

¿Tiene futuro la cooperación? Obstáculos y retos ante la agenda post 2015

2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1558/tiene-futuro-la-cooperacion-obstaculos-y-retos-ante-la-agenda-post-2015

Temática:

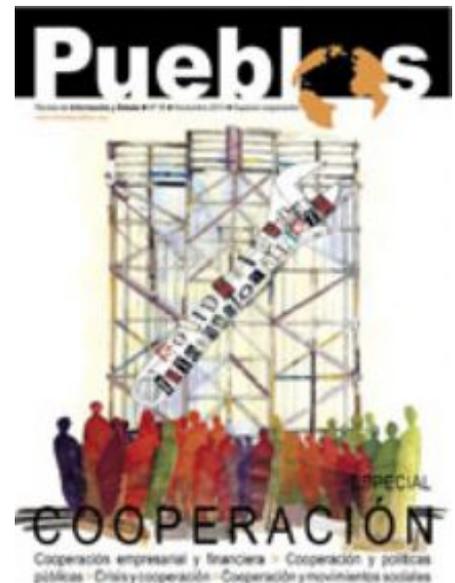
Coherencia de políticas, Cooperación y Financiación para el Desarrollo.

No descubrimos nada nuevo. La política y el sistema de cooperación han respondido siempre a una matriz unilateral, arbitraria y discrecional. Si alguna de sus implementaciones ha tenido impactos notables en la transformación de las condiciones de vida de algunas poblaciones, ha sido por razones ajenas al común de las prácticas defendidas y articuladas en lo que hemos conocido hasta ahora como política de cooperación para el desarrollo. Al contrario, ésta ha estado guiada por razones a menudo no tan confesables de carácter geoestratégico, geo-económico o comercial, es decir, siempre se ha comportado como una política que respondió prioritariamente (si no exclusivamente) a los intereses de los donantes. En efecto, el peso que la dirección de la financiación ha tenido en el establecimiento de las relaciones acabó por consolidar una cadena de la ayuda, en la que, al contrario de lo que afirman sus principios y valores comúnmente aceptados, la igualdad de los socios a ambos lados de la cooperación nunca ha dejado de ser nada más que parte de su discurso.

El recorrido que el proceso de mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda ha tenido en los últimos años, que ha entretenido y absorbido muchas de las fuerzas de numerosos actores del sistema, ha acabado por embarrancar sin lograr los cambios en las políticas que urgían y daban sentido al mismo. Dicho proceso ya había mostrado parte de su inutilidad a finales de 2011 cuando se publicó el informe con los serios incumplimientos por parte de todos los donantes del sistema después de que transcurriera un lustro.

La *decisión* de la comunidad internacional reunida en Busan no fue impulsar el proceso o resolver los problemas por los que los donantes se resistían a cambiar las prácticas de sus políticas de cooperación, sino que, al contrario, más bien dio un giro anunciando al mundo la creación de un nuevo y más amplio *Global Partnership for Development*, que dos años después apenas ha logrado establecer nuevos compromisos ni mecanismos que justifiquen tal innovación. Las razones expuestas para ello:

1. La necesidad de adaptarse a los cambios observados, centralizados en la aparición de nuevos actores (países emergentes como *nuevos donantes* y el reconocimiento del sector privado empresarial como actor con derecho para definir la agenda común de desarrollo).
2. El reconocimiento de que existe una mayor evidencia sobre las *interdependencias* que caracterizan la globalización, exige renovar la apuesta por la *acción colectiva*, orientada más allá de los asuntos de pobreza y desarrollo *social* mejor o peor comprendidos en la agenda de los ODM.
3. La existencia de una mayor variedad y complejidad de instrumentos para la financiación del desarrollo que están ocupando un lugar relevante en el agregado de flujos globales, más o menos relacionados con las cuestiones de desarrollo (en particular, la cooperación financiera)



[1].

La cooperación: crisis de una política y de un ¿¿sistema??

