie a la expansión sin garantías de efectividad y se utilice un enfoque ligado la defensa de los derechos humanos como garantía de coherencia.

Oportunidad 4: La presencia de España en organismos multilaterales puede ser palanca para impulsar los principios de la Declaración de París en Países de Renta Media, informando y capacitando a los profesio-

nales españoles integrados en ellos y aplicando mecanismos para la efectividad de la ayuda en el mismo país socio.

Oportunidad 5: El Consenso Europeo de Desarrollo sobre la coordinación, coherencia y complementariedad de la ayuda siempre que se adapte en cada lugar a las condiciones reales de la cooperación para el desarrollo y a los contextos de los países de renta media..

Oportunidad 6: El papel de la cooperación española en la construcción de consensos nacionales en los países socios, a través del apoyo a la promoción del diálogo político y del diálogo social.

Oportunidad 7: La promoción de buenas prácticas para la eficacia de la ayuda en las instancias de desarrollo municipal y local o microregional, donde ya se trabaja. En el otro polo, promover las mismas buenas prácticas en el apoyo a sistemas de integración regional, que puedan resultar un incentivo para los países de renta media.

Oportunidad 8: Aprovechar las iniciativas innovadoras surgidas del diálogo con algunos socios de renta media, como El Salvador, para impulsar, junto con ellos, la agenda de París en este tipo de países

Oportunidad 9: El espacio iberoamericano sin marcar la agenda y aplicando la lógica de los principios de París.

Oportunidad 10: La promoción de las asociaciones entre ONGD españolas y del país socio de renta media para una mayor y mejor participación en los procesos relativos a la efectividad de la ayuda.

Presentación

Centroamérica fue la zona de mayor actividad de cooperación durante el proceso de creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI. La proximidad cultural, la mayor pobreza relativa que en otras zonas de Iberoamérica, las frecuentes catástrofes naturales y la situación de conflicto armado explican el porqué de aquel temprano apoyo en los primeros años de los 80 y sientan las bases de una cultura de cooperación vigente hasta hoy. La permanencia del compromiso por continuar el esfuerzo de la cooperación española en la Región obliga a adecuar la misma al nuevo ambiente de cooperación internacional para el desarrollo para conseguir los objetivos de forma eficaz y eficiente.

La efectividad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha sido fuertemente cuestionada desde la década de los ochenta. A finales de los años noventa se articuló un proceso de consenso entre un grupo de donantes y varios organismos multilaterales para construir un sistema de cooperación con credibilidad. Las reuniones internacionales de Monterrey, Roma y París, realizadas entre el año 2002 y 2005, han llegado a proponer unos principios básicos para la efectividad de la ayuda con un sistema de seguimiento para los mismos que se recoge en la denominada Declaración de París. Esta Declaración se produce en el marco del cambio de Milenio y en paralelo a la proclamación de los Objetivos del Milenio por el sistema de Naciones Unidas. Estos objetivos incluyen un conjunto de indicadores de impacto de los esfuerzos internacionales para el desarrollo.

La cooperación española se ha sumado a este proceso participando en las principales reuniones y firmando las respectivas declaraciones y

compromisos. El II Plan Director de la Cooperación Española incorpora con plena claridad los planteamientos de París y desde su aprobación se han realizado importantes esfuerzos por parte de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para avanzar en la aplicación de los mismos.

En este espíritu el presente documento de trabajo pretende sintetizar algunas claves del “momento” de la cooperación para el desarrollo en El Salvador, identificando las principales lecciones aprendidas y oportunidades para la cooperación española. Con este estudio se pretende contribuir al debate sobre las transformaciones necesarias, ya en marcha, en la cooperación española para mejorar sus políticas y actividades en aplicación de la Declaración de París de la mano de uno de sus socios de renta media.

El Salvador es un país prioritario para la cooperación española y que tradicionalmente se ha mantenido alejado del proceso que culminó en la Declaración del París. El Salvador se clasifica entre los países de renta media baja. Si bien el peso de la cooperación internacional es limitado, el volumen de la cooperación española es relativamente semejante y constante a las inversiones que hace en otros países menos avanzados de la región, lo que implica una importante diferencia respecto a otros socios bilaterales de cooperación.

Este documento forma parte de un Documento de Trabajo más amplio, titulado *Mecanismos para mejorar la efectividad de la ayuda española para el desarrollo en El Salvador, Honduras y Nicaragua*, que ha sido financiado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Fundación Carolina y elaborado por Elisabet Jané, Juan Pita y Rocío Tábor.

El autor agradece su apoyo especialmente al Viceministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Cáliz, al Secretario Técnico de Financiación Exterior y Director Nacional de Cooperación Internacional, Alberto Morales, a la Subsecretaria Técnica de Financiación Exterior, Celina López, a la Subsecretaria Técnica de la Presidencia, Anabela Lardé de Palomo, a la Coordinadora Nacional para Asuntos Sociales, Cecilia Gallardo y al Coordinador de Seguimiento del Plan de Gobierno, Jaime Acosta, en El Salvador y al equipo del CeALCI de la Fundación Carolina por su iniciativa, colaboración y apoyo en la elaboración de este trabajo.

Introducción y antecedentes

Proceso de evolución de la ayuda tras los conflictos

Durante los conflictos bélicos que afectaron a Centroamérica en la década de los 80 la ayuda internacional aumenta espectacularmente. De hecho puede observarse cómo, pasados los conflictos y un breve periodo de reconstrucción, la ayuda internacional modifica sus flujos significativamente en función de la nueva situación política y del grado de desarrollo de cada país. Se puede deducir, por tanto, que la ayuda estuvo en cierta medida ligada al apoyo a una u otra facción del conflicto. También es reflejo del efecto llamada de la difusión pública de las tragedias de la guerra. Las situaciones de conflicto bélico han sido y son de gran importancia en la determinación de los flujos de ayuda en todo el mundo y explican una porción significativa de la AOD aunque, es importante recordarlo, sólo una porción.

No es extraño, por tanto, que a raíz de esa experiencia en la región se estableciera una fuerte relación entre la llegada de la ayuda y la solidaridad con una u otra posición política. Se ha alimentado de esta manera el escepticismo de las élites dirigentes en las que prima el concepto de la ayuda como apoyo a determinadas posiciones y favor para campañas de visibilidad política. Esta concepción de la AOD, muy arraigada, se da tanto en los niveles nacionales como regionales o municipales de distinto signo político.

El proceso de concentración de la ayuda en los países de menor renta

En la década de los 90 se ha ido concentrando progresivamente la ayuda en los países menos desarrollados del mundo. Esta concentración se explica por la decisión de un importante grupo de países donantes de concentrar la ayuda para aumentar su impacto, ya que está claro que el volumen global de AOD está lejos de poder incidir en la reducción de la pobreza en todos los países tradicionalmente receptores. Este proceso ha sido coincidente con el desarrollo de un nuevo ambiente de cooperación que se basa en el apoyo a la gobernabilidad en todos sus aspectos, incluyendo como un elemento esencial la lucha contra la corrupción, a través del desarrollo de las estructuras de control del país, tanto en la institucionalidad pública como en la sociedad civil.

Centroamérica no se escapa a esta lógica. En este momento sólo Nicaragua se encuentra entre el grupo de países calificados por el CAD como de renta baja, mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras se clasifican como de renta media baja y Costa Rica y Panamá de renta media alta. De hecho sólo Nicaragua y Honduras continúan teniendo una alta dependencia de la ayuda en términos generales. Esto explica la pronta aplicación en estos dos países de lógicas de intervención relacionadas con la ayuda programática, lógicas que han sido en gran medida importadas de otros países de renta baja sin que, en ocasiones, haya arraigado suficientemente esta nueva cultura de la cooperación.

Pero las causas expuestas hasta aquí, que explican la recepción de ayuda, se complementan con la dinámica interna de los respectivos gobiernos hacia la ayuda. Hay una clara diferencia en la actitud hacia determinados flujos de cooperación internacional entre los países de la región. Por una parte, dinámicas como la de Nicaragua han facilitado y favorecido los flujos de ayuda que se consideran un factor prioritario de la política de desarrollo. Otros países tienen políticas menos activas para la captación de ayuda internacional, que no es una prioridad política, y en algunos aspectos se considera sospechosa de incorporar condicionamientos no siempre bien vistos.

El debate sobre la efectividad de la ayuda y los ruidos políticos

No son nuevos los cuestionamientos sobre la efectividad de la ayuda. De hecho el proceso de concentración en los países de renta baja, antes mencionado, es al mismo tiempo un reconocimiento de malas prácticas y un intento de poner orden y dar a la ayuda el sentido que debe tener.

En Centroamérica el descreimiento sobre la capacidad de impacto y transformación de la ayuda también se ha extendido. Existe el convencimiento de que se han desaprovechado fuertes flujos financieros y, dependiendo de con quien se hable, se plantea el abandono de la ayuda como factor de desarrollo o la transformación de los modelos de apoyo. Las propuestas en este último sentido han tenido desigual suerte y están sometidas a un permanente cuestionamiento. Es curioso cómo las nuevas prácticas de cooperación concentran mucha más atención y crítica que las tradicionales, aunque estas últimas sean claramente ineficaces e ineficientes. Este hecho es en sí un factor positivo, siempre que la crítica constituya un incentivo para la construcción de mejores procedimientos y no al revés.

