



DIÁLOGOS SOBRE DESARROLLO EN UN TIEMPO DE CAMBIOS

SECRETARÍA TÉCNICA
PLATAFORMA 2015 Y MÁS

La Plataforma 2015 y más y Solidaridad Internacional organizaron el pasado 29 de febrero una jornada titulada “Diálogos sobre el desarrollo en un tiempo de cambios” con el objetivo de reflexionar y debatir sobre las transformaciones que se observan en la agenda global de desarrollo y sus implicaciones para los diferentes agentes que en ella intervienen. Este texto es un resumen analítico elaborado por la Secretaría Técnica de la *Plataforma 2015 y más* a partir de las intervenciones y debates que se produjeron durante la jornada¹.

UN TIEMPO DE CAMBIOS Y DESAFÍOS

El diálogo se producía prestando atención al contexto marcado por los grandes desafíos para una gobernanza global que gravite sobre la satisfacción de los derechos humanos y el pleno desarrollo de las personas y los pueblos del planeta. Un contexto de crisis global, de retroceso generalizado de los compromisos en materia de desarrollo y de cambio en el paradigma de desarrollo sobre el que se articula la agenda global. Un contexto, además, marcado por la cercanía del año 2015 y las metas fijadas para esa fecha, y la necesidad de abordar un debate para construir una agenda post-2015 que, lejos de lo ocurrido recientemente en Busan, sea capaz de responder al reto de la gobernanza global. Un contexto, asimismo, de (re)emergencia de nuevos y viejos actores, en el que los actores privados parecen asumir un papel crecientemente protagonista como fuente de financiación y actores de desarrollo, en tanto que aumenta su capacidad de definición de políticas públicas. Y un contexto que, en el ámbito doméstico, tras el cambio de gobierno en España se encuentra en un proceso de definición de sus prioridades en relación a la política de cooperación y al posicionamiento ante la agenda internacional de desarrollo.

Ante este contexto, es necesario abrir un espacio de reflexión colectiva para comenzar a responder algunas de las grandes cuestiones que están sobre el tapete de la agenda global de desarrollo: ¿ha perdido vigencia el horizonte del desarrollo humano? ¿Qué tipo de crecimiento necesitamos para avanzar en materia de derechos? ¿Cómo dialogar con un sector privado para que

¹ Las ponencias presentadas en las jornadas corrieron a cargo de Natalia Millán, Bárbara Adams, Luca di Fraia, Ana Lydia Fernández Layos, Jeroen Kwakkenbos, Pedro Ramiro, Javier Sota, Juan López Dóriga, Jaime Atienza, Sebastián Mora, Iolanda Fresnillo y Magaly Thill. Sin embargo la responsabilidad del contenido de este texto-resumen es sólo de sus autores José Medina Mateos, Ignacio Martínez y Pablo Martínez.



contribuya al desarrollo? ¿Cómo vamos a relanzar la cooperación española? ¿Es posible avanzar hacia una gobernanza global sin una integración coherente de las políticas a partir de un compromiso con el desarrollo?

Los diálogos sirvieron para avanzar, aunque de manera parcial, algunas respuestas, para explorar caminos por los que acercarse a otras respuestas e, indudablemente, para generar nuevas preguntas tan relevantes como las iniciales.

LA COHERENCIA DE POLÍTICAS ANTE EL NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO

Una de las principales conclusiones que se pudieron extraer de las presentaciones y debates en el primer diálogo centrado en la *coherencia de políticas ante los nuevos paradigmas de desarrollo* es que, paradójicamente, no parece haber una respuesta más realista para construir un marco para la gobernanza global que la que lleva a abandonar la senda del realismo político. Se trata de una senda que asume un marco interpretativo —la mirada anclada en los intereses nacionales— que no es capaz de dar respuestas satisfactorias a los principales problemas y desafíos que afectan a la humanidad en su conjunto. La existencia de “males públicos globales” —como la pobreza, la desigualdad o los efectos del cambio climático— y la necesidad de extender el desarrollo y los derechos humanos a todos los seres humanos, exigen una aproximación mancomunada.