Estas tres variables constituyen ya la retahíla de argumentos más reiterados para describir someramente los principales cambios que se observan en el sistema de cooperación, y de paso, para configurar los retos principales a los que la nueva agenda debe responder en el futuro más próximo. En este sentido, y a partir de estos cambios/ desafíos (nuevos actores, nuevas metas y nuevos mecanismos), circulan ya varias propuestas sobre las cuales se desarrollan los debates, que en términos generales parecieran compartir el propósito de transitar de una política de ayuda a una política de desarrollo global. En el ámbito internacional parece que se está construyendo cierto consenso respecto al abandono de esquemas basados en la AOD para abordar de forma más amplia la cuestión.

Lo que está latiendo es, en definitiva, cuál es la mejor manera de resolver los problemas fundamentales en materia de gobernanza global sobre los asuntos de desarrollo. Al fin y al cabo, cualquier intento de ir más allá de la AOD incorporando más actores, temas e instrumentos parece razonable, dadas las evidentes limitaciones que la denominada *industria* de la ayuda tiene para constituir una contribución determinante en las transformaciones que exigen los procesos de desarrollo. La cuestión, en realidad, no es debatir sobre la necesidad de avanzar en materia de gobernanza global, sino cuáles son los avances requeridos, recomendables y posibles; y también, cuáles son los pasos que no pueden considerarse avances, a pesar de que puedan presentarse como tales (como algunos hicieron tras la reunión de *Busan*). Se trata, por tanto, de reconocer que la *acción colectiva* requiere algo más que el agregado de acciones procedentes de diferentes actores.

En definitiva, reconocer que ha aumentado notablemente la complejidad de los asuntos de desarrollo no quiere decir que la comunidad internacional esté tendiendo a resolverlos de forma coordinada a partir de unas bases comunes.

La agenda post-2015: signo de los tiempos

A diferencia de lo que sucedió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas han promovido a partir de 2012, lo que con notable optimismo han denominado “una conversación global” sobre los retos y contenidos que deben formar parte de la nueva agenda de desarrollo después del 2015. En aquella ocasión, la propuesta vino dictada por los países donantes y apenas fue matizada por los equipos de algunos gobiernos. Los actores no estatales tan sólo pudieron asumir el contenido del acuerdo en forma de objetivos de desarrollo.

En esta ocasión, al abrirse las vías para la discusión, ha sucedido lo previsible: ausencia de un proceso claro para la adopción de acuerdos y la toma de decisiones; proliferación de actores con muy diferentes capacidades para influir en la deriva de las discusiones y, por lo tanto, de la agenda, y una pugna evidente entre diferentes diagnósticos de la situación y entre las diferentes prioridades a tener en cuenta.

Naciones Unidas ha demostrado su capacidad para situar la discusión y ha puesto encima del tapete la necesidad de un acuerdo de la política internacional, pero eso está muy lejos de tener capacidad para coordinar de forma efectiva el proceso de discusión. Esto es un perfecto reflejo de la complejidad que manifiesta el sistema internacional de ayuda en crisis. Tenemos un conjunto de países donantes que pierden progresivamente su *legitimidad* como tales, no sólo por el desinterés en hacer de esta política una política de Estado, en franco retroceso en los últimos años, sino porque ni siquiera pueden exponer estrategias de desarrollo exitosas para sus propias ciudadanías.

Los efectos de las políticas, supuestamente “anticrisis”, en términos de pérdida de derechos, retroceso de oportunidades y exacerbación de las desigualdades dejan mudos a quienes ejercieron el liderazgo

de la ayuda en las décadas pasadas. Pero hay más: nuevos *donantes* con evidente interés por fijar la agenda de desarrollo internacional, que no en asumir los principios, valores y normas que había perfilado la evolución del sistema. Estamos hablando de un sistema de desarrollo formado por más de 200 agencias multilaterales, más de 127 agencias de desarrollo bilaterales, un número incontable de ONG y fundaciones procedentes del sector privado, así como la presencia permanente en los debates del sector privado transnacional con el nuevo rostro de la responsabilidad social.