No parece existir una propuesta propia de la región, a pesar de las iniciativas para incorporar procedimientos como los enfoques sectoriales y del interés por promover el debate sobre modelos de cooperación en países de renta media baja. Existe un claro vínculo entre el desarrollo de los nuevos instrumentos de cooperación y el interés de un grupo de los principales donantes, los denominados “like-minded countries”, por mejorar su ayuda en las zonas en las que ellos están concentrados por razones de renta, pero no sólo por ellas. Ha habido importantes actores locales que han asumido estas lógicas como propias y han construido los procesos que se describen en la segunda parte de este documento. Es evidente que el fuerte peso de cooperaciones bilaterales como la japonesa, norteamericana, taiwanesa y española y del Banco Interamericano de Desarrollo, es un factor importante para entender el continuismo de antiguos modelos de cooperación en Centroamérica. Uno de los elementos diferenciadores es el gran interés local y de la cooperación internacional por la incuestionable necesidad de promover el proceso de integración regional. Pero, incluso en este ámbito, se reiteran viejas prác-

ticas de cooperación ligadas a condicionalismos no transparentes y a procedimientos de programas y proyectos desarrollados a través de unidades autónomas de gestión.

Naciones Unidas y los Objetivos del Milenio

Los Objetivos del Milenio son mucho más conocidos que la Declaración de París gracias a la intensa actividad de difusión del PNUD. En la región se asumen con normalidad como metas propias y se han realizado análisis cuantificados para valorar la consecución de los mismos. Se trata de un ingente esfuerzo técnico y de comunicación del sistema de Naciones Unidas que complementa el aporte fundamental que constituyó el concepto de desarrollo humano. El consenso sobre la necesidad de alcanzar los Objetivos es muy amplio y no tiene cuestionamientos significativos. Otra cosa es el debate sobre la estrategia para alcanzarlos y los mecanismos para que la ayuda internacional coadyuve a su consecución. Existen muchas vías para cumplir estos Objetivos que se convierten, como ocurre habitualmente con los objetivos de impacto de carácter nacional, en políticos. La primera es simplemente cambiar los parámetros y los procedimientos de levantamiento de datos. Este recurso es relativamente fácil de aplicar en algunas metas y por tanto es importante mantenerse alerta para que el proceso no produzca efectos contrarios a los deseados, opacando realidades a través de las cifras. Una segunda manera de afrontar el proceso, mucho más “honesto”, es abordar los efectos más negativos de la situación social del país respectivo para “cumplir” el objetivo político aunque sea sin atacar las causas. Con frecuencia los proyectos de cooperación reflejan en sus títulos esa inclinación paliativa, necesaria pero insuficiente. Por último el procedimiento propuesto por la ayuda programática analiza indicadores de proceso sin los que es difícil creer en una consecución sostenible de las metas. Estos indicadores tienen que ver con la solidez de las estrategias de trabajo por resultados y sus sistemas de seguimiento, con los marcos jurídicos y con los marcos presupuestarios. Sin necesidad de llegar al debate ideológico sobre modelos sociales y económicos hay muchas decisiones incuestionables relativas a estos procesos sobre las que no hay pretexto para no avanzar.

A pesar de que el PNUD estuvo en el principio del nuevo concepto de cooperación que tanto tiene que ver con los sistemas de contabilidad pública y con la gobernabilidad en sentido amplio, no se puede considerar que haya sido uno de los principales impulsores de la aplicación de los principios de la Declaración de París. La complejidad institucional del sistema de Naciones Unidas y la dependencia de los aportes voluntarios de las agencias y gobiernos nacionales les obliga a ser mucho más activos en la “visibilidad” de las campañas de difusión, que en el rigor en el análisis de procesos que son necesariamente lentos y no siempre con resultados brillantes a corto plazo. Un problema evidente es la función de entidad ejecutora con unidades de proyecto que ha sido tan habitual en el sistema y de la que de alguna manera se ha convertido en dependiente. El importante matiz entre “canalizar fondos” o “ejecutar fondos” es determinante para la adaptación del sistema al nuevo ambiente de cooperación asumiendo la clara vocación técnica más que financiera. En este sentido se han dado ya importantes pasos por algunas agencias del sistema de Naciones Unidas. Igualmente importante parece ser que se traslade la autoridad de los centros de las respectivas instituciones al espacio nacional donde se actúa para que pueda alienarse con las lógicas y procesos locales adecuadamente y “a tiempo”.

El PNUD tiene una muy fuerte credibilidad en Centroamérica, probablemente mucho mayor que en otras regiones del mundo. Ha tenido un importante papel en los procesos de paz y ha sido portavoz respetado de muchas inquietudes difíciles de canalizar por otras vías. Esta credibilidad es un activo esencial para integrar procesos de ayuda. De hecho, en algunos países ha hecho un esfuerzo muy especial en crear mesas para la coordinación de la ayuda, tema que analizaremos más adelante.

La Unión Europea y las tres “C”

La Unión Europea, considerando la suma de las ayudas bilaterales y las de la Comisión de la Unión Europea, es el principal donante de la región. Las denominadas tres “C” de coordinación, complementariedad y coherencia de la ayuda promovidas por el Consenso Europeo para el Desarrollo son una muy importante oportunidad para avanzar en la efectividad de la ayuda. Hay todavía mucho que hacer en la integración de

la ayuda de las cooperaciones bilaterales europeas que se articulan sólo en determinados espacios, cuando se da la oportunidad, pero que no tienen consolidados procesos compartidos para la toma de decisiones. El Código de Conducta del que se han dotado los países europeos en este contexto puede ser un instrumento muy valioso para conseguir lo proclamado, pero todavía no se ha empezado a aplicar.

Tanto la Comisión de la Unión Europea como los países europeos del grupo de los “like-minded” han sido actores fundamentales en los procesos de enfoque sectorial y de apoyo presupuestario directo que se han dado en la zona. Alemania y España se han sumado también a estos esfuerzos creando en conjunto el núcleo principal de impulso de los principios de alineamiento, armonización y trabajo por resultados como se verá en la Parte II.

En la evolución de la ayuda de los países europeos se percibe también una permanente tensión entre la acción en pequeños estados y la regionalidad centroamericana. La comprensión de esta tensión y las dinámicas que se deben afrontar desde la perspectiva regional o nacional puede ser clave en el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo y por tanto de quienes las apoyan. Una vez más en el ámbito de la integración regional la cooperación de la Unión Europea juega un papel esencial al conjugar la capacidad técnica y financiera presente y, sobre todo, futura, con la propia experiencia de integración en Europa.

La Declaración de París y los países de renta media baja

Frente a las consideraciones sobre la capacidad de impacto de los actuales volúmenes de cooperación para el desarrollo y la necesidad de concentrar en los países con menor renta, se responde con frecuencia que “abandonar” el apoyo a los países de renta media conlleva varios peligros. Efectivamente, logros conseguidos con largo esfuerzo sufren una fuerte vulnerabilidad que justifica por sí misma inversiones de la comunidad internacional para reforzar la sostenibilidad.

Este argumento cobra mayor importancia si se considera que es precisamente en los países de desarrollo medio donde se encuentra la mayor cantidad de personas en extrema pobreza. También entre los países de renta

media se encuentran los más desiguales del mundo, lo que relativiza los indicadores nacionales de desarrollo que no describen la realidad dramática que perdura en una importante porción de sus poblaciones.

De todas formas la lógica de la falta de recursos suficientes para conseguir transferencias con capacidad de impacto en países de renta media, sólo puede superarse por un incremento muy significativo de los mismos, lo que parece improbable a pesar de los importantes esfuerzos de algunos países europeos. Ante esta situación se ha dado un “abandono” de los países de renta media “comprensible”. Lo que no es tan comprensible es que para los fondos menores, que siguen llegando, no se aplique la lógica de la Declaración de París. Pareciera que, ante el reconocimiento de la debilidad del instrumento de cooperación para el desarrollo, las operaciones restantes se dejan ya “ad libitum” para los fines colaterales que comentamos más adelante: política coyuntural, instituciones religiosas, fundaciones privadas de asistencia social. También se mantienen las operaciones ligadas a los momentos de emergencia por catástrofes naturales y ciertas estrategias ligadas a la consolidación de los procesos políticos de gran interés.

Pero, si seguimos la lógica del primer párrafo, las cruciales funciones de la cooperación internacional relativas al aumento de garantías para una mayor sostenibilidad del precario desarrollo conseguido y de la reducción de la desigualdad y la exclusión social, serán inasumibles si no se actúa –aún con mayor energía que en los países de menor renta–, en trabajar por resultados de forma alineada con las políticas nacionales y armonizada entre los donantes. La mutua prestación de cuentas es también de mayor importancia. Y es que la menor dependencia de la economía y presupuestos nacionales obliga a poner más cuidado en la complementariedad de la ayuda si se quiere que ofrezca un valor añadido real para la solución de problemas complejos.