Frente a la mirada realista que se acerca a la construcción de la agenda global desde la óptica del interés nacional, el enfoque cosmopolita asentado en la coherencia de políticas ofrece un marco interpretativo y de acción para abordar con mayores garantías los desafíos de la gobernanza global. Se trata de una idea compleja que se puede resumir en un enunciado simple: ya no hay soluciones nacionales, hay soluciones globales.

Varias intervenciones destacaron que la AOD es un espacio muy limitado para afrontar el reto, por lo que se hace necesaria una coherencia del conjunto de las políticas públicas como la mejor vía para abordar la construcción de una gobernanza inclusiva. En este sentido, los retos para cualquier sistema de cooperación —sea este de ámbito estatal o descentralizado— no solo se sitúan en el desarrollo de las capacidades para desempeñar una política de cooperación eficaz y transformadora. Los retos se orientan, además, y fundamentalmente, a la acción política, para que logre incorporar en la actividad gubernamental —planificación, implementación, evaluación— en su conjunto una perspectiva coherente con la idea de desarrollo humano y sostenible basada en los derechos humanos como imperativo —ético y de gobernanza— universal.

Otra de las ideas que con más fuerza surgió es la necesidad de establecer un posicionamiento de cara a la construcción de la agenda post-2015 para



el que habrá que aprender de los aciertos y errores cometidos en torno a la agenda de los ODM. Una agenda que dé continuidad —y supere— a la Agenda del Milenio debe estar comprometida con la gobernanza global, lo que exige centrarse en algunas dimensiones políticas ausentes en los ODM: el problema de la desigualdad y la inequidad; las necesidades en materia de reforma fiscal; la atribución de responsabilidades ante los logros y, especialmente, los fracasos en las políticas de desarrollo; y por supuesto en el propio modelo de desarrollo, alejándolo de las dimensiones relacionadas exclusivamente —o casi— con la renta para vincularlo con los límites ambientales del planeta, con la redistribución del bienestar y con la garantía de los derechos humanos.

En este posicionamiento debe ser determinante el papel de las organizaciones de la sociedad civil para influir en cualquier acuerdo que se adopte sobre la agenda post-2015. Pero es importante que esta influencia no se lleve a cabo de manera inercial e irreflexiva ni bajo una lógica posibilista. Es determinante, como se apuntó de manera reiterada en los diálogos, que esta influencia asuma una mirada cosmopolita de la gobernanza global y se oriente claramente hacia el replanteamiento del modelo de desarrollo, y hacia la inclusión de la lucha contra la desigualdad y la extensión de los derechos humanos como ejes centrales de la agenda.

LA INFLUENCIA DEL SECTOR PRIVADO EN LA AGENDA DE DESARROLLO

El segundo de los diálogos se centró en la *aparición de nuevos actores y nuevas llamadas para la alianza* en el actual contexto marcado por el cambio de paradigma respecto al enfoque de desarrollo que está asumiendo la agenda internacional de desarrollo. Este contexto se caracteriza por las políticas de ajuste y reducción del déficit público, del que resulta la disminución de las partidas públicas dirigidas a la financiación del desarrollo. Para compensar esta disminución se produce una búsqueda de recursos privados que está facilitando la emergencia del sector privado empresarial —fundamentalmente de las grandes empresas multinacionales— ya no solo como potencial proveedor de financiación del desarrollo, sino también mediante su participación directa en el diseño de las políticas públicas y en los instrumentos de gestión de dichas políticas. Según varias intervenciones es este último papel en el que reside una de las claves para poder hablar de cambio de paradigma.

Este cambio de paradigma en la agenda global y las políticas de desarrollo no se explica por la participación del sector privado como ejecutor de dichas políticas, puesto que su papel como contratista y proveedor de servicios es de gran importancia desde hace décadas. Lo que supone una reconfiguración de su papel —que obliga a reconfigurarse también al



resto de actores— es la consideración del sector privado como actor con una creciente capacidad de influir en el diseño de las políticas públicas de desarrollo.

