

La eficacia de la ayuda de la cooperación española – Bolivia caso país



Oscar Angulo*

Bolivia y su contexto actual

Para entender el contexto en que la cooperación internacional, o lo que queda de ella, debe enfrentar en esta segunda década del siglo XXI, es necesario observar tres variables, que desde mi punto de vista son claves para definir una estrategia de cooperación.

La primera, es la no menos significativa situación económica de la gran mayoría de países latinoamericanos, cuyos crecimientos estimados para el 2010 superan los de varios países de Europa y de Estados Unidos de Norte América, que según la CEPAL (2010) Brasil crecerá 7.6%, Uruguay y Paraguay 7%, Argentina y Perú alrededor de 6.8%, República Dominicana 6%, Panamá 5% y Bolivia 4.5%, y así sucesivamente otros países latinos mantendrán un crecimiento positivo.

En el caso de Bolivia, su situación macroeconómica ha permitido que el Estado haya ido reduciendo significativamente la dependencia del financiamiento externo



Toda esta lluvia de buenos indicadores tienen su sustento en el incremento del consumo privado local y del crédito, a la fuerte inversión pública y privada y al crecimiento de las exportaciones, que permitió a los gobiernos sanear sus cuentas públicas, mejorar el escenario de su endeudamiento y aumentar las reservas internacionales.

Para hacer corto el detalle de todos los indicadores macroeconómicos que arrojan las economías latinoamericanas y siguiendo el mecanismo de clasificación del Banco Mundial, casi todos los países (a excepción de Haití), se posicionan en países de Renta Media Baja o Alta, el dilema es qué hacer con la cooperación hacia estos países (Alonso, 2007).

* Consultor internacional contratado por la AECID para apoyar la implementación y seguimiento en Bolivia de todas las acciones de la Cooperación Española orientadas hacia la Eficacia de la Ayuda.

Ahora bien, esta tendencia de crecimiento hay que cruzarla con la de asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) la cual si tomamos como referencia el periodo entre 2000 y 2007 el promedio de la tasa de crecimiento de la AOD mundial fue del 12% para el conjunto de los países en desarrollo y del 6% para América Latina (SEGIB 2009: 122), región donde se concentra la mayoría de los Países de Renta Media (Alonso, 2007) y que debido a la "africanización" de los ODM el flujo de fondos se ha concentrado en el continente africano (Ballón, 2010)

Combinando el crecimiento económico y la reducción en el flujo de AOD a países de Renta Media en América Latina, evidenciamos que la incidencia de la AOD sobre el PIB de estos países es marginal en la mayoría de éstos (Cuadro 1). En el caso de Bolivia, su situación macroeconómica ha permitido que el Estado haya ido reduciendo significativamente la dependencia del financiamiento externo (AOD + crédito comercial) en la inversión pública hasta situarse en el 2.6% del PIB en el año 2008 año en el cual la cooperación no reembolsable sólo representaba el 0,8% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2010).

Cuadro 1. AOD recibida por países latinoamericanos

Haití	13,1%
Nicaragua	11,5%
Honduras	4,1%
Bolivia	3,9%
Guatemala	1,4%
El Salvador	1,1%
Paraguay	0,8%
Ecuador	0,5%
Perú	0,4%
Colombia	0,4%
República Dominicana	0,3%
Costa Rica	0,2%
Panamá	0,1%
Uruguay	0,1%
Cuba	Sin datos
México	0,0%
Brasil	0,0%
Chile	0,0%
Argentina	0,0%
Venezuela	0,0%

Fuente: Freres, Martínez y Angulo (2010)

La segunda variable y paradójicamente es que a pesar de esta riqueza expuesta anteriormente, no se ha tenido el suficiente acompañamiento con políticas redistributivas que permitan acortar las desigualdades que aun persisten en la región, lo cual evidencia claramente que los Estados no han sido capaces de utilizar los recursos almacenados en cuentas públicas y privadas de manera que exista una verdadera reactivación de la economía con la generación de empleo que ayude a acortar la brecha entre ricos y pobres, elemento clave para realmente incidir en la reducción de la pobreza. Este se logrará, como lo he expuesto, básicamente con recursos propios y la cooperación solo será un factor complementario que enriquezca las capacidades y la tecnología en estos países.

En este contexto, Bolivia es el país con la mayor desigualdad en América Latina con un índice de Gini de 0,60 (PNUD, 2010) y donde el 10% más rico de la población logra ingresos 79 veces mayores que el 10% más pobre (PNUD, 2010b). Desde esta perspectiva, se puede afirmar también que sin enfrentar adecuadamente el fenómeno de la desigualdad en el país, será muy difícil reducir, en el medio plazo, la pobreza.

