

EXPERIENCIA DE LA COORDINADORA DE ONG ESPAÑOLAS EN BOLIVIA (COEB) EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

MARTA CABEZAS (ACSUR), GILLES CASALS (IPADE), LUIS MIGUEL MONJE (ISCOD),
PEDRO BERMEJO (MPDL) Y TERESA CARAZO (SI)

1. ANTECEDENTES DE LA COEB

1.1. BREVE PRESENTACIÓN

La coordinadora de ONG Españolas en Bolivia es un foro que se crea en La Paz a finales de 1998 sobre la base de experiencias similares en el país (Coordinadora de ONG Internacionales - CONGI) y a iniciativa de ocho instituciones: Ayuda en Acción, Cooperación Canaria, Intermón, IPADE, Médicos Sin Fronteras, Médicos Mundi España, Solidaridad Internacional y Veterinarios Sin Fronteras. Nace como fruto de las primeras Jornadas de la Cooperación de la Sociedad Española en Bolivia, evento organizado por la AECI en Bolivia al que fueron invitados los actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en el país.

Desde su fundación, la finalidad de la COEB ha sido la de coordinar las actividades de las organizaciones españolas no gubernamentales que actúan en Bolivia con representación, proyectos y voluntarios, entre sí, con la cooperación oficial española, con el Gobierno de Bolivia y con otras entidades similares de Bolivia y otros países.

Sus principales objetivos iniciales apuntaban a:

- Facilitar el conocimiento mutuo de sus miembros y promover la coordinación y complementariedad de sus actividades en beneficio del desarrollo de Bolivia.
- Dar a conocer a la opinión pública boliviana la cooperación para el desarrollo brindada por la sociedad civil española.
- Analizar colegiadamente los aspectos de índole nacional boliviana que tienen relación con la cooperación internacional en general y española en particular.

A medida que se fue consolidando, la COEB amplió sus ámbitos de actuación. En la asamblea del año 2005 se revisaron los estatutos y se incluyeron dos nuevos objetivos que plasmaban esta evolución:

- Dar a conocer a la opinión pública boliviana sus percepciones sobre la situación de desarrollo de Bolivia y de su población, especialmente en asuntos de interés y de impacto internacional, como los derechos humanos y otros compromisos y derechos exigibles suscritos por el Gobierno de Bolivia.
- Aportar al Gobierno español central y descentralizado y al Gobierno boliviano nuestras propuestas y opiniones, especialmente sobre temas relacionados con la plena accesibilidad de sus organizaciones miembros a los ámbitos de promoción del desarrollo de acuerdo a la legislación y normas vigentes en ambos países.

1.2. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN

La COEB está abierta a todas las ONG españolas que tengan una persona física acreditada para representarla en Bolivia y que estén afiliadas a la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) o, en caso contrario, hayan firmado su Código de Conducta.

En la actualidad, la COEB está constituida de 24 miembros. Además de las instituciones fundadoras anteriormente citadas, y salvo Cooperación Canaria, que ya no cuenta con representación en el país, incluye a las siguientes ONGD: Acción Contra el Hambre, ACSUR-Las Segovias, Amigos de Doñana, Cáritas, Cruz Roja, Educación Sin Fronteras, ISCOD, INTERED, Médicos del Mundo, MPDL, Nuevos Caminos, Jóvenes del Tercer Mundo, Paz y Desarrollo, Proyecto Solidario, Save the Children-España, YANAPI y ZABALKETA.

Los estatutos y reglamentos de la COEB detallan la estructura orgánica y las responsabilidades de sus miembros agrupados en dos comisiones: la de relaciones institucionales y la de capacitación y análisis.

1.3. PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS DESDE SU CREACIÓN

CALENDARIO ANUAL

Desde su constitución, la COEB organiza unos cuatro encuentros anuales según el siguiente esquema:

- *La Asamblea ordinaria de los miembros.* Este evento anual reúne a todas las organizaciones miembros de la COEB para realizar la evaluación de la gestión de las acciones realizadas, junto a la planificación de las actividades del año siguiente, elección de las entidades que ejercerán la coordinación y subcoordinación y otros temas de interés.
- *Las Jornadas de la cooperación de la sociedad civil española en Bolivia.* Realizado en coordinación con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Bolivia desde el año 1999, estas jornadas tratan de reunir a las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales presentes en Bolivia. Tras un primer periodo de tres años, que funcionó como ámbito de presentación de las acciones realizadas por los diferentes actores, se fue consolidando en un espacio de análisis del contexto boliviano y de las políticas de cooperación., a través de la siguiente metodología:
- Un taller de formación interno sobre problemáticas y herramientas de cooperación.
- Un taller de análisis sobre el contexto de desarrollo abierto a las contrapartes bolivianas.