No en vano, las justificaciones de las empresas para entrar en el sistema de ayuda sirven como nuevos elementos que pugnan por ser incluidos en la agenda global modificando con ello la conceptualización del modelo de desarrollo. Dichas justificaciones se basan fundamentalmente en el concepto de innovación. Así, habríamos pasado de un concepto débil de Responsabilidad Social Corporativa hacia una elaboración mucho más potente que, a través de las denominadas nuevas soluciones de negocio orientadas a la base de la pirámide, justifica la presencia de las empresas en los procesos de desarrollo a partir de una visión *win-win*, en la que tanto instituciones como empresas saldrían ganando.

El modelo de desarrollo reconceptualizado se aleja, ya no solo de narrativas alternativas que habían ganado espacio recientemente, como el postdesarrollo o enfoques basados en “el buen vivir”, sino también respecto al propio concepto de desarrollo humano propuesto por el PNUD. Asistimos, así pues, a un desplazamiento del discurso y de las políticas hacia un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico —donde reside otra de las claves para hablar del cambio de paradigma— que no es compatible con una apuesta por la capacidad normativa y reguladora de la acción política colectiva como fundamento para dar respuesta a los retos globales.

Se trata de un nuevo paradigma, como se reiteró en el diálogo, cargado de complejidades y contradicciones. Una de ellas radica en la falta convergencia entre las lógicas de desarrollo y los objetivos del sector privado lucrativo. Un ámbito en el que se observa esta tensión es en el de la financiación pública al sector privado —a través de la denominada cooperación financiera— que es una modalidad de cooperación en auge y crecimiento. En este ámbito se conocen experiencias que aconsejan tomar cautelas frente a este modelo de cooperación: como el hecho de que la mayor parte de las empresas con poco acceso a crédito —instrumento prioritario de este modelo de cooperación— están ubicadas en los países del Sur y sin embargo no son las destinatarias habituales de estas ayudas; como la opacidad en las operaciones y la reiterada evasión fiscal que se produce en la cadena de operaciones; o la supeditación de los objetivos de desarrollo a los de búsqueda de rentabilidad en la orientación de dichas inversiones.

Ante los desafíos que incorpora la emergencia de los actores privados, el diálogo recalcó la importancia de identificar a los socios con un mayor potencial para el desarrollo y una mayor responsabilidad en el conjunto de su acción, ya que no se trata de un sector monolítico en el que todos los actores responden a las mismas lógicas y visiones del desarrollo. Además, conviene resaltar las posibilidades de influencia política por parte de las organizaciones de la sociedad civil, ya sea a través de la incidencia en las



instituciones para la creación de marcos de regulación adecuados, como mediante la vigilancia, el análisis y la denuncia de las consecuencias en materia de desarrollo del papel y las formas de actuar de las empresas.

En esta lógica, varios son los elementos hacia los que conviene apuntar para que la participación de las empresas en el desarrollo contribuya efectivamente a una gobernanza democrática. Entre ellos cabe destacar dos: la relación entre los sistemas fiscales de los estados y las empresas, en donde las prácticas de fraude y elusión fiscal deterioran seriamente la capacidad de los estados para financiar el desarrollo; y el análisis en profundidad de las circunstancias y condiciones bajo las cuales se puede considerar la participación de las empresas en los procesos de desarrollo como un aporte de valor añadido.

NUEVO CONTEXTO Y NUEVO CICLO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La política de cooperación española inicia un nuevo ciclo político en un contexto marcado por las restricciones presupuestarias y las presiones derivadas de los cambios en la agenda global de desarrollo. Cuando aún falta tiempo para conocer cuál será finalmente el marco presupuestario con que contará el sistema de cooperación español las perspectivas en este sentido son entre malas y muy malas. Aún con la incertidumbre sobre cuál será el perfil cuantitativo de la política, los nuevos responsables políticos parece que centrarán los esfuerzos en una agenda práctica que, sin embargo, incorpore modificaciones sustanciales para la política de cooperación.