Tercero, traigamos al escenario las remesas y el financiamiento de los llamados “no tradicionales”. Según el Banco Mundial se estima que en el 2010 la región recibirá en concepto de remesas USD 62,000 millones, lo cual supera en creces toda la AOD que recibe la región, evidencia que me permite afirmar que la mejor Cooperación Sur-Sur es esta, la que un nacional del Sur, habitando el Norte, realiza hacia el Sur.

Para el caso de Bolivia, el flujo de las remesas estimadas para el año 2009 superan los USD 1,000 millones (Banco Mundial, 2010), representando aproximadamente el 6% del PIB, cifra muy superior al porcentaje que representa la AOD otorgada al país.

Sobre los flujos de los “no tradicionales”, recordemos que para el caso boliviano a principios de la presente década, los principales acreedores bilaterales eran Japón (38%), Alemania (25%) y España (11%). Para finales del 2009, la composición de acreedores estaba liderada por Brasil (43%), Argentina (25%) y Venezuela (19%).

Durante el 2010, el Gobierno boliviano realizó importantes avances para consolidar nuevas operaciones crediticias, entre las cuales se encuentran los USD 278 millones con Irak, USD 250 millones con Corea del Sur y los USD 300 millones con China, entre

Los Estados no han sido capaces de utilizar los recursos almacenados en cuentas públicas y privadas de manera que exista una verdadera reactivación de la economía



otros. Recursos que agregados llegan a representar una fuente de financiamiento que sustituye en la oportunidad y baja condicionalidad, a los otorgados por el Banco Mundial, BID o la CAF, claro, considerando que el destino de los mismos no serían tan “elegibles” para estos organismos multilaterales.

Considero, como expresé anteriormente, que estos elementos son importantes para establecer una plataforma estratégica de cooperación que cualquier donante debe tomar en cuenta en el futuro.

Planificación estratégica, actores y arquitectura financiera de la Cooperación Española

Aunque el marco normativo que orienta las acciones españolas se basan en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) del año 1998, la cual ya sería tiempo de que alguien se anime a actualizar, España ha sido partícipe -como todos los países- en la suscripción de la Declaración del Milenio en el año 2000 y todos los foros y acuerdos a nivel internacional para incrementar la Eficacia y Eficiencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Declaración del Consenso de Monterrey-2002, Declaración de Roma-2003, Declaración de París-2005, Declaración de Santa Cruz-2006 y Agenda de Acción de Accra-2008, entre otros) por lo que se puede al menos afirmar que el “discurso” de la eficacia no le es ajeno.

Es así que España tradujo de alguna manera sus orientaciones estratégicas en el llamado Plan Director (PD), principal instrumento de planificación cuatrienal de la política española de desarrollo, en el que se fijan los objetivos generales, lineamientos y objetivos estratégicos, así como las prioridades sectoriales, horizontales y geográficas.

Partiendo desde el primer PD 2001-2004, se dan los primeros pasos para establecer y consolidar el sistema español de cooperación. Paralelamente, en el 2004 se le dota al sistema de cooperación un nivel institucional fortalecido con la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

A partir del año 2005, con la aprobación consensuada y unánime del segundo PD 2005-2008 por parte de los distintos actores sociales y políticos, se da un importante impulso a la política de Cooperación Española, para transformarla en una política pública de desarrollo que vaya más allá de una suma de ayudas y esté orientada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como principal, aunque no único referente.

El vigente y tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) reconoce la necesidad de mejorar la gestión de la

calidad de la ayuda a través de una mayor desvinculación de la misma y una mayor coherencia de políticas, profundizando en la armonización entre donantes y el alineamiento con las políticas de los países destinatarios, facilitando su protagonismo y apropiación en los procesos de desarrollo. En el aspecto técnico se pretende una mejor programación, previsibilidad y medición del impacto de la ayuda a través de una planificación por objetivos y resultados y la evaluación participativa que incorpore las lecciones aprendidas. En líneas generales es un excelente producto que surgió de todo ese proceso iniciado a principios de este siglo, con la salvedad que su real implementación se basara en toda una arquitectura metodológica e institucional que requiere ser fortalecida en el tiempo, con paciencia y con recursos humanos realmente comprometidos, no solo de la AECID tanto en sede como en terreno, sino de todos los actores de la cooperación española.

Básicamente el eje articulador institucional para llevar adelante esta iniciativa estratégica del tercer PD, será la AECID, cuyos órganos en el exterior son: 44 oficinas técnicas de cooperación (OTC), 17 centros culturales y 6 centros de formación, ubicados en los países con los que la AECID lleva a cabo sus principales proyectos de cooperación en Iberoamérica, países mediterráneos y de Oriente Medio, África, Asia y Europa Oriental.

Dentro de la Administración General del Estado, fuera del MAEC, en la práctica otros ministerios desempeñan también acciones de cooperación, especialmente los Ministerios de Economía y Hacienda (MEH) e Industria, Turismo y Comercio. Hay que prestar especial atención al rol del MEH en los Programas de Conversión de Deuda, ya que lamentablemente no participa el MAEC.