TALLER DE DECONSTRUCCIÓN

Realizado a mediados del año 2002 en la ciudad de La Paz, en un proceso de consolidación de la COEB, este taller permitió una reorientación de esta coordinadora a través de:

- La organización de comisiones de trabajo permanentes encargadas del seguimiento y cumplimiento de los objetivos de la

Coordinadora, y que en la actualidad se estructuran en la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y la Comisión de Formación y Análisis.

- La redefinición de los objetivos de la COEB, incluyendo su posicionamiento frente a la coyuntura boliviana.

2. ANTECEDENTES DE LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

2.1. EL CONTEXTO NACIONAL BOLIVIANO

Desde el año 2000 y fruto de la crisis económica y otros factores, Bolivia fue sacudida por reiteradas protestas desde los movimientos sociales que generaron una alta inestabilidad gubernamental: el país conoció seis presidentes hasta el año 2006, dos de los cuales fueron derrocados por levantamientos populares. Esta situación dificultó la coordinación de los agentes de desarrollo presentes en el país con las instituciones gubernamentales, y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo coherentes con las políticas nacionales.

La falta de un interlocutor estable en el Gobierno, con capacidad para encauzar las acciones de las distintas cooperaciones motivó la aparición de varias iniciativas de coordinación promovidas, entre otras, por la OTC.

Por otra parte, el creciente cuestionamiento popular acerca de los efectos de la inversión extranjera, así como respecto del bajo impacto y la condicionalidad de la ayuda internacional, incentivó a los diferentes los agentes de desarrollo a incrementar y visibilizar sus acciones.

2.2. PLAN PAÍS

El primer intento de inclusión de las ONGD en el proceso de elaboración del Documento de Estrategia-País (DEP) de Bolivia se sitúa en un taller realizado en Potosí, en el año 2003. Tras circular, vía correo electrónico, el documento borrador, la OTC convocó a las ONGD a una reunión para que presentasen sus comentarios y aportes.

Este proceso acelerado generó una cierta frustración entre la mayoría de los invitados. Consideraron que su aporte quedaba muy limitado y servía más como un aval de las ONGD al documento —prácticamente definido

con anterioridad y en fase final de elaboración por la OTC—, que como un mecanismo de diálogo franco y profundo para la definición del DEP.

Sin embargo, cabe reconocer que esta experiencia fue un indicio revelador del cambio paulatino de las relaciones entre la AECI y las ONGD para la definición de las políticas de cooperación al desarrollo.

2.3. ACCIONES DE COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD SECTORIALES (EDUCACIÓN, SALUD)

Paralelamente, se inicia en Bolivia el *Estudio para el diseño de una estrategia de coordinación de los actores españoles de cooperación para el sector educativo (2004-2007)*, que fue ampliado al sector de la salud durante el año 2004, con el objetivo general de “estructurar propuestas para la coordinación y complementariedad de los actores e instrumentos de la cooperación española, especialmente de los sectores de educación y salud”.

Las conclusiones del mismo definen un *plan de acción* para el trienio centrado en tres ámbitos:

- Comunidades de aprendizaje
- Comunicación e información
- Intervención en ámbitos territorial y sectorial

2.4. LA ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y CALIDAD

El proceso anterior desemboca en un taller realizado en febrero de 2005 en Santa Cruz de la Sierra, en el marco de las *VI Jornadas de la cooperación de la sociedad civil española en Bolivia sobre las Estrategias de Colaboración, Complementariedad y Calidad de la Cooperación Española en Bolivia*.

Con ocasión de la celebración del citado taller, se organizan tres grupos de trabajo o comisiones para la participación de las ONGD en la elaboración del Documento de Estrategia-País, asumiendo una posición proactiva frente a las nuevas directrices de la AECI.

2.5. LAS NUEVAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE COOPERACIÓN

En el nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD, ya establecidos en el documento borrador de 2004 referido al nuevo sistema de intervención de las ONGD, se considera, como compromiso

estratégico, los principios de colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda para avanzar en la consecución de los ODM en general y de los objetivos del Plan Director 2005-2008, en particular. Así, se reconoce a las ONGD su plena capacidad de identificación y su necesaria participación en el diseño de la cooperación al desarrollo.

3. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

En Bolivia, país prioritario de la AEI, se elaboró un Documento de Estrategia-País (DEP) basado en el diálogo político y en el concepto de asociación, que incluyó a las ONGD, con la intención de constituir un marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo que permitiese al país la apropiación de su proceso de desarrollo.

La COEB, en respuesta a la invitación de la OTC, propuso elaborar un documento que reflejara la postura de las ONGD españolas. Simultáneamente, las contrapartes locales de las ONGD así como el Gobierno boliviano y la propia OTC debían elaborar sus propuestas para llegar a un documento conjunto y consensuado.

Como primera etapa, se realizó un taller interno en el que se establecieron tres comisiones, a las que se adscribieron todas las organizaciones de la COEB en función de sus preferencias y especialidades de trabajo en cooperación al desarrollo. Cada una de estas comisiones se encargó de consensuar matrices previamente homologadas, en las que se recogía el diagnóstico de cada sector específico, las propuestas de intervención por parte de la cooperación española y el papel que podría jugar cada uno de los actores de la misma. Es decir, se difundió una encuesta a todas las ONGD españolas intentando identificar un análisis común, prioridades de actuación y las deficiencias a corregir.

En el transcurso de esta etapa, el proceso, en su planificación inicial, estuvo afectado por las movilizaciones sociales de mayo y junio de 2005, que desembocaron en el derrocamiento del presidente Mesa. Y ello condujo a la necesidad de condensar las subsiguientes etapas, ya que la fecha de presentación del documento borrador a la AEI era intachable, dada la selección de Bolivia como país prioritario de la Cooperación Española. A raíz de estos eventos, las ONGD bolivianas redujeron su implicación en este proceso.

El resultado de las comisiones fue expuesto en un encuentro interno de la COEB. En el mismo, la OTC dio a conocer la guía de elaboración del DEP, que utiliza matrices diferentes a las que se habían desarrollado.

Esto generó un esfuerzo adicional para la revisión de las matrices —y cierto malestar entre las ONGD— antes de la celebración del taller para la elaboración del documento conjunto y consensuado. Para llevar a cabo el mismo, se contrató un consultor externo con el fin de apoyar el proceso de sistematización del posicionamiento de las ONGD.

Todo esto ha supuesto un enorme esfuerzo y una muestra del compromiso de la COEB en la tan reiterada solicitud de participación en la elaboración del DEP y no sólo en su aplicación. Ha merecido la pena porque este proceso ha permitido fortalecer a la COEB, obligándonos a una reflexión y análisis conjunto que, si bien siempre se había considerado necesario, hasta el momento no se había realizado. La valoración no ha sido tan positiva, sin embargo, dicho esfuerzo ha tenido en el DEP.

En todo momento, desde la COEB fuimos conscientes del riesgo que implicaba el proceso, pero también de las razones por las que participábamos en el mismo. Se trataba de iniciar un proceso de incidencia en la política pública española de cooperación internacional, tanto a nivel formal de elaboración del DEP, como de los contenidos de la misma, sin que implicara la pérdida de los objetivos propios, o de la independencia ideológica y la capacidad crítica y autocrítica, buscando, a través de dicho proceso de colaboración, el mayor impacto de las acciones a favor del país beneficiario. Lo cierto es que, internamente, la COEB ha conseguido generar acuerdos y consensos en temas estratégicos (agenda común) que deben ser trabajados en Bolivia de aquí en adelante.

Por todo ello, y a falta de realizar una evaluación específica, que tendrá lugar próximamente, cabe adelantar una cierta percepción agrídulce, acerca del proceso seguido. Valoramos muy favorablemente la disposición de la AECI para hacer de la elaboración del DEP un proceso participativo, y creemos que la COEB ha ganado en solidez y aprendizaje, pero lamentamos que la colaboración, flexibilidad y apertura que la OTC ha mostrado a lo largo de todo el trabajo preparatorio no se haya reflejado también en la última fase, la de la formulación del Documento de Estrategia-País. Por eso, esperamos que esta experiencia novedosa pueda replicarse en otros momentos y en otros países, rescatando todos los aportes positivos y corrigiendo sus defectos.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se explicitan las valoraciones que cabe hacer del proceso, a modo de lecciones aprendidas que, en forma de conclusiones o recomendaciones, son fruto de la experiencia alcanzada en la COEB.