Lo que parece claro es que no se pueden trasladar sin más los instrumentos utilizados para países de mucha menor renta en entornos muy diferentes. Para empezar la capacidad de negociación para avanzar en aspectos macroeconómicos es, naturalmente, mucho menor. Aunque puede esperarse que la política de reducción de la pobreza sea una política de Estado, no es realista pensar que puede considerarse el centro del que-

hacer del Estado. En este sentido puede afrontarse la lucha contra pobreza como una prioridad horizontal complementaria de la estrategia global de desarrollo. Ante el hecho de que los acuerdos comerciales y las estrategias de desarrollo económico, incluso teniendo éxito, no acaban por sí mismas con determinados tipos de pobreza y generan nuevos ámbitos de exclusión, es necesario articular una política específica de cohesión social que acompañe el desarrollo y aproveche lo mejor y más rápido posible las oportunidades. Esta necesidad, reconocida en el reciente foro organizado por el PNUD en Madrid al respecto, sigue requiriendo del apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional

En esta lógica la focalización de las acciones conjuntas de la comunidad internacional cobra una significativa importancia, pero esta focalización en los sectores o políticas más dependientes de la ayuda y más eficaces para la sostenibilidad y equidad del desarrollo, incluyendo la igualdad de género, sólo puede tener éxito si se realiza en sintonía con los procesos nacionales y se consigue sincronizar la toma de decisiones sobre el terreno.

Otro factor muy importante a considerar es que los países de renta media van asumiendo progresivamente una mayor influencia en su entorno político y económico. Su función como receptores de emigrantes, como compradores y como articuladores de políticas regionales va cobrando progresiva importancia según van teniendo éxito en su proceso de desarrollo. Este papel crea un nuevo ámbito de interacción intrarregional que es imprescindible conocer a la hora de tomar decisiones sobre ayuda al desarrollo, por lo que su incorporación a los procesos en marcha en pos de la efectividad de la ayuda es, de nuevo, crucial.

Conceptos y prejuicios respecto a la ayuda a Centroamérica

La práctica de la cooperación española para el desarrollo en Centroamérica se sigue moviendo en parte conforme a los parámetros tradicionales. Dependiendo del ámbito de que se trate se sigue entendiendo y utilizando como un instrumento de donantes y receptores con fines que son a veces distintos del de la lucha contra la pobreza y un desarrollo sostenible con equidad de género. El impacto en los medios de comunicación de este “maná” sigue teniendo vigencia y por tanto su utilización para campañas de comunicación política tiene gran interés. A continuación nombramos algunos de los tópicos sobre las funciones de la ayuda, que interactúan con frecuencia en el proceso de toma de decisiones relativo a la cooperación para el desarrollo de entidades españolas y que hay que tener en cuenta ante cualquier planteamiento de cambio para una mayor efectividad de la ayuda.

Política y cooperación

La historia de la cooperación en la zona refleja claramente que se ha concebido la cooperación en muchos casos como un respaldo a determinadas opciones políticas en las que se depositaba la esperanza del desarrollo. Tanto desde la AOD como desde los fondos privados hay una clara relación entre el signo político de los gobiernos y oposiciones y su capacidad para recibir fondos de determinadas fuentes. Esta realidad no siem-

pre ha sido transparente. A veces se ha ocultado bajo determinados parámetros supuestamente técnicos. Pero, sea como fuere, no cabe duda de que ha sido un motor significativo para la acción política.

Hay consecuencias negativas de esta cooperación todavía no superadas totalmente. Por un lado, se han creado fantasmas en distintos ámbitos políticos que descalifican la ayuda que recibe el contrario como ilegítima, por el mero hecho de que sea motivada por una razón política. Sin embargo es impensable que los flujos de asistencia técnica o de fondos significativos no estén ligados a razones políticas de una u otra manera. Lo importante es que esas razones sean transparentes. Si se trata del apoyo a una determinada iniciativa política por parte de sus correligionarios internacionales, lo único que se puede cuestionar es la opacidad. Esta opacidad además lleva a paradojas absurdas cuando se dan los fondos para fines de inversión en infraestructuras o servicios sociales ligadas directamente a fines políticos. Es probable que no se consigan ni los unos ni los otros y se subemplee el potencial de las transferencias, si no existe una visión integral y adecuadamente dimensionada de lo que se pretende.

Pero los fines políticos más interesantes y que cada vez tienen un mayor peso en la defensa de la cooperación para el desarrollo son aquellos que, trascendiendo la política partidista, se adentran en razones cruciales como son los bienes públicos internacionales. Existe sin duda un interés político directo por parte de los gobiernos y sociedades donantes por razones de seguridad pública, de estabilidad política, de salud y de medioambiente que puede expresarse con total apertura y que cuanto más claramente se presente, más posibilidades se generarán para actuar de forma efectiva.

Religión y cooperación

La caridad y la justicia forman parte intrínseca de las religiones. La fuerte religiosidad de las sociedades centroamericanas obliga siempre a tener en cuenta a las diferentes corrientes cristianas para comprender los procesos sociales y políticos. No es éste el espacio para entrar en las razones de esa fuerte religiosidad, pero sí que debemos considerar su efecto en los distintos momentos del ciclo de la cooperación para el desarrollo y en el papel que

juega en el origen de una parte significativa de la cooperación privada, realizada en muchos casos con el apoyo de fondos públicos.

La reacción ante la tragedia de la pobreza y el sufrimiento humano que conlleva, está articulada en las religiones por sistemas de redistribución y de servicio vigentes desde hace siglos. Las iglesias constituyen por tanto un ámbito de acción social directa que se presenta como más fiable y eficiente que los servicios públicos gubernamentales. En la historia reciente de la cooperación puede observarse con facilidad muchas de las infraestructuras y servicios financiados se han confiado a instituciones religiosas.

Podría hablarse en este caso de nuevo de la importancia de la transparencia. Existe naturalmente una correspondencia entre fuentes y receptores correligionarios que comparten una misma corriente religiosa y que se ayudan mutuamente. Es importante calibrar y expresar con claridad qué actividades están ligadas a una acción social propiamente dicha en el marco de una visión específica y qué actividades se dirigen al fortalecimiento de la acción religiosa. Esta diferencia relativa, ya que naturalmente todas las actividades tienen alguna relación entre sí, ya se establece con mucha claridad en algunas corrientes religiosas y ayuda sin duda a una mayor eficacia en todos los sentidos.

La antigua y permanente discusión sobre la eficiencia de la inversión en bienes y servicios sociales de fondos públicos a través de las iglesias conviene mantenerla activa, en cada caso para analizar la situación de que se trate. La hipótesis de que la preferencia de “gestores religiosos” ha generado cierta concentración de recursos y de imagen que ha deprimido la capacidad y la imagen pública de los servicios gubernamentales es más que probable. Al menos, tanto como la de que las congregaciones religiosas han sido una importante fuente de oportunidades para actuales líderes y para una parte de la población sin oportunidades. Es importante el análisis en cada caso en particular para determinar de qué manera ambas acciones pueden fortalecerse mutuamente y no al revés. Es necesario, en este sentido, definir con claridad los ámbitos subsectoriales y territoriales adecuados.

Otro factor esencial en la incidencia del hecho religioso en el desarrollo es el cultural. Es conocido que el apoyo de la cooperación internacio-

nal a algunas opciones religiosas ha tenido como finalidad la creación de hábitos culturales y conciencias individuales y/o colectivas que favorezcan determinadas visiones de desarrollo.

Pero la religión ha sido y es también un factor importante en la promoción de la conciencia social y de la ciudadanía propiamente dicha, propiciando la participación en la vida pública, el fortalecimiento de los tejidos sociales y productivos y la mejora tecnócrata de la gestión pública. Estas actividades, también insertas en muchos casos en dinámicas de cooperación internacional, suponen importantes oportunidades estratégicas para el desarrollo si, de nuevo, consiguen diferenciarse en su justo término de los intereses ligados a la expansión de las corrientes o instituciones religiosas.

La visión “Marshall”

En el modo de actuar de la cooperación española, y no sólo de la española, en Centroamérica se sigue notando la influencia de la concepción “Marshall”, que para muchos constituye el inicio de la historia moderna de la cooperación. Se trata de una visión que surge de un centro hacia un grupo de receptores con patrones comunes y decisiones estratégicas previas más o menos negociadas con las contrapartes y sus planes de desarrollo.

Esta visión, todavía vigente en varias de las líneas de cooperación internacional en Centroamérica, tiene importantes debilidades: por un lado requiere de una fuente de financiación suficientemente sólida en volumen y cohesión como para que pueda tener impacto en países de renta media como son la mayoría de los de la región; por otro no se suele considerar adecuadamente la interacción con otros actores de cooperación igual o más potentes y que interfieren directamente en los planes previstos desde las respectivas metrópolis; además presupone que el receptor tiene una estrategia ya definida que permita la buena aplicación de los fondos y a falta de la misma normalmente se trasladan modelos de otras experiencias. En definitiva constituye una aproximación fundamentalmente financiera.