Además, los otros órganos territoriales del Estado español, como las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, también influyen en el sistema de cooperación en la medida en que ambos tipos de entidades poseen competencias sobre cooperación al desarrollo y una asignación que representa casi un tercio de toda la AOD española.

Finalmente, universidades, ONGD, empresas y organizaciones empresariales y sindicatos también realizan acciones de cooperación internacional para el

desarrollo en distintos ámbitos. Se debe resaltar que es a través de la ONGD que la cooperación española tiene un ejecutor de fondos que aglutina cerca del 50 % de los recursos que provienen de la AOD, ya sea los asignados por convocatorias de la AECID o de la

El vigente y tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) reconoce la necesidad de mejorar la gestión de la calidad de la ayuda



Cooperación Descentralizada (CCA y EELL), sin contar aquellos recursos propios o de contribuciones privadas que no se registran como AOD.

Por tanto, y como ya se afirmó, la particularidad del sistema español de cooperación radica en el gran número de agentes públicos y privados (ONGD y Empresas) que participan en el mismo, lo que lo dota de multitud de visiones y de un enorme potencial para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Sin embargo, esta pluralidad también conlleva riesgos por la debilidad en la coordinación, por lo que este es un objetivo principal que se debe atender, ya que es calve que la diversidad no se convierta en dispersión desordenada sin un camino común a seguir.

Ahora bien, ¿por qué España?, la respuesta esta dada por dos dimensiones, la financiera, que detallaré a continuación, y la segunda, América Latina es y será región prioritaria para España,

*L*a particularidad del sistema español de cooperación radica en el gran número de agentes públicos y privados (ONGD y Empresas) que participan en el mismo



más aún cuando es evidente un proceso de priorización geográfica que han empezado a establecer principalmente países europeos, donde América Latina o algunos países de ésta, ya no son prioritarios.

A continuación, deseo exponer la evolución financiera de la AOD española en el marco de los dos anteriores planes directores. En el periodo del I Plan Director 2001-2004 los desembolsos de la Cooperación Española aumentaron a un ritmo medio anual del 1,35% y el ratio de AOD/RNB osciló entre el 0,28% y el 0,22%. De esta manera, al final del periodo de cuatro años de vigencia del Plan Director se observa un incremento nominal neto en el volumen de AOD española de 77,2 millones de euros.

La entrada en vigor del II Plan Director 2005-2008 marcó el comienzo de una etapa claramente expansiva en la AOD española; sólo en los dos primeros años los desembolsos aumentaron 610 millones de euros, lo que permitió alcanzar en 2006 el 0,32% de la RNB (3,038 millones de euros). Para el 2006 España ocupó el octavo puesto en desembolsos; para el 2007 ocupó el séptimo puesto con un nivel de desembolsos de 5,740 millones de euros.

La AOD española actual se caracteriza por su alto grado de concesionalidad, que representa alrededor del 75% de los recursos netos; la AOD generada por operaciones de deuda ronda el 10%; las suscripciones de capital efectuadas en instituciones financieras internacionales y los préstamos, el 15% restante.

Las contribuciones multilaterales españolas se han incrementado significativamente en los últimos años, ya que el porcentaje de AOD multilateral con respecto a la bilateral era del 34,5% en 2001, pasando a ser del 43,7% en 2004 y del 45,1% en 2006, escenario que con la crisis financiera y el reciente recorte en el presupuesto de cooperación española (mas de 800 millones entre 2010 y 2011), se verá seriamente afectado.

Es la Unión Europea quien recibe la mayor parte de la AOD multilateral española, seguidos de las contribuciones voluntarias y los fondos fiduciarios dirigidos a organismos internacionales no financieros distintos de la Unión Europea.

Entre ellos, los aumentos más importantes que se dieron en el pasado son aquellos destinados a los organismos del Sistema de Naciones Unidas, tal y como ilustra el hecho de que las contribuciones para el funcionamiento ordinario de estos organismos y para sus fondos fiduciarios pasaron de 35,6 millones de euros en 2005 a casi 226 millones en 2006. Esta tendencia se refuerza en el año 2007, con la cantidad de 118 millones de euros para contribuciones voluntarias a organismos internacionales de desarrollo, 330 millones para fondos fiduciarios de cooperación, y 52 millones de euros para realizar proyectos y programas en cooperación multi-bilateral, 194 millones para programas de cooperación de instituciones financieras internacionales y 135 millones para el Fondo España-PNUD para la Consecución de los Objetivos del Milenio. Todo ello suma en 2007 un presupuesto de 777 millones de euros. También es necesario destacar el compromiso de España en otros ámbitos, como, por ejemplo, la agenda de cooperación de las cumbres iberoamericanas.