Los cambios en la agenda internacional de desarrollo sugieren que se amplíen los objetivos y la complejidad de las acciones introduciendo el concepto de *acciones hipercolectivas* para hacer referencia a la emergencia de nuevos donantes, nuevos actores y nuevos instrumentos. El desplazamiento del foco de atención de las políticas de ayuda a la eficacia del desarrollo le proporciona una nueva intencionalidad a aquéllas: la de servir como *catalizadores* de otros recursos y procesos. Tras más de una década en que la agenda del desarrollo giró en torno a los ODM, la actualidad obliga a incorporar grandes cuestiones olvidadas en un marco que se ha manifestado restrictivo, como la desigualdad, la sostenibilidad y la gobernabilidad.

La necesidad de concentrar esfuerzos en menos destinos (países e instituciones) y de reforzar aquellos sectores en los que la cooperación española pueda demostrar sus mejores capacidades y valores añadidos es una recomendación producto de la Agenda de Eficacia, que ahora, por presiones presupuestarias, puede convertirse en obligación. Tal y como sucedió durante el periodo de ejecución del actual Plan Director, las mayores dificultades estriban en seleccionar aquellas acciones y países en



los que se debe abandonar o reducir significativamente el trabajo. Tal vez por ello se esté perfilando la intención de que el próximo Plan Director, cuya elaboración se anunció para otoño de 2012, debe abandonar la lógica —excesivamente— ambiciosa del ejercicio anterior para constituir un ejercicio de simplificación y claridad mucho más ajustado a las limitadas capacidades del sistema. Para evitar la dispersión parece recomendable establecer una lógica para su elaboración menos sensible a las reacciones de los diferentes actores. El contexto político y presupuestario puede ser propicio para que el próximo Plan Director recoja las orientaciones políticas del gobierno sin detenerse en mecanismos de diálogo y participación de base amplia sobre las prioridades.

El principal problema para poder abordar una concentración basada en resultados de desarrollo, experiencia significativa y valor añadido de la cooperación española es la práctica ausencia de evaluaciones que pudieran aportar criterios objetivos para la selección geográfica y sectorial acorde con los principios de la agenda de calidad y eficacia del sistema internacional de ayuda. Será difícil evitar cierta arbitrariedad o la toma de decisiones basadas únicamente en el parecer de los nuevos responsables políticos, por cuanto es impensable que el ejercicio de evaluación pendiente pueda realizarse en los pocos meses que faltan hasta la elaboración del nuevo marco de planificación. Teniendo en cuenta el déficit de evaluaciones de impacto en desarrollo que tiene la cooperación española es difícil aventurar cómo se van a abordar las decisiones relativas a la reducción de la dispersión. Respecto del modelo de evaluación todo apunta a que se apostará por la externalización del sistema de evaluación.

Respecto a la concentración geográfica tan sólo puede aventurarse lo que parece ser un abandono de las acciones en el continente asiático, que no aparece en las declaraciones de interés de los responsables políticos. Estas se centran en un renovado interés por la región *Iberoamericana* especificando que no todos los países se mantendrán y que descenderán el número de los actualmente priorizados; el mantenimiento del trabajo iniciado en la región África Occidental sin incluir nuevos países y el trabajo en la región de África del Norte específicamente en el apoyo a los procesos de transiciones democráticas.

Menos claras parecen las cuestiones relativas a la concentración sectorial, que con el objetivo final de definir una personalidad diferenciada de la cooperación española, lo que promete abrir un interesante debate sobre la conveniencia o no de apostar por los sectores específicos propios de la cooperación con países de renta media o por el contrario focalizar nuestras acciones en servicios sociales básicos o en fortalecimiento de la gobernabilidad mediante el refuerzo institucional.