Las trabas para el desarrollo de la región van mucho más allá de la debilidad financiera que es consecuencia y causa a su vez de carencias

estructurales de recursos y de tejidos sociales y económicos fuertes. De hecho los flujos financieros que se han transferido siguiendo este esquema no parecen haber tenido un impacto realmente significativo ni en el crecimiento sostenible ni en la distribución de bienes y servicios.

La visión iberoamericanista

Mucho más interesante, por su alcance y proyección futura, es la visión iberoamericanista que, en su mejor enfoque, promueve un desarrollo endógeno de los estados miembros de la región con soluciones propias utilizando la plataforma de las proximidades geográficas, culturales y lingüísticas. No cabe duda de que algunos de los programas de cooperación surgidos en este ámbito se han promovido de modo relativamente artificial por liderazgos no siempre equilibrados. Uno de los problemas recurrentes de los programas regionales y subregionales es la falta de realidad de los postulados y propuestas comunes. De todas formas esta visión y las plataformas que se van creando bajo la misma, contienen algunos elementos muy interesantes relativos a, además de la promoción de propuestas endógenas, iniciativas de cooperación sur-sur, a triangulaciones y a propuestas de ambición regional.

Podría decirse que el iberoamericanismo ha conseguido promover un muy considerable volumen de relaciones y comunicaciones que todavía no están en correspondencia equilibrada con la capacidad de transformación e incidencia en el desarrollo que cabría esperar de ellos.

Las catástrofes bélicas y naturales y su impacto en la cooperación española

En Centroamérica es muy fácil leer la directa relación entre las catástrofes y emergencias y el volumen de fondos recibidos de la comunidad internacional y en especial de la española. La extrema vulnerabilidad económica, social, política y natural en estas últimas décadas ha movido solidaridades masivamente. La sociedad española es especialmente sensible hacia estas tragedias coyunturales y se vuelca ante las mismas. Lo interesante es que cada uno de estos acontecimientos y su rastro de mise-

ría suponen, para el caso español, un escalón más en su relación de cooperación que va incrementándose y no vuelve ya al punto de partida. El conocimiento mutuo que se genera en estas situaciones crea conciencia de permanencia de las situaciones de carencia y consolida acciones a medio y largo plazo. Paradójicamente el impacto de estas catástrofes ha tenido un mayor efecto en el incremento de la cooperación para el desarrollo propiamente dicho que en la creación de sistemas de prevención de riesgo de todo tipo, que siguen todavía muy por debajo de las necesidades de una zona tan vulnerable.

En lo que se refiere a los conflictos bélicos y la vulnerabilidad política puede afirmarse que la cooperación española ha jugado un papel esencial para el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo político y la solidez de los respectivos discursos. La permanencia de líneas de cooperación en todos los ámbitos, incluso en circunstancias adversas y arriesgadas, ha sido y es de suma importancia para la gobernanza democrática de la zona. Existen, en este sentido, importantes historias de éxito de la cooperación para el desarrollo en Centroamérica que no han sido suficientemente investigadas y contadas.

La sociedad civil española y las diferentes lecturas sobre la cooperación

La sociedad civil ha sido uno de los principales motores de la cooperación al desarrollo española en Centroamérica. La presencia de cooperantes españoles en muchos municipios de todo el territorio centroamericano dura ya décadas y ha sido una fuente importante de propuestas y de ideas para la cooperación oficial para el desarrollo. De hecho, un fuerte porcentaje del personal contratado en el ámbito de la cooperación oficial procede de las ONGD. La presencia y presión constante de la sociedad civil explica en gran medida el desarrollo de la cooperación oficial, ya que su expansión no podría explicarse por la sola acción de la institucionalidad pública del servicio exterior. La interacción de las ONGD con la opinión pública española ofrece una dimensión interna española a las políticas de cooperación imprescindible no sólo para su expansión, sino también para un adecuado seguimiento de las buenas prácticas de AOD.

Las ONGD españolas se han caracterizado por promover iniciativas de desarrollo local. A pesar del componente político y/o religioso de muchas instituciones pocas veces se ha tratado de apoyos directos a esos ámbitos, sino de promover infraestructuras y servicios sociales que de forma indirecta fortalezcan a determinados liderazgos. Esta cooperación visible y tangible responde a un común denominador de muchas de las expectativas de distintos sectores de la sociedad española y centroamericana respecto a la ayuda al desarrollo. Esta concepción está muy extendida y se llega incluso a culpar a aquellas ONGD que dedican parte importante de sus recursos a la actividades de incidencia social en espacios tradicionalmente considerados como políticos. También es frecuente escuchar críticas sobre la inversión en estudios e investigaciones sobre cuya utilidad no se tiene confianza. Naturalmente desvincular a las ONGD de su función de participación en el proceso de desarrollo social político y económico es matar la gallina de los huevos de oro y quedarse sólo con resultados muy limitados en su impacto temporal y territorial. Por otra parte es frecuente que el coste real del servicio producido sea caro, por lo que una vez más, sólo tendría sentido si realmente se trata de una experiencia piloto o, lo que es lo mismo, un experimento de políticas.

El párrafo anterior puede parecer innecesario para muchos que hace tiempo trabajan desde una perspectiva más avanzada, pero insistimos en recoger las sensibilidades tradicionales, porque en muchos espacios siguen predominando. No se puede olvidar que es frecuente que las actividades de este tipo incrementen el capital fijo de terminadas instituciones, frecuentemente privadas, y su proyección social.

Otra perspectiva es la relativa al desarrollo comunitario. En este sentido la contribución de las ONGD no ha sido suficientemente medida ni reconocida, pues se ha posibilitado a generaciones un mayor y mejor acceso a bienes y servicios esenciales a través del fomento de la integración social en las comunidades así como de profesionales locales de clase media. La ayuda oficial poco puede hacer en este aspecto específico más que lo que ya hace: financiar a las ONGD que trabajan en esta área y promover la sistematización de modelos replicables financiados con dinero público.

La AOD española es la que invierte un mayor porcentaje de su apoyo bilateral a través de ONGD en la zona. Esto provoca celos en algunos go-

biernos, pero se trata de dar cumplimiento a los compromisos para la inversión en procesos participativos proactivos y positivos imprescindibles en toda dinámica de desarrollo y mucho más en el marco del proceso de incremento de efectividad de la ayuda establecido en la Declaración de París. Otra cosa, como ya hemos dicho, es que el aporte de AOD para ONGD realmente se utilice para este fin.

No puede evitarse hacer una mención al debate sobre la dependencia de las ONGD de la ayuda oficial. Según cierta lógica muy extendida las ONGD deberían autofinanciarse y lo contrario es “hacer trampa”. Esta lógica ha llevado a que en algunos casos se haya sobrepuesto la lógica de la recaudación de fondos sobre cualquier otra, desvirtuando en las campañas de marketing las buenas prácticas del sector y la realidad de los fines y actividades de alguna ONGD. En el extremo opuesto se sitúan algunas actividades de ONGD, que obedecen más a un concepto de contratación de servicios que pueden realizar empresas, sin mayor diferencia que la que pueda darse en la competencia por la calidad y el precio. Frente al claro interés público de la creación de un tejido social participativo parece claro, como ya hemos dicho, que hay funciones determinantes para el desarrollo que el Estado no puede realizar pero sí debe financiar pues no cabe esperar la inversión del sector privado en ellas y la contribución financiera voluntaria es, hoy por hoy, insuficiente.

El Salvador y el debate sobre la viabilidad y efectividad de la ayuda para la lucha contra la pobreza en los países de renta media

Peso de la cooperación en la economía y en el presupuesto nacional

El Salvador es uno de los países de renta media baja que más claramente ha sufrido la reducción de ayuda. En el año 2005 supuso un 1,2 % del PIB y el 6.7 % del presupuesto nacional. Se trata por tanto de un ingreso significativo pero no determinante de la economía nacional. Sin embargo la dependencia de la ayuda sigue siendo muy fuerte en las políticas relativas las prioridades horizontales establecidas en el II Plan Director de la Cooperación Española: la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural. Esta dependencia implica una corresponsabilidad real en la eficacia de dichas políticas y por tanto en el desarrollo del país y en la consecución de los Objetivos del Milenio a los que se ha comprometido El Salvador en el marco de la agenda internacional común de desarrollo.

La tendencia en lo que se refiere a la cooperación bilateral en este momento parece ser de paulatina retirada de varios países que han reducido su aporte en los últimos años y que todavía tienen presencia en el país (Alemania, Canadá y Luxemburgo) al mismo tiempo que se aumenta la cooperación de los principales actores del sistema (la Comisión de la

Unión Europea, Estados Unidos, España, Japón y Taiwán). En esta dinámica el BID y el Banco Mundial se convierten teóricamente en actores de gran importancia tanto en la definición de los modelos de financiación del desarrollo, como veremos más adelante, como en la financiación de los mismos, aunque la Asamblea de la República es especialmente rigurosa para aprobar las operaciones de endeudamiento. Los organismos internacionales especializados del sistema de Naciones Unidas también mantienen expectativas de fuerte actividad aunque se reduzca progresivamente su papel de gestión de grandes proyectos.