España también se ha alineado con otros muchos socios de la OCDE por los fondos globales y otras iniciativas innovadoras de financiación, principalmente en el campo de la salud y el agua, este último con la dotación de USD 1,500 millones para el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento.

Las CCAA son un importante financiador de la cooperación al desarrollo, apoyando, por un lado, programas y proyectos de otros agentes, principalmente ONGD, y por el otro, como agentes directos de la cooperación internacional para el desarrollo, realizando proyectos y programas en sectores sobre los que poseen experiencia propia.

España y su posición en América Latina

El nuevo rol que debe asumir España en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda en el mundo, y especialmente en América Latina, ha llevado a investigadores a profundizar y visualizar

La ayuda oficial al desarrollo de la UE (la Comisión Europea y los estados miembros) para América Latina y el Caribe ha evolucionado positivamente en esta década, pasando de 2,5 mil millones de dólares en 2000 a casi 6 mil millones en 2008

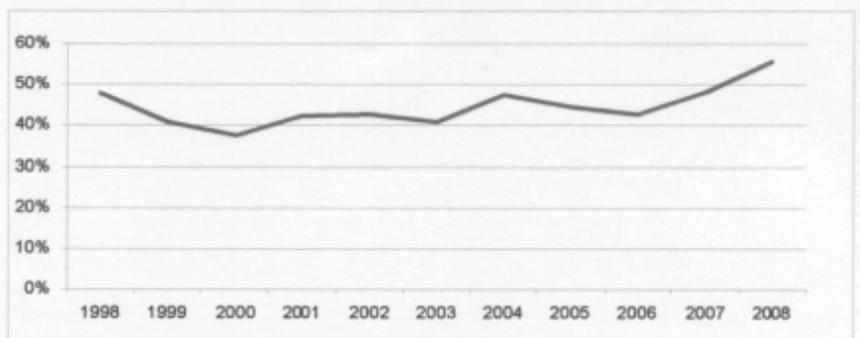


el camino que debe seguir el Estado español en los próximos años.

Es así que para adelantar algunos resultados de uno de esos estudios, que próximamente será publicado por la Fundación Carolina y cuyo título es "Rumbos nuevos: la inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de 'cooperación-desafíos' para España y la Unión Europea", rescato algunos elementos que complementan el contenido del presente artículo.

- 1 La ayuda oficial al desarrollo de la UE (la Comisión Europea y los estados miembros) para América Latina y el Caribe ha evolucionado positivamente en esta década, pasando de 2,5 mil millones de dólares en 2000 a casi 6 mil millones en 2008. Este aumento se debe fundamentalmente a las aportaciones crecientes de España (+518%), Alemania (+136%), y la Comisión Europea (+209 %). El resultado de este auge es que la UE representa actualmente más del 60% de la AOD que recibe ALC (Gráfico 1).

Gráfico 1. AOD recibida por ALC de la UE (% total CAD)

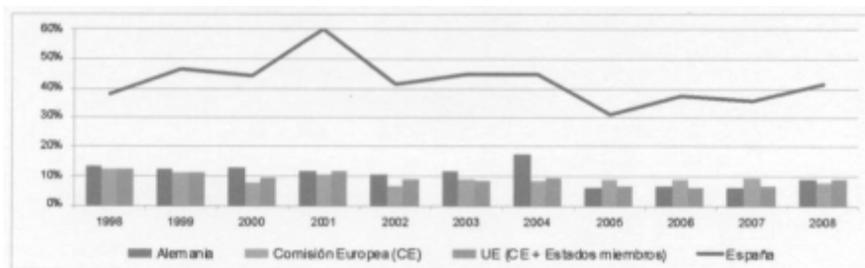


Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD

- 2 Sin embargo, este incremento en el peso de la cooperación europea no se debe solo a un mayor esfuerzo propio; también se debe en gran medida a las reducciones en la AOD para ALC de donantes importantes como Estados Unidos, Canadá y Japón. Por otro lado, en este periodo América Latina ha reducido sensiblemente su importancia relativa dentro del total de la cooperación de la UE (Gráfico 2). Si en los años noventa AL

representaba en promedio el 12% de la AOD total de la UE, entre 2000 y 2008 esta media cayó a menos del 8%.

Gráfico 2. AOD europea para ALC sobre AOD total por donante (%)



Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD

3 Los datos globales esconden un hecho preocupante: la salida gradual de varios donantes europeos. El Reino Unido ha cerrado prácticamente todas sus oficinas en la región, Suecia y Dinamarca siguen el mismo camino y Holanda e Italia han reducido notablemente su ayuda hacia AL en los últimos años. La subida de la AOD española solo ha compensado en parte estas salidas, y los recientes recortes en el presupuesto de cooperación española revelan que su crecimiento tiene límites.

