

IDEAS PARA PROMOVER UN CAMBIO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, POR UNA COOPERACIÓN MÁS ORIENTADA A LA INNOVACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (Documento de trabajo)

Este documento es fruto de las reflexiones de la Junta Directiva de ACADE sobre cómo aprovechar la elaboración del IV Plan Director de la Cooperación española para redefinir el perfil de nuestro sistema de cooperación, de modo que resulte más abierta a la innovación y al conocimiento.

Estamos en un momento crítico para la cooperación española, que tras un período de crecimiento acelerado entre 2005 y 2009, ha vivido el retroceso más abrupto de toda la comunidad de donantes, hasta situar las magnitudes económicas de su apuesta en niveles de 1990, con un 0,20% de la Renta Nacional Bruta. Buena parte de los recursos asignados responden a compromisos difíciles de revisar –contribuciones obligatorias a la UE y a otros organismos multilaterales-, a operaciones que son decididas en marcos internacionales - la condonación de deuda-, a figuras que deberían ser componentes menores del sistema de ayuda -la cooperación reembolsable- y a partidas basadas en inciertas previsiones - cooperación descentralizada-. El componente que depende de la decisión autónoma del gobierno, aquel que nutre buena parte de la cooperación de los miembros del CAD –las donaciones bilaterales- ha sufrido en el caso español un recorte severo. Como consecuencia, la cooperación española ha quedado seriamente afectada, en una situación en la que la decisión presupuestaria le pone en el límite de su subsistencia como política pública, con una Agencia bilateral de muy limitada capacidad operativa. ACADE quiere expresar estas reflexiones, reivindicando la necesidad de mantener una política pública de ayuda suficientemente sólida como para ser eficaz. Para ello, es necesario garantizar que el compromiso que el gobierno tiene con los objetivos de desarrollo se traduce en una asignación presupuestaria suficiente a nuestro AOD.

ACADE es consciente de las restricciones presupuestarias existentes y quiere contribuir a reflexionar sobre el modelo de cooperación que mejor se adapte a las difíciles condiciones de contexto. Para esta reflexión sería útil si el gobierno no está decidido a preservar este espacio de la política pública, aún más de los recursos suficientes como para que pueda ser operativa y aceptablemente eficaz.

A. INTRODUCCIÓN GENERAL

Queremos alertarnos del contexto, señalar la necesidad de repensar los contenidos, y el estilo que hasta ahora han sido dominantes en la cooperación española:

- a) En primer lugar, el ajuste recorte presupuestario, exige que la cooperación busque modos de hacer menos intensivos en la canalización de recursos financieros y más basados en aquellos elementos –como capacidades técnicas e institucionales- que han sido menos afectados por la crisis. La gestión de capacidad financiera de la cooperación española tendrá un impacto directo en la forma de las capacidades del actual sistema, y por tanto en su eficacia e impacto sobre los objetivos de desarrollo. De seguir con el modelo actual, se presiente que la cooperación española se enfrenta en el más inmediato futuro a un período en el que se produce una crisis

1 de 10

Estimadas amigas y amigos, os animo a que leáis [este documento](#) elaborado desde la Junta Directiva de ACADE, en el que se reflexiona sobre los dilemas que debe afrontar nuestra cooperación al desarrollo en España, en el contexto actual, así como promover un mayor acento hacia una cooperación basada en el conocimiento. Este documento es fruto de las reflexiones de la Junta Directiva de ACADE, en octubre del 2012. Y buscaba aprovechar la elaboración del IV Plan Director de la Cooperación española para reflexionar sobre si es necesario redefinir el perfil de nuestro sistema de cooperación, de modo que resulte más abierto a la innovación y el conocimiento. Es un documento de reflexión y por tanto abierto a comentarios de las personas socias y otros actores del sector. Como tal fue entregado y explicado tanto a la AECID, como a la Secretaría General de Cooperación al Desarrollo, para aportar una reflexión más. Es del interés de la Junta Directiva de ACADE desarrollar espacios de encuentro y reflexión donde se pueda profundizar sobre estas ideas.