Cuadro de AOD recibida por El Salvador desde 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	278.54	180.97	183.47	179.97	237.35	233.43	192.23	216.69	199.38
\$ per capita	47.11	29.98	29.79	28.65	37.07	35.78	28.93	32.04	28.98
% PIB	2.513	1.528	1.506	1.397	1.752	1.669	1.314	1.41	1.216

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo

En este entorno el peso de la cooperación española es alto. España mantiene un volumen de ayuda hacia El Salvador semejante a los de otros países de la región de menor desarrollo y constituye prácticamente la única cooperación bilateral europea que continúa creciendo.

El Salvador no ha firmado la Declaración de París. El motivo no está del todo claro y las respuestas sobre el mismo son contradictorias. Parece simplemente que no hubo mucho interés por considerar que se trataba de un marco pensado para países de renta baja. También se aduce que El Salvador no estaba en condiciones de cumplir los compromisos de la Declaración. Sin embargo algunos de los principales “compañeros de viaje” de El Salvador en la iniciativa para promover mayor y mejor cooperación con los países de renta media baja, como Egipto o Jordania, sí firmaron. Por otro lado, El Salvador está claramente mejor situado que otros muchos países firmantes para cumplir los compromisos. Pareciera que los recelos compartidos con algunos otros países latinoamericanos se pueden justificar en la mala experiencia habida respecto a las “segundas intenciones” de los mecanismos de ayuda. Es paradójico que un es-

fuerzo por reforzar el papel del país receptor, aumentar la eficacia de la ayuda y aplicar la mutua prestación de cuentas sea visto con cierto temor o desinterés. Pareciera que no podría justificarse sin que se presente una alternativa o una mejora de los mecanismos e indicadores planteados por la comunidad internacional. Esta situación también puede ser reflejo del escaso interés en la región por los principales impulsores del nuevo ambiente de cooperación que se han centrado más en la negociación en los otros cuatro continentes, mucho más representados.

Situación de las estrategias de desarrollo

En El Salvador no se ha elaborado un PRSP. Existe un Plan de Gobierno que constituye el programa de la actual legislatura y que incluye un sistema de estrategias, algunas basadas en planteamientos de anteriores legislaturas, concebidas en red por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Entre estas estrategias destacan, a efectos de la cooperación internacional para el desarrollo, la Red Solidaria para la reducción de la pobreza extrema y el Programa País de conectividad vial, desarrollo productivo y desarrollo humano, fundamentalmente para la zona norte.

Las estrategias sectoriales se consideran más articuladas que en otros países de la región, aunque no cuentan con una incorporación clara del marco integrado de desarrollo ni de los principios establecidos para los PRSP. Puede considerarse, sin embargo que dichos principios se integran de forma laxa y que las estrategias se han desarrollado endógenamente siguiendo otros modelos latinoamericanos y con el acompañamiento del Banco Mundial y el BID. El resto de los donantes por lo general se han sumado en el apoyo a las políticas propuestas por el Gobierno. Entre las estrategias sectoriales destaca el Plan 2021 de educación, que ha conseguido liderar los aportes de socios de cooperación bilateral que se han alineado con ella como es el caso de Japón, España y Estados Unidos. Mención aparte merece el esfuerzo de la comunidad internacional, especialmente del PNUD, Alemania y España, en la articulación de la política nacional de ordenamiento territorial, descentralización y desarrollo local. En lo relativo a salud el programa denominado Fosalud canaliza también fondos de la cooperación internacional, especialmente de la japonesa.

El lo que se refiere al importante sector de seguridad y prevención de violencia no parecen suficientemente convincentes para la comunidad internacional las líneas estratégicas establecidas hasta ahora. En este ámbito el PNUD ha adquirido un especial protagonismo participando activamente en una comisión creada al respecto por el gobierno. Concluido el trabajo de esa comisión se está a la expectativa de su implementación, por la que se han dado algunos pasos.

La política nacional de reducción de pobreza

El caso más claro de alineamiento de la cooperación internacional para el desarrollo es el de la política nacional de reducción de pobreza extrema, Red Solidaria. Esta política, basada en una línea base establecida por un estudio de FLACSO, se focaliza en los municipios con peores índices de pobreza extrema y se desarrolla en tres ejes: red de solidaridad a las familias, que se articula a través de transferencias monetarias directas condicionadas y que se financia con fondos propios del Gobierno; red de servicios básicos que integra acciones en infraestructura de agua y saneamiento, caminos, distribución de energía, educación y salud; y una tercera red de sostenibilidad a las familias que se refiere al fomento del acceso al crédito y de la producción.

El segundo eje es sobre el que se han alienado los apoyos, en principio del Banco Mundial y el BID que han propuesto importantes operaciones de crédito no aprobadas por la Asamblea de la República. Los apoyos de BID y Banco Mundial incluían algunas propuestas que estaban concebidas conjuntamente en un esquema de enfoque sectorial o SWAP. Se creó con tal motivo un manual de ejecución común que contemplaba un seguimiento conjunto en el marco de la institucionalidad nacional con auditorías conjuntas. Sobre ese segundo eje se han alineado los apoyos presupuestarios de la Comisión de la Unión Europea y de la cooperación española. La Comisión ha realizado una operación planteada como apoyo presupuestario directo con tramos condicionados al cumplimiento de una serie de metas de reducción de pobreza. El gobierno, por tanto, utiliza el apoyo presupuestario de 33 millones de euros la Comisión de la UE para financiar servicios sociales básicos dentro del pro-

grama. La cooperación española por su parte ha reconocido el manual de la red negociado inicialmente con el Banco Mundial y BID, así como el procedimiento establecido con la Comisión de la Unión Europea para el seguimiento del impacto del programa y ha comprometido por ahora aportes por 10 millones de euros entre 2006 y 2008. Esta operación procura aumentar la efectividad de la inversión propia, la de la Comisión de la Unión Europea y la del propio Gobierno de El Salvador basándose en criterios de aproximación a un equilibrio político y de búsqueda del mayor rigor técnico posible en las condiciones reales del país en el diseño de la política y la gestión de los recursos.

Una característica importante de la Red es que no ha creado una unidad de proyecto específica ni una institucionalidad paralela a la ya existente. Se ejecuta a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) del Gobierno, así como de las instancias territoriales competentes, los municipios, y de la institucionalidad sectorial, Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación fundamentalmente, en cuyas estrategias se priorizan los programas focalizados en los municipios de mayor pobreza. En este ámbito la cooperación española complementa la inversión a través del programa de reconversión de deuda por educación invirtiendo 10 millones de dólares en servicios educativos en los municipios más pobres conforme a lo propuesto por el Ministerio de Educación. Este programa de reconversión se ejecuta dentro del mismo Ministerio de Educación y con los procedimientos de gestión pública de El Salvador, aunque con un sistema bilateral de comités de seguimiento. Es por tanto una ayuda integrada en la planificación, en el sistema y en el presupuesto, ya que se incluye en la Ley de Presupuestos, pero mantiene el carácter ligado a la ejecución por empresas españolas y un sistema de seguimiento de la ejecución bilateralizado y muy estricto. También se está estudiando las posibles complementariedades del programa español de microfinanzas buscando no ya la coherencia y eficacia de la cooperación española sino la de las políticas nacionales de El Salvador.

Alemania ha participado con asistencias técnicas y ha propuesto un crédito de 14 millones de euros que se encuentra en trámite en la Asamblea con posibilidades de ser aprobado y que también se alinea con esta política.

Luxemburgo, con 22 millones de euros, y la Junta de Andalucía, con cinco, han utilizado también ese canal para integrar en la planificación del programa inversiones en proyectos de desarrollo local, pero no utiliza el sistema de gestión del país y, naturalmente, los fondos no se transfieren a través del Tesoro. Las inversiones previstas a través de la Cuenta del Milenio de Estados Unidos también se coordinan con Red Solidaria, aunque con la creación de una unidad de programa propia fuera del sistema. Por último, varios de los proyectos financiados por Japón también se integran en la concepción general del programa.

Es curioso que sea el tercer eje, el productivo, el que tiene por ahora el planteamiento estratégico más pobre. Puede explicarse por varias razones: una integralidad forzada sobre un programa realmente concebido sobre la demanda y oferta de servicios sociales; la falta de investigación sobre los procesos productivos en las zonas menos competitivas y por tanto la dificultad de llevar adelante políticas dirigidas a esas zonas donde hay pocos actores económicos; la debilidad financiera de algunas instituciones esenciales en este desempeño como el Ministerio de Agricultura y las distorsiones del mercado microfinanciero en El Salvador... En cualquier caso, parece claro que en el futuro se irá desarrollando un proceso de aproximación hacia el Programa País del que se habla más abajo y que sí considera la promoción de oportunidades estratégicas en las zonas menos desarrolladas del país, sobre todo a través de las comunicaciones y los servicios.