4 Un resultado de esta prioridad es que desde 2008 (Cuadro 1) España es el primer donante bilateral en el mundo para América Latina, aportando casi 2.000 millones de dólares en ayuda oficial al desarrollo (AOD) en ese año.

Los datos globales esconden un hecho preocupante: la salida gradual de varios donantes europeos.



Se trata de un hecho reciente (en 2007 fue segundo donante) que demuestra el gran esfuerzo presupuestario que ha hecho España en esta materia desde hace dos décadas, y muy especialmente en los últimos cinco años. No obstante, el peso relativo de España en cooperación también es reflejo del menor interés que tienen otros países para ayudar al desarrollo latinoamericano.

Cuadro 1. Diez donantes principales para América Latina y el Caribe, 2008

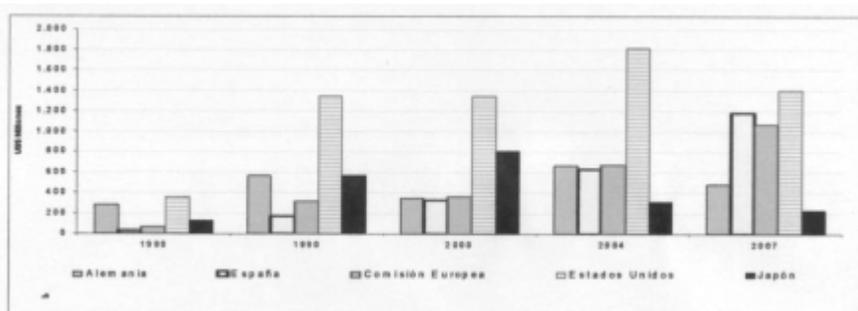
(Desembolsos netos de AOD, millones de dólares)

Ranking	Donante	AOD	% total recibida por ALC
1	España	1.976	21%
2	Estados Unidos	1.871	20%
3	Instituciones UE	1.108	12%
4	Alemania	818	9%
5	Canadá	482	5%
6	Banco Interamericano de Desarrollo	310	3%
7	Japón	269	3%
8	Países Bajos	230	2%
9	Francia	213	2%
10	Suecia	200	2%
	Otros donantes	1.783	19%
	Total	9.262	100%

Fuente: OCDE (2010) "Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 3. America". 2010 edition. París, OCDE

- Una mirada a los cambios de largo plazo en los flujos de ayuda oficial a América Latina y el Caribe revela un cambio notable en la importancia relativa de los principales donantes (Gráfico 2). En 1980 los dos primeros donantes para esta región fueron Estados Unidos y Alemania. En 2000, Japón sustituye a Alemania, y en 2007 España se sitúa como segundo donante bilateral, con la Comisión Europea aportando cantidades similares.

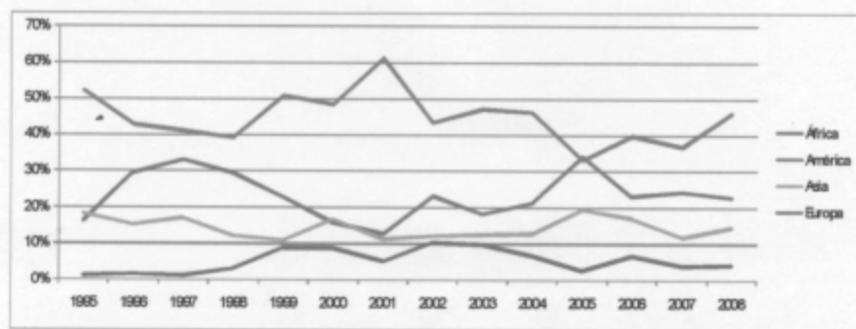
Gráfico 2. Evolución histórica de la ayuda para América Latina y el Caribe, 1980-2007



Fuente: elaboración propia, basada en datos de: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics (<http://stats.oecd.org/qwids/>). Datos para España son de 1987, no 1980.

- 2 Al interior de la distribución geográfica de la cooperación española, se denota claramente esa tendencia hacia América Latina, representando para el año 2008 la región con la mayor asignación de AOD (más del 45%).

Gráfico A1. Evolución de la AOD española (1995-2008). Desembolsos por región (%)



Elaboración propia a partir de datos del CADIOCDE

Pocas palabras a buen entendedor, el posicionamiento financiero de la Cooperación Española llama a una urgente reflexión de sus actores para establecer mecanismos claros de coordinación que permitan proyectar sus ventajas comparativas desde una visión en conjunto y no de manera independiente, y en algunos casos invisible (Cooperación Descentralizada), al menos desde el punto de vista de los países receptores.

España y su rol en Bolivia

Como ya señalé al inicio del presente artículo, España ha sido parte de la dinámica generada en torno a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, cuyo mejor ejemplo, no queda duda, son las acciones implementadas en Bolivia.

No olvidemos que España, como miembro de la UE, debe sujetarse a sus disposiciones. El Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, disposición adoptada en mayo del 2007 por el Consejo Europeo, aparece como una bisagra a partir de la cual los donantes de la UE entran

El Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, aparece como una bisagra a partir de la cual los donantes de la UE entran en una nueva etapa de las políticas de desarrollo.



en una nueva etapa de las políticas de desarrollo. Este instrumento busca superar la fragmentación de la ayuda mediante la complementariedad entre la Comisión Europea y las Cooperaciones Bilaterales de los países miembros de la UE.

*L*a OTC en Bolivia inicia un conjunto de acciones de eficacia, que a la fecha la posicionan como una de las más representativas en esta temática al interior de toda la AECID en el mundo.



En el año 2008 la Comisión Europea designa a España -con el apoyo de Dinamarca- como "punto focal" en Bolivia para la implementación de la División de Trabajo. Para organizar este mandato, se conformó el Sub-Grupo "División de Trabajo", que diseñó e implementó una agenda que permitió a través de varias herramientas recopilar y consolidar información que permita crear las condiciones mínimas hacia una futura estrategia de país común.

Durante el 2009, el Grupo asume como documento orientativo para sus acciones la Caja de Herramientas de la UE (Tool Kit). Asimismo y bajo directrices del grupo de seguimiento de la Comisión Europea llamado "Fast Track Initiative on DoL", la AECID/OTC coordinó el llenado de los dos cuestionarios a nivel de país sobre la implementación de la División de Trabajo en Bolivia: el primero fue con el aporte de los Donantes y en el segundo, además de los Donantes, contribuyó el Gobierno.

Finalmente, en la reunión de septiembre de 2009 de Directores Generales de la Comisión Europea, se decide analizar el avance de la División del Trabajo (DdT) mediante dos casos de país (Etiopía y Bolivia), es así que en su condición de país focal para el monitoreo de la implementación de la DdT, los países miembros de la UE en Bolivia elaboran una Nota Conceptual que fue presentada ante los Directores en Bruselas en febrero 2010.

En este sentido, especialmente significativos han sido los avances desde el terreno en las reflexiones, análisis y puesta en marcha de acciones en torno a la DdT y alineamiento a los sistemas nacionales de Bolivia, lo que ha permitido que en el mes de octubre del 2010 se haya aprobado por parte de los Jefes de Cooperación de la UE en Bolivia, para consideración y aprobación de sus respectivas sedes, el borrador del primer Marco de Asistencia Conjunta (MAC) de los donantes UE en Bolivia.

De manera relacionada, en 2007 el informe de la OCDE/DAC denominado "DAC Peer Review of Spain", recomienda que exista una mayor aplicación de los principios de la Declaración de París a nivel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Con todo este peso de guías y mandatos sobre la eficacia de la ayuda, la OTC en Bolivia inicia un conjunto de acciones de eficacia, que a la fecha la posicionan como una de las más representativas en esta temática al interior de toda la AECID en el mundo.

A continuación expongo las principales acciones que desde el 2006 la AECID/OTC ha sido partícipe en Bolivia:

- 3 En lo que respecta a la Declaración de París, la OCDE/CAD desarrolló un proceso de evaluación independiente en cada país y sede de agencia de cooperación para proveer mayor entendimiento acerca de cómo el incremento en la efectividad de la ayuda contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo. Es así que en Bolivia se realizaron las Encuestas 2007 y 2008 (Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness) y una evaluación voluntaria de los compromisos de la Declaración de París a nivel de país.

Al respecto, la OTC ha participado en las dos encuestas y ha financiado al equipo de consultores que, bajo la coordinación del Viceministerio de Inversión Pública Financiamiento Externo (VIPFE), elaboraron el Informe de País de la Primera Fase de Evaluación de la DP (único en Latinoamérica). Adicionalmente, la OTC formó parte de la Delegación de España que asistió a la Consulta Regional de América Latina y el Caribe hacia Accra que se realizó durante el mes de junio de 2008 en la ciudad de Santa Marta, Colombia.

En conjunto estas acciones de la OTC proporcionaron de alguna manera insumos valiosos para el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia en Accra, Ghana (2008), del cual emanó la Agenda de Acción de Accra (AAA).

- 4 Es así que la OTC, tomando en cuenta la Agenda de Eficacia, las recomendaciones de la OCDE/CAD efectuadas en el Documento de Revisión de Pares (Peer Review) de la Cooperación Española de 2007, el II Plan Director (2005-2008), el Documento de Estrategia de País (2005-2008) y el Acta de la IX Comisión Mixta, decide realizar una propia evaluación de la implementación de los principios de la DP en los programas de la AECID en Bolivia, buscando obtener información importante sobre los programas y proyectos que se ejecutan a través de entidades públicas, Organismos Internacionales y ONGD, en base a la cual se podrán tomar decisiones que mejoren la eficacia de la ayuda española en Bolivia. Dicho esfuerzo se materializa en el informe de "Evaluación del Programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París", iniciativa que fue reconocida por la AECID en Madrid como un ejercicio evidente de eficacia, siendo la misma presentada en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de Accra como "práctica exitosa" de la Cooperación Española.