4.1. POTENCIALIDADES DEL PROCESO

Se ha constatado la voluntad explícita de la AECI de implicar a diferentes actores de la sociedad civil en el diseño de los Documentos de Estrategia-País, que se tradujo en Bolivia mediante la participación de tres grupos de ONGD:

- ONGD españolas afiliadas a la COEB, que ya tenían una trayectoria de reflexión conjunta e iniciativas de coordinación, tanto entre ellas como con la misma OTC.
- ONGD españolas no afiliadas a la COEB, que aportaron nuevos enfoques.
- ONGD bolivianas contrapartes y socios locales de las anteriores, que, por su conocimiento del contexto local, permitieron profundizar en el análisis a realizar.

Esta dinámica mostró todo su potencial para el análisis de la realidad nacional y la orientación de las acciones de la cooperación española, en un marco de coherencia y corresponsabilidad, no solamente entre los Gobiernos español y boliviano, sino incluyendo a las ONGD que representan gran parte de la ayuda que fluye entre ambos países.

Así, el documento de posicionamiento de las ONGD (ver Anexo) hace referencia no solamente a la situación del país, sino a los efectos y consecuencias de las políticas económicas, a menudo promovidas coercitivamente por los países donantes, sobre la población boliviana.

4.2. DESACIERTOS DE LAS ONGD

El condicionante principal que se puso de manifiesto en el trascurso del proceso realizado por las ONGD en la elaboración de su documento de posicionamiento y que limitó dicho proceso fue la voluntad de cada organización miembro participante de insertar exhaustivamente sus acciones,

con el fin de evitar que el documento afectara en el futuro a sus respectivos nichos sectoriales y geográficos de intervención.

Esta incapacidad para determinar, sin levantar susceptibilidades entre las ONGD, algunos ejes prioritarios que limiten la dispersión que se observa en las acciones de la cooperación española, transfirió a la OTC la responsabilidad de definir unilateralmente los mismos.

En este sentido, el reproche de arbitrariedad que se ha venido imputando crónicamente a la OTC y a la propia AECI pierde gran parte de su fundamentación al mostrar las ONGD una reducida predisposición a cuestionar sus acciones en un proceso de análisis global, sobre todo cuando éste pueda afectar o implicar la necesaria reorientación de sus propias acciones.

4.3. COYUNTURA BOLIVIANA

La disparidad entre el calendario del proceso prefijado por la AECI para la elaboración del DEP y la coyuntura que sacudió Bolivia durante el primer semestre del año 2005, redujo en gran parte los aportes por parte de las ONGD locales como representantes de la sociedad civil boliviana, así como los del propio Gobierno boliviano.

La imposibilidad de contar con políticas nacionales y un plan de desarrollo definido a medio plazo dejó muchos espacios abiertos, que tendrán que ser afinados cuando el nuevo Gobierno presente su estrategia de actuación en materia de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo..

4.4. INCUMPLIMIENTO DE LA OTC

Una vez realizado el taller para la elaboración de un documento conjunto y consensuado, la OTC tenía que hacer llegar a la AECI el documento borrador para su revisión. El cronograma consideraba un segundo periodo de trabajo, en septiembre de 2005, entre la OTC y las ONGD con el fin de preparar la redacción del documento final.

Pese a su compromiso de hacer llegar la versión del borrador e involucrar a los diferentes actores en esta segunda etapa, la OTC hizo llegar a las ONGD la versión del borrador a finales de octubre, sin contar con su participación para la versión final. La OTC no incorporó en el documento final varias apreciaciones consideradas importantes y consensuadas inicialmente tanto por la OTC como por la COEB.

Una vez conocido el documento, se concluye que se debe determinar en el futuro la necesidad de concertar por anticipado el proceso de elaboración de futuras estrategias conjuntas. De lo contrario, se cae en el riesgo de impulsar planteamientos no validados por las ONGD que han participado en el proceso, planteamientos que pueden responder a intereses concretos, no siempre bien definidos y a veces pobres y dispersos, de la cooperación estatal española en Bolivia.

Por esta razón consideramos que estos espacios deben mantenerse independientes y con capacidad de mantener posiciones críticas, , al no provenir de entidades gubernamentales. Desde una posición vigilantes respecto de los procesos políticos que se dan en los países en los que las ONGD desarrollan su trabajo y respecto de las políticas de cooperación que se desarrollan en el nuestro. Debemos, quizás, cumplir un papel de observadores de la realidad y consultivo de nuestras políticas, porque, en nuestra opinión, nada mejor que la diversidad de objetivos, acciones y emplazamientos para contribuir a alcanzar una visión más completa y objetiva de las realidades que pretendemos cambiar.