Esta política de lucha contra la pobreza focalizada en los municipios más pobres no cubre, por su propia definición, la problemática de la pobreza y exclusión social urbana. La necesidad de coordinar la políticas municipales y nacionales que están en ejecución ha llevado a la Secretaría Técnica de la Presidencia a proponer la elaboración de una política específica de lucha contra la pobreza urbana en asociación con el PNUD y con financiación de Luxemburgo. Tanto la Comisión Europea como España, que en este momento financian importantes proyectos en este ámbito, están participando en este proceso en la intención de promover desde el principio un esquema de apoyo armonizado y alineado por la iniciativa promovida por El Salvador.

La Comisión Nacional de Desarrollo y el Programa de País

El otro gran espacio de articulación de las inversiones de la cooperación internacional para el desarrollo lo ha constituido el denominado Programa de País articulado por la Comisión Nacional de Desarrollo y la Secretaría Técnica de la Presidencia. Se trata de una estrategia de desarrollo para las grandes regiones del país basada en un modelo de desarrollo territorial a través de la conectividad, del desarrollo productivo y del desarrollo humano. Para ello se trabaja en el desarrollo de la institucionalidad local de las regiones y de las microrregiones. En este marco se encuentra el plan de desarrollo del norte del país financiado por la Cuenta del Objetivo del Milenio de los Estados Unidos con un fuerte programa que se focaliza en la conectividad de la zona norte, la más pobre y aislada del país, complementándose con inversiones para la promoción de la producción y el desarrollo humano en la misma zona. También se enmarcan en esta estrategia importantes inversiones de la cooperación japonesa para la zona oriental del país.

A diferencia de red solidaria, para este programa se han creado unidades independientes de gestión, como la denominada FOMILENIO relativa a la Cuenta del Milenio. La financiación bilateral se mantiene diferenciada sin aplicar procedimientos de armonización avanzados. De todas formas la confluencia de esta iniciativa, fundamentada en un trabajo de identificación de necesidades y oportunidades de desarrollo de más de diez años ampliamente participativo, con las políticas sociales y de desarrollo de los municipios y del resto de la institucionalidad de la Administración Central del Estado avanza sobre todo en el marco de la política de ordenamiento territorial, clave de la aplicación del conjunto de iniciativas de desarrollo del país.

La Secretaría Técnica de Financiación Exterior

La Secretaría Técnica de Financiación Exterior (SETEFE), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, ha sido uno de las instancias habituales para la canalización de fondos internacionales para el desarrollo. A través de ella se han canalizado, por ejemplo, los fondos de contravalor

de la ayuda alimentaria de varias cooperaciones internacionales, los fondos de contravalor de la ayuda – equipamiento de la cooperación española o el Fondo Mixto entre España y El Salvador–. Esta Secretaría se creó en su día en el Ministerio de Planificación para garantizar la transparencia de la gestión de la ayuda, sobre todo la norteamericana. No deja de ser significativo que la misma cooperación norteamericana haya impulsado de nuevo la creación de una instancia independiente denominada Fomilenio para la gestión del grueso de su apoyo argumentando de nuevo la necesidad de transparencia y eficacia en la gestión aparentemente difíciles de conseguir a través de la financiación directa de la institucionalidad ordinaria. La SETEFE hace pasar su planificación presupuestaria por la Asamblea a través del Presupuesto Extraordinario y en este momento se está planteando la manera de apoyar la promoción de políticas de desarrollo más que proyectos específicos. En cualquier caso, la articulación de esta instancia con el resto de la institucionalidad nacional responsable de políticas estratégicas para el desarrollo y la lucha contra la pobreza es un factor de gran importancia e interés.

Situación de los procesos de alineamiento

Por lo expuesto hasta aquí puede afirmarse que el panorama en lo que al alineamiento con la políticas nacionales se refiere de las principales cooperaciones es alentador. De todas formas faltan elementos esenciales para la construcción de un esquema de ayuda programática que incorpore el compromiso por el alineamiento desde las estrategias de cada donante de manera que puedan considerarse un compromiso común. En el caso español, por ejemplo, la Comisión Mixta se estructura conforme a al Plan Director de la Cooperación Española y no conforme a las políticas nacionales. No existen en ningún caso memorandos de entendimiento firmados por varios donantes sobre una determinada política, aunque cada donante haya reconocido, en el caso de Red Solidaria, documentos firmados por otros. En este momento se está planteando esta posibilidad que podría dar un impulso determinante para la mencionada política de reducción de pobreza.

No existen tampoco, y esto quizás es lo más grave, compromisos para alinear los procedimientos. A pesar de las buenas intenciones de algunos

programas como el de apoyo presupuestario directo de la Comisión de la Unión Europea y el apoyo presupuestario sectorial de la cooperación española, falta mucho para construir una nueva cultura de cooperación en este sentido y se está muy lejos de lo conseguido en otros países. No se puede entender muy bien porqué, cuando aparentemente hay menos y menores dificultades y cabe pensar que el impacto en la efectividad sería más rápido y mayor dado el punto de desarrollo del país y su capacidad de aplicar las políticas decididas.

Situación de los procesos de armonización: “Las mesas”

La estructura de diálogo compartido de la cooperación internacional con el Gobierno se basa en un grupo de mesas creadas, por iniciativa del PNUD, conforme a los Objetivos del Milenio. La existencia misma de estas mesas demuestra la importancia del papel del PNUD en la articulación de la ayuda en El Salvador. De todas formas el funcionamiento ha sido irregular y con frecuencia se ha intentado relanzarlas. Algunas de ellas, como la general sobre los Objetivos del Milenio, la de pobreza y la de género, han conseguido resultados concretos en la articulación de donantes. Pero en general se trata sólo de espacios de información por parte del Gobierno a los donantes. Por lo tanto, hay que referirse a la capacidad de liderazgo de las estrategias nacionales para entender el mejor o peor funcionamiento de cada una de las mesas. Puede afirmarse que el pobre funcionamiento de las mesas se debe a la falta de mecanismos e instrumentos reales de armonización de la ayuda en los que las “mesas” serían un importante engranaje más, sólo en el caso de la mesa de pobreza existe una función real, aunque limitada, de seguimiento de programas de cooperación conjunta.

Por otro lado, y salvo encuentros coyunturales sobre programas que confluyen, los donantes se reúnen una vez al mes también convocados por el PNUD. Estas reuniones son un punto de referencia imprescindible para el intercambio de información entre donantes, pero, de nuevo, se echa de menos una articulación técnica sobre sectores prioritarios que permita una toma de decisiones común o el establecimiento de misiones conjuntas de identificación y seguimiento.

Marco legal y regulatorio para la armonización y el alineamiento

La Ley de Presupuesto General del Estado constituye naturalmente el principal marco de análisis sobre cooperación internacional. En los últimos presupuestos hay inclusiones muy significativas de la ayuda internacional, sobre todo en educación, que suponen un muy importante precedente para unas buenas prácticas al respecto poco difundidas. En el informe de Política Presupuestaria 2008 se hace mención expresa de los Objetivos del Milenio. Se menciona también la inclusión de las donaciones y préstamos aprobados por la Asamblea. Se recoge también el compromiso con FOMILENIO. La progresiva inclusión de los aportes de la cooperación internacional en la Ley es uno de los factores de seguimiento más útiles que, a pesar de los “buenos síntomas” antes mencionados todavía no es utilizado de forma sistemática por la cooperación internacional en El Salvador. En el caso de España, en la Ley de Presupuesto General 2008 aparecerán probablemente sólo los aportes del programa re conversión de deuda por educación y del apoyo presupuestario sectorial a Red Solidaria, aunque se está trabajando que para el siguiente ejercicio se incluya el total de la ayuda canalizada a través de la Administración Central del Estado Salvadoreño, al menos en el Presupuesto Extraordinario.

Con relación a los procedimientos de gestión el sistema público utiliza la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Existe, igual que en otros muchos países, la posibilidad de aceptar sistemas de gestión diferente, sobre todo cuando se trata de créditos de los bancos que tienen sus propios procedimientos. El trabajo sobre los procedimientos de aplicación de la ley no se ha tomado todavía muy en serio por la cooperación internacional. De hecho es frecuente buscar, al modo del Banco Mundial, mecanismos para escapar a la aplicación de la Ley incluso cuando se trata de inversiones pequeñas. De esta manera se establecen puentes que atrasan el debate sobre la aplicación de la ley, y, si procede, sobre posibles propuestas de reforma. En este sentido, tanto el apoyo presupuestario como el programa de reconversión de deuda por educación de la cooperación española pueden jugar un papel interesante.

Mucho más laxo es el marco regulatorio de la planificación. La supresión en su día del Ministerio de Planificación arrastró el conocimiento al respecto acumulado durante décadas. Las malas experiencias sobre los graves defectos de los procesos de planificación llevaron absurdamente a suprimir la institucionalidad responsable en vez de mejorarla. En este camino se contó además con la “complicidad” de varias destacadas instituciones de la comunidad internacional. Ahora se trata de recuperar esa capacidad de nuevo con el pleno apoyo de la comunidad internacional y con el liderazgo de la Secretaría Técnica de Presidencia. No es extraño por tanto que varias instituciones de ayuda al desarrollo hayan elegido a este organismo como importante interlocutor y como instancia a apoyo para el desarrollo de las capacidades de planificación de la acción de gobierno.

