

**MEMORANDO OPEX Nº 44 / 2007**

**DE:** LAURA ALCAIDE ZUGAZA y JOSÉ M<sup>a</sup> LARRÚ. Universidad Carlos III y Universidad San Pablo CEU de Madrid, miembros del Laboratorio de Estudios para el Desarrollo (LED). Miembros del Panel de Expertos de OPEX

**PARA:** OPEX

**ASUNTO:** TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO CLAVE DE EFICACIA EN LA COOPERACION AL DESARROLLO ESPAÑOLA

[www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)



**Director:** Nicolás Sartorius

**Subdirector:** Vicente Palacio

**Coordinadores de Área:** Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Miguel Ángel Benedicto (Seguridad y Defensa); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

## CONTEXTO

La erradicación de la pobreza a través de la ayuda se ha convertido en un imperativo moral de las Naciones Unidas. La OCDE ha cifrado la ayuda en algo más de **106 mil millones de dólares en 2005** (récord histórico debido a las grandes aportaciones a Irak y Afganistán y operaciones de condonación de deuda a Nigeria), que suponen un **ratio mundial de 13,7 dólares por habitante y un 0,21% del PIB mundial**.

En contraste, el Banco Mundial estima que el **valor anual de los sobornos alcanza el billón (trillón anglosajón) de dólares**, es decir unos 150 dólares por habitante y el **3% del PIB mundial**. Parece claro que luchar contra la corrupción puede ayudar a los pobres tanto o más como las transferencias internacionales a través de la ayuda al desarrollo. Pero también se corre el riesgo de que la ayuda no llegue a sus verdaderos destinatarios y sea capturada por las élites locales, precisamente corruptas e indiferentes a la pobreza de sus conciudadanos. Por lo tanto, **es importante garantizar un sistema transparente de ayuda internacional**, que garantice el buen uso del esfuerzo solidario de los contribuyentes de los países donantes.

Hasta ahora, la **condicionalidad de la ayuda** ha sido un medio para garantizar el buen fin de los flujos enviados. Sin embargo, tal como se ha estado aplicando hasta ahora, ha sido más un coste de transacción y un elemento debilitador de la apropiación de las políticas en los países receptores, que un remedio eficaz contra la ineficiencia de la ayuda. La sobreabundancia de condicionalidades –económicas, políticas, medioambientales, etc.- ha conducido a que países como China se dirijan directamente a los gobernantes de países con los que el Banco Mundial lleva negociando condicionalidades durante muchos años, y ofrezcan sus propios “flujos de ayuda”, sin contrapartida “condicional” alguna. La lección que se extrae es que el sistema de ayuda tiene ante sí el **reto de practicar de cumplir el quinto principio de eficacia de la ayuda formulado en la Declaración de París de 2005: la transparencia mutua entre donantes y receptores**. España, como uno de los donantes que junto con Irlanda, Australia, Suecia y Gran Bretaña mayor incremento ha registrado en su AOD durante 2006, debe ser un líder modélico en el avance de este principio.

**Cabe preguntarse si los 4.289 millones de euros de AOD neta española presupuestada para 2007, se ejecutarán eficientemente.** ¿Dónde se verifica el impacto de los mismos? ¿Este aumento, del 0,25% en el 2004 al 0,42% actual, viene acompañado de un sistema de transparencia que garantice la calidad de la ayuda?

**En el caso español**, la “especialización” geográfica de la ayuda contenida en el Plan Director 2005-2008 plantea una cuestión importante. Es difícil averiguar si en los países seleccionados (23 prioritarios, 15 de actuación especial y 14 preferentes), existe un **criterio de selección** como la calidad de la gobernanza o el compromiso contra la corrupción de los potenciales receptores. Durante el 2.006, Irak fue el principal receptor de fondos de la ayuda española, y a continuación se situaron Madagascar y la República del Congo, siendo que ninguno de los tres se consideran prioritarios en el Plan Director. Lo mismo sucede en los **planes generales de cooperación autonómicos o municipales** cuando priorizan a sus países destinatarios, inclusive cuando se ha elevado a rango de ley alcanzar el 0,7% de su AOD como es el caso de Baleares y Navarra.