ANEXO

POSICIONAMIENTO DE LA COEB Y LAS ONG BOLIVIANAS CONTRAPARTES SOBRE LA ESTRATEGIA-PAIS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2004 - 2008

El objetivo de la política de cooperación del Estado español se define expresamente: "erradicar la pobreza en el mundo (Art. 2 apartado c de la Ley de Cooperación), adoptándose un enfoque multidimensional del concepto de pobreza y acotándose las actuaciones que se corresponden con una política pública de cooperación internacional para el desarrollo (Art. 1 al 7).

Basta recordar las numerosas menciones al reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista y destinatario último de la política de cooperación al desarrollo; la necesidad de orientar esta política hacia la defensa y promoción de los derechos humanos, la paz, la democracia y la participación ciudadana o la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad; o la exhortación a promover un crecimiento económico duradero y ambientalmente sostenible que favorezca una redistribución equitativa de la renta con especial incidencia en lograr las condiciones para un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de las poblaciones de los países beneficiarios y en particular de sus capas más necesitadas" (Plan Director, p. 7).

Sin embargo, el modelo económico vigente no logra los resultados esperados en las políticas de cooperación en términos de reducción de la pobreza, por lo que muchos de los acuerdos internacionales para reducirla (Beijing+10, Dakar, Río, Kioto...) han sido postergados.

Las rebeliones populares sucesivas desde principios de 2000 son expresión de la persistencia de situaciones de pobreza y problemas estructurales del país no resueltos. Estos sucesos, además, marcaron el fin de un periodo histórico en Bolivia que implica por lo menos tres fenómenos: la crisis del modelo económico, la recomposición de las fuerzas sociales y la crisis del Estado democrático representativo, que si bien comprende el ejercicio electoral, no aseguró ámbitos para canalizar las demandas y la participación popular. Estos fenómenos no pueden comprenderse sin mencionar la imposición del modelo en los planos económico, social y político.

Los temas centrales no resueltos del país y que actualmente se encuentran en la Agenda Nacional son: recursos naturales (hidrocarburos, madera, agua, etc.), tenencia de la tierra y gestión del territorio, deuda externa e interna, inserción de mercados de los pequeños productores, libre comercio y sus consecuencias, desempleo y precariedad del empleo, desequilibrios regionales, ocupación del espacio, ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, y exclusión de grupos indígenas. Estos temas han llevado a la necesidad de plantear la convocatoria de una Asamblea Constituyente que pueda definir un nuevo pacto social y político para viabilizar las nuevas reglas de juego que reviertan la situación de injusticia e inequidad actual.

Por estos antecedentes, las ONG españolas en Bolivia y sus contrapartes nacionales buscan contribuir a la implementación de una política de desarrollo internacional y nacional orientada a la erradicación de la pobreza y a la construcción de un país justo y solidario con mayor participación de los sectores excluidos en la política y en los beneficios del desarrollo. En ese sentido, la cooperación española debe tomar en cuenta los siguientes dos temas:

1. Reflexión y acción sobre el modelo y concepciones de desarrollo, tomando en cuenta:

- Libre comercio, características socioeconómicas y soberanía del país.
- Libre mercado y formas de participación del Estado en la economía.
- Deuda externa/deuda interna y financiamiento al desarrollo.
- Gestión pública de los recursos naturales y productivos.
- Estructura de tenencia de la tierra.
- Política internacional de menor condicionalidad y que fomente una mayor soberanía de los países en desarrollo.
- Discriminación positiva con los países en desarrollo en temas de comercio internacional.

2. Proceso de la Asamblea Constituyente, apoyando la construcción de propuestas e implementación de acciones en:

- Distribución equitativa de la tierra y ejercicio de derechos territoriales de comunidades indígenas y campesinas.
- Gestión política, económica y social del territorio y sus recursos naturales.
- Política económica (desarrollo interno del país / industrialización / empleo / ingresos, acciones de protección y mejoramiento de la capacidad de producción local con énfasis en los pequeños productores).
- Política comercial que promueva el desarrollo del mercado interno.
- Política fiscal no regresiva y redistributiva.
- Fortalecimiento de la capacidad política de los actores regionales excluidos contribuyendo a la integración nacional.