Con este panorama parece normal que no haya institución capaz de establecer y coordinar con claridad cuál será el itinerario del proceso de discusión y cuál será el proceso por el cual se establecerá la nueva agenda. De hecho, y tomando sólo los que algunos autores consideran los cuatro pilares principales (Naciones Unidas; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y su Comité de Ayuda al Desarrollo; el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; y el G20), son manifiestos los solapamientos, las diferentes agendas y prioridades y, a menudo, las visiones contradictorias sobre el desarrollo, sus problemáticas y las posibles soluciones. Motivos, por lo tanto, nos sobran para demandar instituciones y acuerdos de gobernanza global sobre los asuntos de desarrollo, porque no disponemos de ellos en número y forma suficientes, y parecen ya imprescindibles.

Pero mientras demandamos, la construcción de la nueva agenda nos proporciona al menos la oportunidad de no conformarnos con un supuesto diálogo entre iguales, al que asistimos sin estar seguros de que estén hablando de las mismas cosas. ¿Significa lo mismo el concepto desarrollo cuando lo expresa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que cuando lo hace el Banco Mundial o el presidente de Microsoft? ¿Están en sintonía los acuerdos del Comité de Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y las propuestas para luchar contra el hambre de las multinacionales de la alimentación como Monsanto y Nestlé?

Las respuestas, evidentemente negativas en ambos casos, deberían llevarnos a cuestionar lo siguiente: ¿es preciso que se pongan de acuerdo unos y otros? Dicho de otra forma: ¿debemos tomar en cuenta por igual la opinión de gobiernos, organizaciones sociales y sector privado? El deseable consenso que ha de constituir la nueva agenda, ¿ha de responder tanto a intereses generales, como a intereses particulares y privados?

A continuación exponemos algunos argumentos en torno a los tres retos del momento actual: políticas, coherencia y desarrollo.

Primer reto: políticas

Mejor que una propuesta de coordinación de las principales instituciones que actualmente se solapan y contradicen, basada en ventajas comparativas de sus habilidades, cabría establecer acuerdos sobre legitimidad, participación y compromisos, así como sobre la forma de orientar, vigilar y, en su caso, corregir las acciones y políticas de los diferentes actores. Si hemos de reconocer que los diferentes actores compiten por tener más recursos, más influencia y más capacidad para determinar las orientaciones y los acuerdos sobre aspectos cruciales del desarrollo, habríamos igualmente de convenir que, con simples llamadas a la coordinación, por más que sean bienintencionadas, será muy difícil obtener resultados eficaces.

Por este motivo, es imprescindible incorporar análisis políticos a la hora de diseccionar los roles y capacidades de cada uno de los actores; basar en cuestiones esencialmente políticas (como la legitimidad, la representatividad y la colectividad) la valoración y la asignación de responsabilidades de cada uno de los actores. Hablar de desarrollo exige hablar de relaciones de poder antes que hablar de eficacia. Exige hablar de promover políticas que transformen las actuales relaciones de poder a favor de los más, y abandonar aquellas que contribuyan a mantener las posiciones de privilegio de los menos.

Realizar un sumatorio de flujos monetarios públicos y privados *para* el desarrollo, genera más confusión que claridad, en la medida en que puede estar *ocultando* que el origen de grandes capitales privados procede de la sustracción que sus propietarios hacen de las cuentas públicas con técnicas de evasión, elusión e incluso de desgravación fiscal. Además, la confusión es aún mayor por cuanto el agregado puede hacer suponer que ambos flujos responden a los mismos intereses y se proponen alcanzar los mismos resultados, cuando las evidencias muestran que esto es muy difícil de demostrar.

De igual forma, situar al mismo nivel una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y un acuerdo tomado entre compañías del sector alimentario tan sólo puede generar más confusión, en la medida en que los objetivos perseguidos por uno y otro acuerdo (al mostrarse con el mismo peso), pasen a considerarse deseables y perseguibles por igual, y por lo tanto sean vistos como *necesariamente* compatibles.