Actualmente -y en el marco del próximo IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia a realizarse el 2011 en Corea- España, a través de la OTC, forma parte del Grupo de Referencia Local para el Informe de País de la Segunda Fase de Evaluación de la DP (Bolivia y Colombia), que está siendo apoyado en Bolivia por este país y por los Países Bajos.

Cabe resaltar que este trabajo no se da solo por un convencimiento de que es necesario mejorar la cooperación en su conjunto, sino también por lo que España representa en Bolivia, el principal financiador bilateral a la fecha.

La metodología MAP establece que la estrategia con el país socio debe ser un proceso permanente y abierto.



Bolivia es para la Cooperación Española país de asociación amplia. La contribución española total al país entre 2006 y 2009 ha ascendido a 322,9 mil millones de Euros. En este periodo, el programa bilateral ha representado el 67% del total (AECID – OTC 18%, cooperación descentralizada 32%, aportaciones directas a ONGD 13%) mientras que los aportes a organismos multilaterales representaron el 33% de la contribución total.

Para operativizar la visión estratégica propuesta en el III Plan Director, se establece como principio rector la asociación en el terreno con los países socios de cooperación, para lo cual se ha diseñado una metodología de trabajo para la elaboración participativa de un Marco de Asociación de País (MAP).

La metodología MAP establece que la estrategia con el país socio debe ser un proceso permanente y abierto que no concluye en el documento en sí, dado que se busca la creación de un proceso dinámico de inclusión, tanto de los actores de la Cooperación Española, del país socio, de los donantes como de la sociedad civil. El MAP busca, en definitiva, establecer una ruta común de actuación, que se adapte al contexto específico del país y refleje las posibilidades reales de asociación a las que se puedan llegar según las circunstancias políticas, económicas y sociales vigentes de ese determinado contexto.

La metodología presenta una lista de países que deben consolidar su MAP durante el periodo del III Plan Director (2009-2012), siendo uno de esos países el Estado Plurinacional de Bolivia, el cual ha sido concluido y aprobado en el marco de la Comisión Mixta Hispano –Boliviana 2011-2015. Este documento ha sido fruto de un ejercicio de consenso con el Gobierno Boliviano, los sectores de actuación, la sociedad civil boliviana, los actores de la Cooperación Española en Bolivia y la Comunidad Donante, evi-

denciando así el alto grado inclusivo de actores en la elaboración del mismo.

Desde esa perspectiva, tomando en cuenta los principios de la Declaración de París y la División de Trabajo encomendada por la UE, la Cooperación Española trabajará, en cuanto a sectores de intervención, en un marco dual, de enfoque vertical y de enfoque horizontal, representados respectivamente por tres sectores de *actuación integral* y por tres sectores de *actuación territorial*.

Esta concentración sectorial y geográfica, progresiva y no excluyente, permitirá buscar, reconociendo la diversidad pero minimizando su dispersión, posicionar eficientemente a los actores españoles en sectores y/o territorios a través de los cuales se pueda incidir de manera significativa en los respectivos procesos locales de desarrollo.

Desde esta perspectiva, se incentivará la progresiva utilización, en los distintos ámbitos de actuación subnacional y local y, como apunta el III Plan Director de la Cooperación Española, del enfoque territorial.

El principio de no exclusión se entenderá como el concepto que permite hacer compatibles y complementarios los procesos graduales de integración de acciones de la Cooperación Española oficial, junto a las acciones individuales y específicas de actores particulares de esa misma cooperación. Esta complementariedad de acciones tiene por base, por un lado, la coherencia de políticas, y la eficacia, armonización y alineamiento de la ayuda y por otro el reconocimiento de la riqueza y heterogeneidad de la Cooperación Española en el país.

En consecuencia y en concordancia con los compromisos españoles arriba señalados, los sectores de actuación integral en Bolivia se concentrarán, preferible y progresivamente en Educación, Agua y Gobernabilidad. Estos sectores han sido seleccionados por varias causas, entre las que se destacan el importante liderazgo del Gobierno, la existencia de instrumentos de coordinación de donantes, la previsibilidad de fondos y marcos estratégicos y/o sectoriales vigentes y la existencia de ventajas comparativas de la Cooperación Española.

Para facilitar el liderazgo local de los procesos de desarrollo en Bolivia, la Cooperación Española apostará por las dinámicas que a nivel comunitario, local, territorial o regional permitan una mayor eficacia en el desarrollo y a la vez fortalezcan la institucionalidad en este ámbito.