ALGUNAS PISTAS PARA LA INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL NUEVO CICLO

Tanto en el ámbito internacional como en el nacional las OSC deberán centrar sus trabajos en evitar reconceptualizaciones del desarrollo que vuelvan a postulados economicistas e ingenuos centrados en el crecimiento económico y en la renta per cápita como exclusivo indicador de desarrollo. Los objetivos de las OSC respecto de las agendas de desarrollo bien pueden definirse en torno a las acciones específicas de extensión de DDHH, de lucha contra la desigualdad, y de transición hacia modelos de producción, comercialización, distribución y consumo de bienes basados en patrones de sostenibilidad ambiental. Es en este marco normativo de acciones y políticas en el que los nuevos actores deberían participar incorporando en ellos sus capacidades para la innovación y el dinamismo social.

Ante este nuevo contexto el trabajo de las OSC deberá remarcar su carácter eminentemente político, de forma que su condición de actor social con influencia en la modificación de los discursos vigentes y hegemónicos, pueda suponer brechas específicas y concretas por las que rescatar la idea del desarrollo como un proceso político y social en construcción. A la agenda de los cambios actuales probablemente sólo pueda responderse focalizando la atención en la relación con la base social, en la articulación de alianzas que permitan generar amplios frentes de mayorías sociales contrarias a algunos de los avances más restrictivos.

Parece imprescindible lograr generar y extender un discurso que evite la confrontación de las políticas de cooperación con otras políticas sociales domésticas, que evite enfrentar a pobres de aquí con pobres de fuera. Las OSC no deben caer en la trampa de la disputa por los fondos cada vez más exigüos y menos disponibles. Más bien al contrario, deberían reforzar su acción colectiva dirigida al público mostrando con claridad que apostamos por políticas directamente orientadas a reducir las desigualdades. Esto nos introduce en el marco de las reivindicaciones fiscales, por la progresividad real en el ámbito doméstico y la transparencia en el ámbito financiero internacional; de la misma forma que nos induce a abordar la defensa de las políticas públicas como expresión fundamental de solidaridad, concretada en la existencia de sistemas de protección social, educación y salud universales y financiados con los impuestos ciudadanos. En definitiva podría decirse, que si el trabajo de las OSC en el ámbito de la cooperación y el desarrollo puede describirse como catalizador de algo, que sea de una crítica severa al modelo de desarrollo actual por razones de generación de desigualdad, de superación de los límites ambientales y puesta en peligro de los sistemas de extensión de derechos para el presente y para las generaciones futuras.

Las exigencias en materia de rendición de cuentas y transparencia no tienen por qué estar reñidas con las restricciones presupuestarias, de la misma



forma que las acciones de vigilancia y denuncia propias de las OSC deberán verse reforzadas. Particularmente en España existen ya precedentes y numerosos riesgos de que los instrumentos de cooperación financiera se conviertan en la herramienta preferida del sistema, por su doble condición de no generar déficit y servir a los intereses del sector privado empresarial. La poca experiencia, las exiguas capacidades instaladas y las cautelas respecto del verdadero impacto que tienen en el desarrollo de los países receptores tendrían que servir como argumentos suficientes para evitar que se consolide el irracional incremento de estos fondos en los dos últimos años y para que se cumpla la ley que señala la limitación del 5% de la AOD para las prácticas reembolsables.

La nueva agenda de desarrollo que se anuncia como post-2015 se configurará de forma muy distinta en función de lo permeables que los procesos más institucionales sean a las expresiones articuladas desde las OSC. 🍷

Bibliografía

- Fresnillo, I. y Gómez-Olivé, D. (2012): *La cooperación financiera en España*, Coordinadora de ONGD-España y Plataforma 2015 y más (en prensa).
- Kharas, H. (2011): *Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness*, ARI 164/2011, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI%20164-2011
- Kwakkenbos, J. y Molina, N. (2012): *Private profit for public good? How development finance invested in private companies could deliver for the poor*, Eurodad y Plataforma 2015 y más (en prensa).
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, Títulos 2015 y más nº1, Editorial 2015 y más, Madrid (en prensa).