De enorme importancia es el análisis del marco regulatorio de los municipios. Son responsables de la gestión de una buena parte de las políticas públicas que afectan al ciudadano y aparentemente hay un amplio consenso nacional sobre la descentralización de funciones hacia ellos. El trabajo sobre la transparencia de sus procedimientos de planificación presupuestaria y de gestión es por tanto de vital importancia para el desarrollo del país. A pesar de la fuerte actividad de la cooperación internacional en el desarrollo local se echan de menos procedimientos específicos para el fortalecimiento institucional integral de los municipios que, todavía hoy, reciben la ayuda de diferentes frentes para aspectos no siempre coordinados internamente. El alineamiento de la ayuda en las políticas de desarrollo local de las instituciones centralizadas del Estado no tiene correspondencia en el ámbito institucional del municipio en el que hay mucho camino por recorrer en este sentido. No existen por ahora códigos de conducta y buenas prácticas al respecto.

Situación con relación a los indicadores de la Declaración de París

En El Salvador no se ha realizado evaluación del progreso de los indicadores decididos en la Declaración de París ya que, como se ha dicho, no es uno de los países firmantes. No contamos, por tanto, con datos concretos sobre el grado de utilización de los sistemas nacionales, el nú-

mero de unidades de proyecto, el porcentaje de ayuda ligada sobre el de desligada o la previsibilidad. De nuevo, procede reflexionar sobre lo absurdo que resulta no realizar este tipo de seguimiento en los países de renta media baja, sobre todo cuando la ayuda tiene un fin tan complejo y difícil como reducir la pobreza extrema. Puede concluirse, sobre la base de los principales proyectos conocidos y sobre la opinión de algunos de los principales actores del sistema, que la apropiación no ha avanzado lo suficiente, que los principales flujos de ayuda siguen articulándose en unidades de proyecto, que la ayuda ligada sigue considerándose una pauta asumida como natural y que la previsibilidad de la ayuda brilla por su ausencia excepto, parcialmente, en algunos casos constituidos fundamentalmente por los apoyos presupuestarios, Fomilenio y la re-conversión de deuda.

Marcos orientados a resultados

Las políticas nacionales tienden a orientarse a trabajar por resultados. De nuevo se trata de un proceso apoyado por el BID y basado en las experiencias de otros países latinoamericanos. En concreto se están realizando procesos de planificación por resultados en las áreas de educación, salud y obras públicas con apoyo de consultores latinoamericanos. Esta tarea, todavía incipiente, es muy prometedora para la consolidación de mecanismos de discusión técnica que permitan una mayor consistencia en la toma de decisiones tanto del país como de la comunidad internacional.

Mutua responsabilidad

En general se asume con mucha más naturalidad que en los países de renta baja la dificultad de pedir cuentas a los donantes. Se continúa con la mentalidad de “a caballo regalado.” e incluso se reciben muestras de asombro cuando se propone analizar las donaciones, dándose por supuesto que las donaciones son buenas “per se” y que ante quien quiere ayudar no queda más que agradecer. Si se profundiza un poco más enseguida aparecen motivos de queja sobre “ciertos tipos” de ayuda y recelos generalizados. También se rechaza la posibilidad de condicionalidades que

puedan suponer pérdida de soberanía. Pero estas observaciones no están concretadas ni estructuradas. Este trabajo está pendiente, como está pendiente la construcción de un sistema de condicionalidad transparente y consensuado que permita garantizar la eficiencia y sostenibilidad de la ayuda. La realización de este ejercicio sería uno de los puntos determinantes para la mejora de la calidad de la ayuda.

La sociedad civil

La sociedad civil salvadoreña es muy activa y se organiza de forma característica. En general se ha construido entorno a la radicalización política de la historia reciente del país. Existe un imaginario colectivo que liga a las ONGD con la izquierda, sin embargo las fundaciones para la acción social para la incidencia en las políticas de desarrollo ligadas a ámbito empresarial han sido, y son, muy fuertes. Las iglesias, con un muy fuerte predominio de la católica, también son, más que en otras partes, un importante motor de la participación ciudadana y las organizaciones surgidas en su entorno también se alinean con frecuencia en alguno de los dos polos políticos del país.

A la marcada división de las ONGD, que impide instancias de coordinación representativa del conjunto, se suma la debilidad de los sindicatos que son víctima también de la polarización política. En esta dinámica la Iglesia y las organizaciones empresariales adquieren una muy especial responsabilidad porque son voces de la sociedad civil con fuerte influencia en el Gobierno.

El proceso de armonización, alineamiento y trabajo por resultados para la eficacia de la ayuda implica de forma imprescindible la participación de la sociedad civil. No se puede entender la ayuda programática y los apoyo presupuestarios sin sumar la contribución de la participación ciudadana a través de los actores sociales y sin la existencia de mecanismos reales de participación y control social. Por esto, a pesar de los mecanismos de participación en algunos programas como el de Red Solidaria o el Programa de País, hay todavía mucho que avanzar en un doble sentido: el fortalecimiento en la articulación de la representación de la sociedad civil en todos sus ámbitos;

la creación de procedimientos y sistemas para la interacción con las políticas públicas por los actores involucrados en cada una de ellas de forma conjunta.

La cooperación española ha sido una importante fuente de financiación de las ONGD. Por parte de la AOD se ha apoyado la financiación de las relaciones entre ONG españolas y salvadoreñas. En este sentido se puede afirmar que se ha realizado una importante contribución para el fortalecimiento del imprescindible tejido social que permita la participación en el desarrollo.

Lecciones aprendidas y oportunidades para la cooperación española en los países de renta media

En coherencia con todo lo expuesto hasta aquí la cooperación española tiene la posibilidad de contribuir a un sistema endógeno de articulación de la ayuda y aprender de su larga experiencia en la región así como de las iniciativas más recientes. La asociación estratégica con la Comisión de la Unión Europea y con otros estados miembros como Alemania y Luxemburgo es determinante para negociar nuevos procedimientos y estrategias alineadas con las iniciativas del país. Estos procedimientos deben acompañar el proceso de modernización de las estructuras administrativas nacionales y promover la transparencia y la mutua prestación de cuentas conforme a los principios de corresponsabilidad de la Declaración de París.

En concreto la concentración de la inversión conjunta con otros donantes en las establecidas como prioridades horizontales en el Plan Director, altamente dependientes de la ayuda internacional, y muy especialmente en lucha contra la pobreza, género y medioambiente, puede ser de un fuerte impacto.

La asociación estratégica con el BID y Banco Mundial puede tener un especial impacto en la implantación de sistemas de planificación por resultados. La asociación estratégica con el PNUD, sobre todo en las ac-

ciones relativas de gobernanza democrática puede a su vez generar interesantes sinergias, muy especialmente en el apoyo a políticas de desarrollo local incluyendo la reforma de los sistemas de apoyo de la cooperación internacional en este ámbito.

Es especialmente importante aplicar la lógica de la efectividad de la ayuda al conjunto de las acciones de cooperación descentralizada y de ONGD. Este proceso se debe dar en el intercambio de información con la mayor transparencia, en consensos sobre buenas prácticas, y en la integración de estrategias allá donde corresponda.

Para este proceso es imprescindible aumentar la inversión en investigación y conocimiento de forma compartida con el resto de los actores de la cooperación internacional y, por su puesto, con las entidades nacionales.

Lecciones aprendidas de la cooperación española en los países de renta media

Lección 1: El proceso de alineamiento y armonización ha demostrado ser útil para las políticas relativas a prioridades horizontales en los países de renta media. También en lo relativo a políticas fiscales y transparencia con especial impacto en las inversiones públicas.

El proceso de alineamiento y armonización ha contribuido a fortalecer algunas políticas importantes tanto para los socios de cooperación como para los países receptores cuando éstos han sido capaces de ponerse de acuerdo en prioridades estratégicas comunes como: enfoque en la reducción de pobreza, defensa del medio ambiente, derechos humanos, género, diversidad cultural e investigación. Esto ha sido así incluso en los países de renta media con menor dependencia de la ayuda. Este proceso ha promovido acciones concretas relativas a transparencia y políticas fiscales, lo que tiene especial impacto en la planificación y ejecución de inversiones públicas, ámbito muy dependientes de la ayuda.

Lección 2: Los cambios de Gobierno son un alto riesgo también en países de renta media, por lo que hay que concentrarse en factores que

promuevan la sostenibilidad trabajando con el país y no sólo con el gobierno.

Los cambios de gobierno representan un alto riesgo para todas las políticas nacionales (incluyendo el proceso de alineamiento y armonización), lo que indica la debilidad de las mismas, porque son de gobierno, pero no de Estado. Algunos factores que facilitan la continuidad en los cambios de legislatura son: a) la percepción de beneficios por parte de la población, b) la percepción de un incremento efectivo de los espacios de participación por parte de la sociedad civil, c) que se haya consolidado el marco legal (y dentro de éste el marco presupuestario) y d) que todos los actores conozcan y se hayan apropiado de las políticas.