Para ello, España adoptará en sus intervenciones concretas en el ámbito local un progresivo enfoque territorial y explorará los instrumentos más adecuados para hacerlo efectivo, en el marco

del apoyo a políticas públicas de desarrollo territorial boliviano. Esto llevará hacia una concentración geográfica con progresivo enfoque de territorio y se priorizarán, como referencia, los ámbitos territoriales vinculados a los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí.

Este esfuerzo que ha realizado todo el equipo técnico de la OTC en Bolivia, demuestra acciones concretas más allá de la retórica que envuelve muchas acciones de "eficacia" que se exponen al interior de la comunidad donante internacional.

Será muy conveniente que este tipo de ejercicios se "contagie" a otras agencias. Para el caso de Bolivia considero ya se tienen estructurados los espacios de coordinación necesarios: a nivel de los Donantes en Bolivia, se conformó a finales del 2006, el Grupo de los Socios para el Desarrollo (GRUS), cuyo objetivo es el de apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la Cooperación Internacional para mejorar la efectividad y el alineamiento de los financiadores con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos del Milenio.

Cabe señalar que la AECID/OTC ha cumplido un rol importante al interior del GRUS, liderando el mismo por un periodo de seis meses (segundo semestre del 2007). Durante el 2009, se participó activamente en la reorientación del rol de este grupo, consolidando este espacio como herramienta que permita una mejor alineación con las políticas de Gobierno y armonización con la Comunidad de Donantes en Bolivia. Se trabajó en definir una nueva estructura interna que culminó en la creación de una Secretaría Permanente, una mejor articulación de acciones que integren al Ministerio de Planificación del Desarrollo en la dinámica del GRUS.

*L*a eficacia de la ayuda no
es una receta fría y vertical,
hay que tomar distintas varia-
bles para trazar las estrategias
que nos permitan alcanzar
el objetivo propuesto



A la fecha España forma parte de los principales grupos creados para mejorar la coordinación de sus miembros a nivel sectorial (Agua y Saneamiento, Género, Justicia, Educación, Cultura, Descentralización, Salud, Medio Ambiente y Agropecuario/Productivo) y/o temático (Resultados e Indicadores y de ONG).

La eficacia de la ayuda no es una receta fría y vertical, hay que tomar distintas variables para trazar las estrategias que nos permitan alcanzar el objetivo propuesto. Para este fin, hay que tomar en cuenta el contexto económico, social e institucional del país donde se desea intervenir, la madurez del nivel de coordinación entre donantes y entre éstos y los actores públicos locales, el

grado de asimilación de las agencias de cooperación de los mandatos de la agenda de eficacia y división de trabajo, la capacidad institucional de aplicación de nuevos instrumentos de financiamiento, voluntad y condiciones de proponer y valorar ventajas comparativas para maximizar los recursos disponibles en un límite de sectores y/o territorios donde el impacto pueda ser mas significativo y mejor monitoreado y contar con la delegación suficiente de las sedes para que desde terreno se diseñen las orientaciones de actuación en cada país.

Si al menos se cuentan con las variables antes señaladas, solo quedaría la voluntad técnica en cada agencia de iniciar un proceso serio y objetivo para concretar una estrategia inclusiva y participativa que en el futuro cercano viabilice el desarrollo de "una" estrategia de país, bajo la cual se sometan un conjunto de donantes, definiendo un solo lenguaje que facilite al gobierno local la coordinación en torno a objetivos comunes de desarrollo.



Bibliografía

AECID/OTC (2010) Marco de Asociación de País, AECID/OTC, La Paz.

Alonso, J. A. (Dir.) (2007) Cooperación con Países de Renta Media, Editorial Complutense. Madrid.

Ballón, E. (2010) "Las ONG de América Latina y las ONG europeas: la urgencia de una agenda común en un escenario desfavorable", Documentos de Trabajo, ALOP, Madrid.

Banco Mundial (2010) Migration and Remittances Factbook 2011, Second Edition, Banco Mundial, Washington.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL (2010); Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, CEPAL, Santiago de Chile.

Freres, C. (2009) "Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina". En: Del Arenal, C. (Ed.) España y América Latina. 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires.

Freres, C.; Martínez, I. y Angulo, O. (2010) Rumbos Nuevos: la inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación-desafíos para España y la Unión Europea, Madrid. En prensa.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (2010) Memoria Fiscal 2009, Gobierno de Bolivia, La Paz.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de España

(2009) Plan Director de la Cooperación Española 2009-20012, AECID, Madrid.

OCDE (2010) Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America. 2010 edition, OCDE, París.

PNUD (2010) Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, PNUD, Nueva York.

PNUD (2010b) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio; PNUD, La Paz.

Secretaría General Iberoamericana/SEGIB (2009) II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, SEGIB, Madrid.