Más bien, es preciso avanzar en el establecimiento de estándares mínimos y de prescripciones políticas precisas, de forma que el conjunto de los actores sepan de antemano que serán penalizados convenientemente si actúan fuera de dicho marco. Esa es la forma por la que se han conseguido avances notables de forma global, piénsese, por citar ejemplos muy diferentes, en la erradicación de las emisiones de CFC para proteger la capa de ozono, en el reconocimiento efectivo de los derechos civiles y políticos de minorías raciales o de las mujeres, o en la extensión del respeto a la propiedad privada. En cualquiera de los casos (se consideren avances o retrocesos globales), parece evidente la importancia de crear regulaciones, legislaciones e instituciones que estandaricen y prescriban lo que es una política o un comportamiento adecuado o inadecuado. Existen y existirán personas, compañías e incluso Estados, que antepongan beneficios industriales, creencias religiosas o apuestas ideológicas al cumplimiento de los acuerdos conjuntos. Una regulación no predice ni garantiza su cumplimiento en todos los casos ni para todos los tiempos. La ausencia de ella asegura, por el contrario, que las relaciones de poder actuales no se transformen.

Segundo reto: coherencia de las políticas

Suele pasarse por alto una realidad que no por más común, deja de ser absurda. Estamos habituados a observar que un mismo gobierno es representado por diferentes *discursos* en diferentes foros e instituciones. Los ministros de asuntos exteriores acuden a las reuniones de Naciones Unidas y hablan de desarrollo humano y de derechos; los ministros de finanzas acuden a las reuniones de gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario y hablan de reformas macroeconómicas y de desregulación de mercados; los ministros de desarrollo acuden al CAD de la OCDE y hablan de eliminar la ayuda ligada y abandonar los intereses espurios de la ayuda al desarrollo; los ministros de comercio acuden a las negociaciones internacionales con sus carteras de *intereses defensivos y ofensivos* medidos en cuotas de mercado, salvaguardas y excepciones... Y a nadie parece importarles que los acuerdos o éxitos logrados, en cada uno de esos ámbitos, entren en evidente contradicción con los alcanzados en otro ámbito distinto.

El problema es que el desarrollo por definición es un complejo dependiente de todas las dimensiones señaladas; se trata de un asunto que debería ser considerado al menos como transversal a todas ellas. Más aún, debería considerarse como la finalidad última de todas y cada una de las negociaciones, acuerdos y decisiones con las que un gobierno se hace presente en la arena internacional.

Tercer reto: coherencia de políticas para el desarrollo

Precisamente por eso, es imprescindible no *rebajar* la concepción de desarrollo pues permitiría más confusión y con ello acuerdos más generales y normas menos prescriptivas. La coherencia de las políticas que debe exigirse a los gobiernos e instituciones no responde a una idea de desarrollo fácilmente vinculable a la de crecimiento económico medido en términos de renta bruta nacional, mucho menos a una idea de desarrollo ajustable al cumplimiento de determinados factores de estabilidad macroeconómica; menos aún: no podemos seguir llamando desarrollo a un conjunto de

patrones de producción, comercialización y consumo, imposibles de universalizar por su insostenibilidad ambiental.

Por eso, el desarrollo de la nueva agenda post 2015 debe estar estrechamente vinculado al cumplimiento de todos los derechos humanos. Debe estar medido en términos de satisfacción de necesidades y oportunidades, mucho más cerca de la idea de felicidad humana que de la idea de crecimiento. La demanda de una agenda así de holística y definida es un clamor entre organizaciones sociales de los cinco continentes. Parece que los gobiernos y el debate entre ellos tendrán la última palabra en los dos años que restan hasta el 2015. ¿Detentarán el poder que se les supone para *gobernar* los asuntos públicos y acordar una agenda transformadora? O, por el contrario, ¿se conformarán con acuerdos de mínimos en una agenda continuista, que les proporcionen un poco de aire a corto plazo ante sus ciudadanos al tiempo que no se enfrenten con los grandes intereses privados? Hagan juego, el premio es el futuro.

NOTAS:

1. La cooperación financiera aumenta notablemente el peso relativo de las aportaciones a fondos de inversión supuestamente vinculados con políticas de desarrollo locales. Constituye una forma más de traspaso de fondos públicos a sociedades privadas, aumentando los valores de las exportaciones y equilibrando las balanzas comerciales de los países donantes. Es la única medida compensatoria ante la crisis fiscal que asola a los países del Norte, dado que no pueden modificar sus políticas financieras, fiscales ni monetarias tal y como mandan los cánones.

Publicado el

miércoles, 11 de diciembre de 2013