

LECCIONES DE BUSAN

José Carlos Illán Sailer

Experto Nacional Destacado.
Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo

En diciembre del año pasado se clausuraba el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, República de Corea. Los que tuvimos la oportunidad de asistir a este evento quedamos más impresionados por la capacidad de organización del país que por los resultados de dicho encuentro. Es verdad que las expectativas que genera un acontecimiento que tiene lugar cada tres años son grandes y que, desde el 3er Foro en Accra, el sistema de ayuda internacional ha ido profundizando en los cambios que ya se venían dando desde hace al menos una década.

El lenguaje también ha cambiado y refleja esa nueva realidad: los receptores toman lo que se les da, mientras que los “socios para el desarrollo” esperan que su voz se oiga y que su experiencia y prioridades también guíen la agenda de ayuda. Al fin y al cabo de eso trata la apropiación. De hecho, y aunque es un asunto que puede ser discutible, la sensación es que los países en desarrollo, sobre todo las economías emergentes, influyeron en gran medida en la ronda final de negociaciones del documento de síntesis, la “Asociación de Busan para una cooperación al desarrollo eficaz”.

Otro aspecto positivo es que, por primera vez, la sociedad civil forma parte del acuerdo. Más de 1.700 representantes se registraron para este evento y a través de su negociador o “sherpa”, el filipino Antonio Tujan, consiguieron sentarse en la mesa con los otros 17 “sherpas” e incluir referencias explícitas a los principios acordados por la sociedad civil en Estambul en 2011 sobre una nueva forma de entender la apropiación “democrática”, es decir, más incluyente, más abierta a la participación de actores tan importantes como ellos, los parlamentos o las autoridades locales.

Es verdad que no se consiguió todo lo que deseaba. Por ejemplo, en lo que respecta a la ayuda ligada. Aunque la proporción de ayuda no ligada es mayor que nunca en la historia de la AOD, alcanzar un 100% ha sido demasiado ambicioso, en parte debido a las condiciones en las que se encuentran las economías de muchos donantes, pero sobre todo debido a un ejercicio calculado de “real politik”. La secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, fue muy clara en su discurso durante la ceremonia de apertura: Estados Unidos ha desligado cerca del 70% de su ayuda, pero es consciente de que es, y seguirá siendo, un instrumento para aplicar cierta condicionalidad cuando los resultados esperados no se producen.

A su vez, el Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, ya nos advirtió en una de las reuniones de preparación de la Delegación europea que no había que ver Busan como un evento mayor sino simplemente como un recordatorio de los compromisos adoptados en París y Accra. Puede que sea una visión un tanto conservadora aunque no le falta razón. De nada sirven nuevos objetivos si no es posible rendir cuentas de nuestros compromisos adquiridos desde 2005.

En todo caso, Busan ha sido la oportunidad de comprobar que algo está cambiando en el sistema de ayuda: la ayuda oficial al desarrollo (AOD) representaba hace 30 años casi el 70% de los flujos financieros Norte-Sur frente a un 13% en la actualidad. La proporción de AOD en la financiación para el desarrollo disminuye y aumentan, por otro lado, las remesas, la inversión directa extranjera y la ayuda de otros donantes que no pertenecen al CAD de la OCDE. Tampoco hay un solo modelo de ayuda y, aunque siga existiendo cierto grado de condicionalidad, los países en desarrollo gestionan cada vez más un mayor nivel de AOD que antes. En ese sentido, Busan ha servido para tomar apunte de estos cambios y preparar lo que se ha venido a llamar una “nueva asociación global para un desarrollo eficaz”.

Busan también sirvió como ejemplo de lo que un país que hace 50 años era subdesarrollado puede hacer si se toman las decisiones correctas, y algunas de ellas tienen mucho que ver con lo que se discutió durante el Foro. A finales de los años cincuenta del siglo pasado Corea era un país básicamente agrario que todavía sufría el daño ocasionado por un conflicto que produjo más de 2,5 millones de víctimas. Corea ha

pasado de ser un país receptor de ayuda a ser miembro del CAD de la OCDE en 2009, de sufrir unos de niveles de pobreza semejantes a los países menos avanzados a transformarse en una economía dinámica y en una de las sociedades más modernas del continente asiático. ¿A qué se debe este cambio tan espectacular?

El primer elemento se llama crecimiento. Muchos de los asistentes tenían razón en hablar de las maravillas que la economía de mercado había producido en el país, pero el mercado, ni el crecimiento, pueden explicarlo todo. La AOD contribuyó sin duda a un crecimiento que no generó desigualdad gracias a serias políticas redistributivas, esa es la parte que se olvida: el papel de las políticas públicas en el desarrollo del país. Ese crecimiento, eso sí, contó con una AOD predecible y que reflejase un compromiso de los donantes a largo plazo, y aquí el papel jugado por Japón y Estados Unidos fue muy importante pues los coreanos sabían de año en año qué financiación recibirían. La volatilidad (y de eso conocen algo los donantes) hace casi imposible una gestión eficaz si las iniciativas de desarrollo deben ser abandonadas por falta de financiación.

El segundo elemento se llama apropiación (nada nuevo bajo el sol). Corea no estuvo siempre de acuerdo con sus donantes, y los resultados muestran que conocía muy bien qué estrategia correspondía a sus necesidades y recursos existentes, en su caso concentrar los esfuerzos en el desarrollo de grupos empresariales grandes más que en centrarlos en las pequeñas y medianas empresas. Además, esa apropiación también supuso el desarrollo de capacidades humanas e institucionales que antes no existían. Más de 1.500 expertos fueron enviados a Corea entre 1962 y 1971, pero al menos cinco veces más coreanos recibieron capacitación fuera de su país.

El tercer elemento se llama dependencia. La ayuda es solo una parte de la historia y su papel debe ser temporal. Inicialmente, casi toda la financiación que recibía el país eran donaciones. En 1975 representaban únicamente el 11%, siendo el resto préstamos. Además, el hecho de que Corea respetara las condiciones de reembolso de los préstamos fue percibido como una señal de confianza por los mercados, que animaron la inversión directa en el país.

Aunque luego nos referiremos a las implicaciones que se derivan del caso coreano, es importante ahora llamar la atención sobre lo que nos dice la realidad del sistema de cooperación para el desarrollo: la ayuda es más predecible ahora que hace 20 años, pero todavía está sujeta a muchos factores de tipo político o económico que impiden trabajar con unas perspectivas temporales razonables; la apropiación no es suficiente si no se da de manera efectiva e incluyente; y, finalmente, la dependencia (aunque sea a pequeña escala) seguirá existiendo si no hay una estrategia de salida acompañada de una voluntad política tanto del donante como del socio para finalizar la cooperación siempre y cuando las condiciones existan. Ambos pueden tener interés en que la ayuda se mantenga, los primeros porque necesitan justificar un presupuesto y alimentar un sector que genera un retorno económico al país, los segundos por cuestiones vinculadas al acceso o el mantenimiento en las estructuras de poder. En este sentido, la decisión de acabar con la mayoría de la cooperación que recibía la India por parte de los donantes sigue siendo el caso más paradigmático... y raro.

Como comentaba anteriormente, el caso coreano permite preguntarnos qué países de la lista de receptores del CAD de la OCDE podrían seguir la misma pauta que Corea: en el caso de la Unión Europea (UE) la respuesta tiene que ver con los países de renta media (PRM), al menos así es como habría que interpretar la nueva “Agenda para el cambio” propuesta por la Comisión el pasado 13 de octubre junto al nuevo Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) anunciado el 8 de diciembre.

La idea central es que la UE debe asignar sus recursos donde más se necesiten y más impacto tengan. Para la Comisión, la ayuda en forma de donaciones no debería continuar con países cuya pauta de crecimiento les permita generar recursos propios que contribuyan a su propio desarrollo. En efecto, el nuevo ICD justifica esta decisión sobre el principio de que el mundo en desarrollo está cambiando y que la nueva lista de receptores actualizada en 2011 refleja que más de 20 países han pasado de países de renta baja a renta media, o incluso aquellos que ya eran de renta media a renta media alta, siempre en términos de PIB. En fin, estos países estarían en mejores condiciones de generar recursos propios o de acceder a otras fuentes externas además de la AOD para financiar su estrategia de desarrollo.

Si bien este proceder puede entenderse en un contexto de crisis, la asignación de recursos no debería justificarse solamente desde una base puramente economicista como es el PIB, un indicador que no aporta ninguna información sobre la capacidad de un país para luchar contra su pobreza y su desigualdad. Además, detener la ayuda sería contraproducente sin realizar una valoración de las consecuencias que ello comportaría, por lo que una estrategia de salida gradual parecería más conveniente.

En cambio, existen todavía muchos países altamente dependientes de la ayuda y otros con situaciones distintas a las de estos dos grupos que necesitan respuestas propias. En pocas palabras, el nuevo enfoque de ayuda de la UE está basado en un “enfoque diferenciado” que utilizará los instrumentos más adaptados a las realidades en donde se trabaja. En el caso de los PRM esto se traduce en menos ayuda a través de donaciones y más préstamos, cooperación técnica y triangular, y lo que el nuevo ICD llama “Instrumento de Partenariado” destinado a actuaciones que vayan más allá de la pura ayuda al desarrollo.

Aunque probablemente la UE ya tenía una idea conformada de la orientación de su ayuda mucho antes de Busan, hay que interpretar su propuesta en línea con la necesidad planteada en el 4º Foro sobre la Eficacia de la Ayuda de “pensar fuera de la caja” y entender que la ayuda al desarrollo se encuentra en un momento de transición, aunque no tengamos una idea muy precisa todavía de hacia qué. Quizás lo más importante es que este evento ha servido también para abandonar ciertos mitos del decálogo de la cooperación para el desarrollo: que la ayuda se basa en un enfoque Norte-Sur; que la AOD será sustituida por la inversión extranjera directa; que la ayuda pública posee más legitimidad para contribuir al desarrollo que la privada; que la AOD no sirve o no es eficaz...

En todo caso, y sea cual sea el resultado de ésta y otras conferencias de igual naturaleza, la cuestión final se podría resumir a lo que Tony Blair recordaba en uno de los eventos del Foro: “no es lo que debería pasar en teoría, sino en que la maldita cosa se haga”. Qué pena que no añadiera la palabra “eficazmente”.

Bruselas, 30 de enero de 2012