Lección 3: La sociedad civil debe ser considerada como un socio estratégico en los países de renta media, por su valor añadido para la toma de decisiones, para el control del proceso y para actuar como garante de su continuidad.

Específicamente la participación de la sociedad civil en la definición de políticas nacionales y en los compromisos de alineamiento y armonización es un elemento favorecedor de la continuidad más allá de los periodos de gobierno. La sociedad civil se involucra cuando son tenidas en cuenta sus prioridades. Para lograrlo tiene que participar en la elaboración de la agenda y tiene que ser considerada al mismo tiempo como uno de los ámbitos a fortalecer durante el proceso de desarrollo de los mecanismos de ayuda programática.

Lección 4: Es importante aprovechar las virtudes de la Declaración de París también en los países de renta media, no hay justificación para no hacerlo, aunque siempre adaptándolos a la realidad en cada caso y superando los planteamientos previstos para los países de baja renta.

Las políticas de cooperación relacionadas con los principios de la Declaración de París no están pensadas para los países de renta media. Se requiere un reconocimiento específico de la importancia de que sigan lle-

gando flujos de cooperación a países que recientemente llegaron a ser de renta media, pero continúan teniendo importantes bolsas de pobreza, problemas de sostenibilidad y fuerte dependencia en algunos sectores y ámbitos de inversión. Estos países tienen a su vez una importante interacción con otros de renta baja de su entorno. Se requiere de mecanismos apropiados para la coordinación de la ayuda en este contexto aprovechando las virtudes para la efectividad de la ayuda de la Declaración, incorporándolas y superándolas. Es difícil pensar en un proceso que no asuma el trabajo ya realizado por identificar mecanismos para la efectividad de la ayuda.

Oportunidades para la cooperación española en los países de renta media

Oportunidad 1: El compromiso de la dirección de la cooperación española, siempre que se asuma por todos los actores, se facilite el cambio del enfoque micro al macro, se desarrollen capacidades específicas y un cambio de cultura en las OTC y se desarrolle la normativa y procedimientos adecuados al nuevo ambiente de cooperación.

El compromiso de la dirección de la cooperación española es la mejor oportunidad para crear las condiciones y construir las capacidades para participar más activamente en los procesos de alineamiento y armonización.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Que el compromiso sea conocido y asumido por todos los actores del servicio exterior español en las dimensiones que competan a cada uno.
- Se facilite el cambio en las prioridades de análisis del enfoque micro, característico de los proyectos, al enfoque macro, el adecuado para el alineamiento y armonización.
- Se desarrollen las capacidades para analizar las políticas, los planes (nacionales y sectoriales), la gestión de las finanzas públicas y los procesos nacionales de participación.

- Se impulse un cambio de cultura en la sede y en las OTC que ponga en el centro de las relaciones entre la cooperación y los países receptores una auténtica asociación para el desarrollo.
- Se desarrolle la normativa y los procedimientos adecuados al nuevo ambiente de cooperación.

Oportunidad 2: Trabajo conjunto con los donantes más comprometidos, siempre que reduzcan el número acciones aisladas, se pase de la coordinación a la armonización, se definan los procedimientos para la delegación y se mantenga un espíritu de innovación para conseguir procedimientos más efectivos, en cada caso superando los modelos existentes.

El trabajo conjunto y la armonización con los donantes más comprometidos en el proceso de alineamiento y armonización, así como la delegación de la gestión de la ayuda.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Reducir el número de acciones que no estén integradas con las de otras cooperaciones bilaterales o multilaterales.
- Pasar de las iniciativas de simple “coordinación” a las de armonización de manera que las acciones se integren simultáneamente con el mayor número posible de cooperaciones bilaterales y agencias interesadas en cada caso.
- Definir los criterios y procedimientos para las operaciones de cooperación delegada.
- Mantener un espíritu de innovación para conseguir procedimientos más efectivos en cada caso superando los modelos existentes.

Oportunidad 3: Los espacios de éxito de la Cooperación Española en algunos países de renta media son una oportunidad para promover la concentración de recursos en ellos, siempre que se apliquen los principios de alineamiento y armonización, se renuncie a la expansión sin

garantías de efectividad y se utilice un enfoque ligado la defensa de los derechos humanos como garantía de coherencia.

Aprovechar los espacios de cooperación en los que la cooperación española ha acumulado un valor añadido para concentrar en ellos la ayuda.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Aplicar los principios de alineamiento y armonización en los ámbitos de mayor éxito de la cooperación española.
- No abrir nuevos caminos hasta sistematizar y analizar la experiencia adquirida. Los aumentos presupuestarios pueden ser invertidos en líneas de acción ya existentes, potenciándolas, más que en expandir las acciones geográfica, sectorial o institucionalmente.
- Aprovechar especialmente los enfoques ligados a la defensa de los derechos humanos como garantía de coherencia.

Oportunidad 4: La presencia de España en organismos multilaterales puede ser palanca para impulsar los principios de la Declaración de París en Países de Renta Media, informando y capacitando a los profesionales españoles integrados en ellos y aplicando mecanismos para la efectividad de la ayuda en el mismo país socio.

Emplear la presencia en los órganos de decisión de los organismos multilaterales técnicos y financieros y las iniciativas españolas de fortalecimiento de estas instituciones, para impulsar los principios de la Declaración de París en asociación con los donantes más comprometidos.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Informar y capacitar a los representantes españoles en estos organismos.
- Aplicar mecanismos de armonización con los organismos multilaterales en los países socios.

Oportunidad 5: El Consenso Europeo de Desarrollo sobre la coordinación, coherencia y complementariedad de la ayuda siempre que se adapte en cada lugar a las condiciones reales de la cooperación para el desarrollo y a los contextos de los países de renta media.

Aplicar los principios del consenso europeo sobre coordinación, coherencia y complementariedad de la ayuda.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Difundir el texto y establecer metas relativas a su aplicación en cada país.
- Diferenciar entre las acciones coyunturales en respuesta a demandas puntuales, de dimensión limitada, de los programas de cooperación propiamente dichos.
- Participar activamente en los procesos de coordinación, complementariedad y coherencia promovidos por la Comisión de la UE, aplicando el código de conducta al respecto.

Oportunidad 6: El papel de la cooperación española en la construcción de consensos nacionales en los países socios, a través del apoyo a la promoción del diálogo político y del diálogo social.

Favorecer y apoyar los esfuerzos para construir consensos nacionales en los países socios donde la cooperación española tiene presencia en otros poderes del Estado y relación con los partidos políticos.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Actuar siempre en la promoción del diálogo político y el diálogo social, incluyendo al mayor número posible de actores nacionales e internacionales interesados en el proceso.

Oportunidad 7: La promoción de buenas prácticas para la eficacia de la ayuda en las instancias de desarrollo municipal y local o microregio-

nal, donde ya se trabaja. En el otro polo, promover las mismas buenas prácticas en el apoyo a sistemas de integración, que puedan resultar un incentivo para los países de renta media

Aprovechar la fuerte inversión en desarrollo local de la cooperación española para fomentar el diálogo entre los poderes centrales y locales con respecto al alineamiento y armonización de la cooperación y analizar la oportunidad de promover acuerdos de buenas prácticas y principios básicos entre ellos. En el otro polo territorial, promover las buenas prácticas para la efectividad de la ayuda en el marco de Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Crear modelos de alineamiento y armonización con base territorial ajustados a cada caso, sobre los principios de efectividad de la ayuda.
- Establecer códigos de conducta o manuales de buenas prácticas sobre el terreno y adecuados a cada caso, compartidos con otras cooperaciones multilaterales y bilaterales y también con la cooperación descentralizada.

Oportunidad 8: Aprovechar las iniciativas innovadoras surgidas del diálogo con algunos socios de renta media, como El Salvador, para impulsar, junto con ellos, la agenda de París en este tipo de países.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Apoyar la sistematización y difusión de la experiencia de países de renta media como El Salvador, que puedan resultar útiles para otros socios y donantes.

Oportunidad 9: El espacio iberoamericano sin marcar la agenda y aplicando la lógica de los principios de París.

Aprovechar el espacio iberoamericano para promocionar el diálogo sur – sur.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Financiar el diálogo sin marcar la agenda para contribuir a que sea un auténtico diálogo sur-sur.
- Aplicar a las acciones de cooperación del espacio iberoamericano la lógica de los principios de París con un desarrollo propio que establezca parámetros para una cooperación efectiva entre los países de la zona.

Oportunidad 10: La promoción de las asociaciones entre ONGD españolas y del país socio de renta media para una mayor y mejor participación en los procesos relativos a la efectividad de la ayuda.

Promover las asociaciones entre ONGD españolas y organizaciones locales de la sociedad civil para una mayor y mejor participación en los procesos relativos a la efectividad de la ayuda.

Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- Promover la información y debate sobre los procesos de efectividad de la ayuda en el ámbito de la sociedad civil en los países socios y en España.
- Definir los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en las fases de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo, así como los mecanismos de financiación de las mismas.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6. 4º
Edificio Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha
Edificio Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es

www.fundacioncarolina.es