**La instrumentación de la ayuda española no sigue un modelo contrastado**, que permita confiar en que no se estén produciendo puntuales casos, si no de corrupción, sí de **asignaciones poco objetivas** que no concuerdan con los criterios de mérito y capacidad. La fuerte **dispersión de agentes** que sigue caracterizando el origen de los fondos de ayuda españoles (MAEC, resto de Ministerios, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) cada una con preferencias y criterios no homogéneos, acentúa el riesgo de incurrir en acciones u omisiones poco transparentes, que pueden esconder prácticas incorrectas. Está probado que sistemas administrativos burocratizados y muy complejos alimentan las posibilidades de corrupción. A esto debe sumarse el significativo esfuerzo de incremento presupuestario que está caracterizando a la ayuda española en los recientes años (14,5% en 2004 y 20,3% en 2005, en términos reales según el CAD). Esto puede suponer una “presión por gastar” que también conduzca a selecciones indebidas e ineficientes. Inversamente, **a mayor ritmo de incremento presupuestario, más urgente y necesario se hace el control transparente de los flujos**, tanto en la selección de los agentes ejecutores, como en la garantía del buen uso y resultado final.

## OPCIONES

Si se cumplieran las metas previstas, **la UE podría destinar para el 2.010 mas de 66.000 millones de Euros en AOD, alrededor de un 0.56 de su RNB**, de los que **España podría participar con 5.719 millones de euros**. España tiene ante sí dos opciones:

OPCIÓN A) CONVERTIR LA TRANSPARENCIA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN UNA PRIORIDAD.

Se elaboraría una **estrategia** que convirtiera la transparencia en un eje transversal de la política exterior y de la cooperación al desarrollo. Debería además incorporar la puesta en práctica de las recomendaciones de las estrategias internacionales como la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, las estrategias de organismos multilaterales en la materia como la del Banco Mundial, PNUD o Banco Interamericano de Desarrollo, o la iniciativa del CAD “Draft Principles for Donor Action in Anti-corruption”, de 21 de septiembre de 2005. La principal **ventaja** de esta opción es la escalada en el peso internacional de España en su política de cooperación para el desarrollo. Denota una coherencia de políticas importante y enlaza directamente con la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París. Su principal **obstáculo** es la **falta de recursos humanos** bajo la actual dimensión de la cooperación española, que debería ganar voluntad y compromiso político no sólo hacia el interior del sistema de cooperación, sino dentro del MAEC y las relaciones exteriores españolas.

OPCIÓN B) CONTINUISMO

Consiste en limitarse a las **críticas a las prácticas corruptas, pero sin hacer nada concreto**, más allá de ratificar lo que otros agentes internacionales lideren o elaborar resúmenes de “estado de la cuestión” en materia de gobernabilidad, sin propiciar sistemas que permitan evaluar si hay avances reales en la materia, tal como puede considerarse la primera “Estrategia de la Cooperación Española en Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho (2001-2004)”, actualmente en proceso inacabado de reelaboración. Las **consecuencias** de este escenario son

graves ya que puede debilitar más la credibilidad ciudadana de la ayuda al desarrollo, tanto de los españoles y españolas como de los países receptores. Se continua inercialmente donando, pero no se avanza nada ni se logra una objetividad en la rendición de cuentas mutua.

## **RECOMENDACIONES**

**Es necesario que la AOD española se gestione de forma transparente.** Se trata de introducir **garantías** capaces no sólo de evitar incurrir en **prácticas de corrupción, fraude, cohecho o nepotismo**, sino también de hacer efectivos los compromisos para un cambio definitivo en el conjunto de la **calidad** de la ayuda. Cabría considerar:

- Materializar el insistente requerimiento de la Coordinadora Nacional de ONGDs al Gobierno, del cumplimiento de lo previsto en la Ley de Cooperación, de **remitir al parlamento un informe agregado sobre los recursos destinados a la AOD.** Este informe debería explicar con transparencia las cantidades previstas y en qué partidas se distribuyen, a qué países va dirigida, y con qué resultado. Sería conveniente la creación de una **Subcomisión en el Congreso o Senado** que ejerza el control sobre la AOD.