Estamos en un momento crítico para la cooperación española, que tras un período de crecimiento acelerado entre 2005 y 2009, ha vivido el retroceso más abrupto de toda la comunidad de donantes, hasta situar las magnitudes económicas de su apuesta en niveles de 1990, con un 0,20% de la Renta Nacional Bruta. Buena parte de los recursos asignados responden a compromisos difíciles de revisar –contribuciones obligatorias a la UE y a otros organismos multilaterales-, a operaciones que son decididas en marcos internacionales - la condonación de deuda-, a figuras que deberían ser componentes menores del sistema de ayuda -la cooperación reembolsable- y a partidas basadas en inciertas previsiones - cooperación descentralizada-. El componente que depende de la decisión autónoma del gobierno, aquel que nutre buena parte de la cooperación de los miembros del CAD –las donaciones bilaterales- ha sufrido en el caso español un recorte severo. Como consecuencia, la cooperación española ha quedado seriamente afectada, en una situación en la que la

dotación presupuestaria la pone en el límite de su subsistencia como política pública, con una Agencia donante bilateral de muy limitada capacidad operativa. ACADE quiere empezar estas reflexiones reivindicando la necesidad de mantener una política pública de ayuda suficientemente sólida como para ser eficaz. Para ello, es necesario garantizar que el compromiso que el gobierno tiene con los objetivos de desarrollo se traduzca en una asignación presupuestaria suficiente a nuestra AOD.

ACADE es consciente de las restricciones presupuestarias existentes y quiere contribuir a reflexionar sobre el modelo de cooperación que mejor se adapta a las difíciles condiciones de contexto. Pero esta reflexión sería baldía si el gobierno no está decidido a preservar este espacio de la política pública, dotándolo de los recursos suficientes como para que pueda ser operativo y aceptablemente eficaz.

Es importante retener los anteriores rasgos en referencia al caso español, puesto que lo que ha caracterizado a la cooperación española en el más inmediato pasado es justamente el haber hecho descansar su actividad muy centralmente en la aportación de recursos financieros (ser socio financiador). Pese al carácter dominante de este rasgo, muy influido por la agenda que marcaba el incremento cuantitativo de la ayuda, también la cooperación española ha sido capaz de atesorar a lo largo del tiempo capacidades técnicas y de interlocución que le permitirían hacer el tránsito, sin excesivas dificultades, hacia esa nueva forma de hacer la cooperación que se sugiere. Para ello, no obstante, debe invertir en capacidades técnicas y humanas en el sector y alentar nuevas formas de trabajo en su seno. Avanzar en ese proceso requiere otorgar una mayor relevancia a los procesos de generación, sistematización y difusión de conocimientos en el seno del sistema de cooperación. Conocimientos referidos tanto a los ámbitos en los que se produce la cooperación (salud, gobernanza, educación, etc.) como a los procesos de gestión e interlocución que la cooperación implica (planificación, formulación, diálogo entre actores, etc.)

ACADE es consciente de que lo que se propone para la Cooperación Española en este documento no es una tarea ni sencilla, ni de resultados inmediatos.

No es sencilla porque no caracteriza a España tener una cultura especialmente proclive a la innovación y el aprendizaje. Lo cierto es que, a la fecha, el sistema no está concebido para responder a estas necesidades, incluso podría decirse que las desincentiva. Cualquiera de los parámetros que al efecto se consideren, confirmarán que España se encuentra a la zaga en la relación de países con prácticas intensivas de innovación. En el caso de la cooperación al desarrollo esta carencia es, si cabe, más acentuada, debido a la cultura burocrática y fuertemente dependiente de los recursos públicos que ha caracterizado nuestra cooperación al

desarrollo. Los rankings internacionales de calidad de las agencias de desarrollo confirman este juicio. No obstante, sí contamos con excepciones, a modo de iniciativas puntuales, que han sido el fruto en muchas ocasiones de apuestas personales, que aportan un bagaje del que se pueden extraer muchos aprendizajes. Es, por tanto, necesario ser conscientes del punto del que se parte y de la necesidad de mantener una política decidida de reforma, que afecte a políticas, organizaciones y cultura de trabajo, si se quiere que la creatividad, la dinámica de aprendizaje y la capacidad de iniciativa guíen la conducta de los actores del sistema de cooperación, y muy especialmente de la AECID.

Los resultados de este cambio tampoco serán inmediatos. Para que se aprecien sus efectos, será necesario sostener una política de cambio consistente, y prolongada en el tiempo. Se trata de cambiar formas de concebir y de hacer que están profundamente enraizadas en las organizaciones del sistema de cooperación. Esos cambios requieren tiempo. No obstante, es importante empezar de manera inmediata, aunque sea de modo gradual y modesto, para asegurar que en un futuro ese nuevo estilo de hacer cooperación pueda estar asentado.

Las dificultades económicas del momento obligan a reorientar el sistema español de cooperación al desarrollo: este puede ser un buen momento para alentar un cambio como el que se propone. Para ello es necesario que todos los actores, y muy especialmente las autoridades públicas, asuman los nuevos objetivos y se comprometan con los cambios que se reclaman. Pero, junto a ello, es necesario preservar la cooperación al desarrollo como una política pública de entidad, asignándole los recursos que se requieren para poder hacer viable esa transformación.

Carlos Cordero

Presidente ACADE