- Promover los **presupuestos participativos** como instrumento de la transparencia de información, eficiencia económica y participación ciudadana en las decisiones que les afectan. Al ser ésta una práctica de los gobiernos descentralizados del Sur, deben ser los agentes descentralizados de la ayuda española (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) quienes sean más activos.

- Difundir y comunicar las **buenas prácticas** de transparencia y lucha contra la corrupción en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, especialmente dentro de los organismos nacionales de coordinación de la ayuda (Consejo de Cooperación, Comisión Interterritorial, Interministerial y Consejo de Desarrollo), creando, por ejemplo, grupos de trabajo o comisiones de seguimiento que mejoren, entre otras cosas, la transparencia en la medición de las partidas de cooperación que se realiza desde los organismos locales.

- Incorporar **indicadores de corrupción del país receptor** en los Plan-país, criterio que debería formar parte del diagnóstico previo a la decisión de cooperar. Según esta recomendación sería cuestionable la reciente incorporación en nuestras prioridades de países como Camboya, en el puesto 151, de 163 países según el ranking elaborado por Transparencia Internacional en su informe anual sobre corrupción.

- En tanto en cuanto los **créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo** sigan siendo un instrumento de gran presencia en la AOD española (donde sigue canalizando mas de 1.500 millones de €, según el art.58 del proyecto de la Ley de presupuestos 2007, donde aparece que el Consejo de Ministros podrá aprobar operaciones con cargo al FAD por ese importe), se deberá incorporar mecanismos de transparencia tanto en los países destinatarios como en España, planificando los aportes recibidos y facilitando el acceso a la información y el impacto producido.

- Incentivar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En su doble dimensión: para justificar las decisiones entre todos los agentes involucrados (aspecto positivo), y penalizar los malos resultados o transgresiones de los acuerdos, sea por pobre esfuerzo o por abuso de poder (aspecto negativo). Respecto a la dimensión positiva, **debe promoverse la participación activa en evaluaciones de resultados de los beneficiarios y organizaciones gestoras de la ayuda en el Sur** y reciban informes de evaluación adaptados a sus propios intereses. Respecto a la dimensión negativa, **analizar la existencia de un trato equitativo en las supuestas "relaciones de asociación", así como si existe perjuicio comparativo en los sistemas de gestión de recursos públicos**, por ejemplo, entre el fuerte control financiero exigido en las subvenciones a ONGD y cierta mayor laxitud en lo que deben presentar como justificación del gasto los Organismos Internacionales o fondos fiduciarios que reciben recursos españoles. **Es importante garantizar la igualdad de trato**, también ante posibles penalizaciones que son menos eficaces que los incentivos positivos, pero que deben existir.

- Participar activamente en las experiencias de gestión de Apoyos Presupuestarios Directos, evaluando si se fomenta el control y la transparencia, al ser supervisado de forma conjunta por un pool de donantes, además de resultar **más eficiente para el receptor, por las externalidades derivadas de la mayor armonización entre los donantes**. En este campo, no olvidar que la rendición de cuentas hacia la propia ciudadanía del país receptor no debe debilitarse por enfatizar la rendición de cuentas a los donantes.

Fortalecer la transparencia y publicidad en las valoraciones de los proyectos y programas aprobados por las diversas administraciones que realizan convocatorias públicas de subvenciones para ONGD, universidades, empresas o sindicatos. A este respecto:

1. Publicar y publicitar los criterios de la baremación concursal.
2. Introducir bloques de baremación en los que sea condición necesaria superar un mínimo de puntuación.
3. Aumentar la eficiencia y utilidad del control del gasto financiero, eliminando el exceso de las triples supervisiones del gasto
4. Incentivar las evaluaciones de resultados (entendidos como cambios sostenidos en la vida de los beneficiarios/as, no como justificación de las actividades realizadas) y que éstas sean públicas y publicadas. Generar una estructura positiva de incentivos, que estimule una evaluación de mejor calidad, más original y eficiente en el aumento de la transparencia.

## Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig

- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla