

CAPÍTULO 5

La transparencia de la ayuda

Autores:

Victoria Anderica, Andreas Pavlou, Pamela Bartlett y Helen Darbshire, de Access Info Europe, y Carlos Cordero Sanz, de Sustentia*

*Las opiniones contenidas son las de los autores y no necesariamente reflejan la posición de Internón Oxfam.

1. Introducción

1.1 La transparencia de la ayuda y la eficacia de la ayuda

Es cada vez más aceptado que la transparencia en el marco de la cooperación internacional es un prerrequisito para que la ayuda sea participativa, efectiva y auditable. Sin acceso a la información de los donantes, los gobiernos receptores no pueden asumir un papel de liderazgo activo en el diálogo y concreción de acuerdos con los donantes o implementar planes nacionales de desarrollo efectivos. Sin acceso público a la información, la participación eficaz es limitada, y sin participación en la planificación y ejecución de la ayuda, los países receptores no pueden ser los protagonistas de sus políticas y proyectos.

El acceso a la información de los gobiernos donantes y receptores es esencial para que la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, pueda hacer un seguimiento de los procesos presupuestarios, pueda participar en la toma de decisiones y pueda obligar a los gobiernos a rendir cuentas.

Tradicionalmente, ha existido una gran variabilidad en la cantidad de información sobre la ayuda que está disponible públicamente: los datos sobre las negociaciones no se comparten, los informes sobre compromisos adoptados son pobres, y ha existido poca transparencia sobre las condiciones asociadas a los desembolsos realizados por los donantes. A menudo, los documentos clave no están disponibles y los países donantes no siempre publican de forma proactiva y en formatos abiertos toda la información que sería útil a los ciudadanos y a los gobiernos de los países receptores.

La falta de información puede tener un impacto negativo sobre la eficiencia y eficacia de la ayuda. Si las decisiones sobre el destino de los fondos se toman a puerta cerrada, la ayuda puede distribuirse sobre la base de criterios subjetivos con una escasa rendición de cuentas y con mínima o ninguna participación de aquellos directamente afectados por las decisiones. Si las personas en los países en desarrollo no pueden participar en la toma de decisiones, se eleva el riesgo de que la ayuda no se dirija apropiadamente y de que no se invierta de forma efectiva.

Para los gobiernos receptores, la falta de información, sobre todo respecto a los compromisos de ayuda futura, perjudica la planificación fiscal. Cuando la ayuda no es predecible, otros actores activos en iniciativas de desarrollo trabajan en la oscuridad, lo que puede dar lugar a duplicación de esfuerzos en algunas áreas, mientras que otras necesidades no son cubiertas.

De forma similar, si la información de los donantes es inadecuada, incompleta o en formatos inválidos, no puede confrontarse fácilmente con los presupuestos de los países receptores. En el mejor caso, esto introduce ineficiencias en el sistema; en el peor, facilita la corrupción al permitir ocultar de forma más sencilla el destino exacto del dinero. Igualmente, si no es posible acceder a documentos como los informes de evaluación, los donantes no rinden cuentas a los ciudadanos –tanto en los países donantes como en los receptores– por las decisiones tomadas o por sus acciones sobre el terreno.

Sirva como ejemplo la iniciativa de control social de un programa de la Intendencia de São Paulo (2007-2008), “Rehabilitación del Centro de São Paulo”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que organizaciones

Tradicionalmente, ha existido una gran variabilidad en la cantidad de información sobre la ayuda que está disponible públicamente.

La falta de información puede tener un impacto negativo sobre la eficiencia y eficacia de la ayuda.

sociales, sindicatos y ONG con el apoyo del Instituto Pólis¹ decidieron poner a prueba la puesta en práctica de la política de transparencia del BID así como la del municipio. Estas organizaciones, habilitadas por un marco legal municipal y nacional favorable a la transparencia proactiva en Brasil, decidieron poner a prueba la política de transparencia del BID y valorar la calidad y eficiencia del crédito adquirido por el municipio. Este ejercicio desveló, entre otras cosas, serias incongruencias tanto en los marcos de transparencia del municipio como del BID y la puesta en práctica de esos marcos. Además, se identificaron fallos en la calidad de la gestión financiera del proyecto de cooperación; cuestión que comprometía la salud financiera del municipio beneficiario del crédito.² Este ejemplo demuestra cómo la transparencia ayudó a diagnosticar ciertos problemas que impedían una mejor gestión de los fondos recibidos y la necesidad de mejorar los propios sistemas de transparencia para ahondar en los fallos y poder así buscar soluciones.

Así, como resultado de estas y otras preocupaciones asociadas, existe un creciente reconocimiento de la importancia de la transparencia de los datos –tanto cuantitativos como cualitativos– sobre los flujos internacionales de ayuda, tal y como se explica en el apartado 2 de este capítulo.

1.2 La transparencia de la ayuda y el derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información está directamente ligado al derecho de participación en el proceso de toma de decisiones.

El movimiento por la transparencia de la ayuda ha surgido y crecido al mismo tiempo que se han ido aprobando leyes de acceso a la información en todo el mundo, habiéndose pasado de 14 países con leyes en 1990 a 90 países con leyes actualmente. Además, los tribunales internacionales de derechos humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU han reconocido el derecho a acceder a información en manos de los Estados. La jurisprudencia nacional e internacional y muchas de las 90 leyes de acceso a la información han reconocido específicamente que el derecho de acceso a la información está directamente ligado al derecho de participación en el proceso de toma de decisiones.

Los ciudadanos, los Parlamentos y la sociedad civil de los países donantes y receptores tienen derecho a estar bien informados sobre las políticas de ayuda de los países donantes.

El derecho de acceso a la información aplica claramente a la información sobre ayuda: la gran mayoría de los fondos para la ayuda los gestionan organismos que ejercen una función pública, ya sean gobiernos donantes, organizaciones multilaterales o gobiernos receptores. El dinero de la ayuda normalmente proviene de fondos públicos de los países donantes y es cada vez más habitual que pase por las arcas de los gobiernos receptores. Por esa razón los ciudadanos, los Parlamentos y la sociedad civil de los países donantes y receptores tienen derecho a estar bien informados sobre las políticas de ayuda de los países donantes y sobre cómo se gasta el dinero en los países receptores. En esta línea, los países receptores tienen derecho a exigir una transparencia total a los países donantes. Esto implicaría que, por ejemplo, si el Gobierno español da cierta ayuda a Perú, el primero debe exigir una transparencia absoluta de su gasto al segundo, pero el segundo también debe exigir al primero una relación completa del dinero que ha enviado a Perú,

1. El Instituto Pólis es una ONG que actúa en las políticas públicas y en desarrollo local (www.polis.org.br).

2. Para más detalle véase: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Aid/Transparencia_de_la_Ayuda_ejemplo_BID_Brasil.pdf.

vía gubernamental o vía organizaciones no gubernamentales, para asegurar una inversión consistente y no duplicada.

El movimiento, cada vez mayor, que promueve el derecho de acceso a la información está trabajando junto con los grupos que promueven la eficacia de la ayuda para integrar las normas de transparencia a los estándares específicos sobre la transparencia de la ayuda. Esto ha desembocado en una serie de declaraciones internacionales sobre la transparencia de la ayuda y en la creación de unos estándares nuevos, los principios de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que se desarrollan más adelante en este capítulo.

La situación en España es, cuanto menos, preocupante, ya que de momento sigue siendo el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública. Esto quiere decir que en España no existe un mecanismo legal a través del cual la sociedad española o cualquier país al que España envíe fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) pueda solicitar información sobre cómo se reparten los fondos o sobre cuán efectivamente están siendo utilizados. España ya ha hecho un primer esfuerzo por mejorar la publicación proactiva de información sobre ayuda, adhiriéndose a los principios de la IATI y al Open Government Partnership,³ pero, como veremos a continuación, todavía debe hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de los datos que publica.

En este capítulo, además de repasar los desarrollos más recientes en esta materia, hacemos unas recomendaciones concretas sobre lo que España debe hacer para aumentar los niveles de transparencia, responsabilidad y participación en relación con sus gastos, en concreto, con relación al gasto en ayuda oficial al desarrollo.⁴

2. El movimiento global hacia la transparencia de la ayuda al desarrollo

Los avances en la transparencia de la ayuda se han dado atendiendo a dos presiones: por un lado, la evolución y el esfuerzo de los gobiernos y organizaciones internacionales por avanzar en esta materia y, por otro lado, la presión y la demanda que desde la sociedad civil se ha hecho por que este avance fuera mayor.

El movimiento por la transparencia de la ayuda tiene su origen en el movimiento por la eficacia de la ayuda. Como veremos a continuación, ambos movimientos se vieron definitivamente reforzados cuando gobierno y sociedad civil comenzaron a trabajar de la mano.

El avance de ambos movimientos se acentúa en la última década cuando además de la “cantidad”, la “calidad de la ayuda” se reconoce como fundamental para conseguir los objetivos de desarrollo. Esto hace que, desde hace diez años, numerosos acuerdos internacionales hayan tratado la eficacia y la transparencia de la ayuda dándole cada vez más importancia y tratándola con mayor profundidad.

El movimiento que promueve el derecho de acceso a la información está trabajando junto con los grupos que promueven la eficacia de la ayuda.

España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública.

3. Open Government Partnership. Véase: <<http://www.opengovpartnership.org/>>.

4. En este documento el término “ayuda” será sinónimo de AOD.

	Cuadro 1	Cronología de transparencia y eficacia de la ayuda
2000	Objetivos de Desarrollo de la ONU	
2002	Consenso de Monterrey	
2003	Foro de Alto Nivel, Roma	
2005	Foro de Alto Nivel, París, y Declaración de París	
2008	Foro de Alto Nivel y Programa de Acción de Accra	
2010	Principios de la eficacia del desarrollo para organizaciones de la sociedad civil, Estambul	
2011	Foro de Alto Nivel, Busán, y Declaración de Busán	

Fuente: Access Info Europe, <<http://www.access-info.org/>>.

2.1 De la coordinación a la eficacia de la ayuda

En la Cumbre de Desarrollo del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000 se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵ con el fin de fijar unos compromisos para atajar radicalmente, entre otras cosas, el hambre, las enfermedades y la pobreza en el mundo. La novedad de estos objetivos era que establecían unas medidas concretas y medibles y un calendario para llevarlas a cabo.

Del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, el de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, nace la Declaración de Monterrey en el año 2002,⁶ texto que confirma la voluntad de la comunidad internacional de reducir las cargas administrativas de la ayuda en los países receptores, y de apoyar la apropiación por parte de los países receptores de sus estrategias y proyectos en el marco de la cooperación para el desarrollo. La Declaración de Monterrey establece la participación de múltiples partes interesadas en el diálogo sobre la financiación para el desarrollo pero no hace mención expresa a la transparencia ni al derecho de acceso a la información.

La simplificación de los complejos procedimientos que son necesarios para acceder a fondos de AOD se siguió desarrollando durante el Foro de Alto Nivel de Roma en 2003; durante el cual apareció como tema predominante la armonización de la ayuda. Esta armonización debía adaptarse a la situación del país y estar alineada con las prioridades de desarrollo del país receptor.⁷ Hasta ese momento, la mejora de la calidad de la ayuda era un tema en boga pero que avanzaba lentamente y no trataba

5. Página oficial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>.

6. Página oficial de la Declaración de Monterrey: <<http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>>.

7. <http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1,00.html>.

El devastador tsunami asiático de 2004 demostró que la falta de información sobre los recursos ofrecidos por la comunidad internacional desemboca en una serie de duplicidades y mala gestión de la ayuda.

la dimensión del acceso a la información. El devastador tsunami asiático de 2004 así lo demostró: la falta de información sobre los recursos ofrecidos por la comunidad internacional⁸ desembocó en una serie de duplicidades y mala gestión de la ayuda. Por ejemplo, el Gobierno español prometió 50 millones de euros que un año después de la catástrofe aún no habían llegado a ninguno de los países afectados.⁹

Derivado de esto, nació la necesidad de hacer la ayuda más transparente como una condición esencial para mejorar la eficacia de la ayuda y asegurar que los resultados de los proyectos de cooperación al desarrollo fueran sostenibles. El trabajo de todos los actores de la ayuda (países donantes y receptores, agencias de cooperación y todos aquellos que desarrollan los proyectos de ayuda) sería más fácil si todos manejaran una información completa y contrastable.

La idea es simple: todos deben saber cuánto dinero ha sido prometido, a dónde ha ido, a quién se le ha encomendado y cómo se ha gastado. De esta forma, la transparencia ayudaría a mejorar la coordinación entre los actores y evitaría duplicidades de financiación a la vez que minimizaría el riesgo de dejar regiones o ámbitos sin financiar.

Una mayor transparencia por parte de los países donantes repercute en una mayor eficiencia a la hora de gestionar los recursos por parte de los países receptores que podrán conocer con exactitud la cantidad de los fondos prometidos, con lo que podrán contrastarlos con los recibidos y mejorar así la planificación a largo plazo de los presupuestos del Estado. Por otro lado, una mayor transparencia de los países receptores refuerza la confianza que los donantes tienen depositada en ellos y les permite verificar los presupuestos así como, si lo creyeran necesario, la buena gestión y, por tanto, descartar los casos de corrupción.

Otra idea que quedó clara en ese momento era la necesidad de que la sociedad internacional comenzara a medir la eficacia y la eficiencia de las agencias de desarrollo y de los programas que éstas implementaban, y se hizo hincapié en la necesidad de desarrollar y dedicar más fondos a los monitoreos, de otro modo, las mejoras en el sector estaban condenadas a ser pocas y lentas.¹⁰

En febrero de 2005 más de cien Estados, España incluida, firmaron la Declaración de París¹¹ con la intención de crear un marco de acción más coherente y transparente para hacer más efectivo el impacto de las donaciones. En concreto, el preámbulo de la Declaración de París, en su apartado sobre cómo aumentar la eficacia de la ayuda, apunta que la transparencia es esencial para asegurar la eficacia y para luchar contra la corrupción:

Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

8. <http://www.cbc.ca/news/background/asia_earthquake/how-charities-spend.html>.

9. <http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2935/0_2935_191205_Respuesta_espa%C3%B1ola_Tsunami.pdf>.

10. <<http://www.alnap.org/initiatives/tec/thematic/fundingresponse.aspx>>.

11. Texto íntegro de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra: <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

Esta declaración establecía una serie de medidas concretas que debían implementarse así como un sistema de monitoreo que controlara la aplicación de los compromisos adquiridos a través de la Declaración.

Entre esos compromisos concretos que los países donantes y receptores adquirirían en la Declaración encontramos la intención de actuar con mayor transparencia, garantizando la transparencia de las condiciones de la ayuda, de las evaluaciones y de los sistemas nacionales de gestión de la ayuda, o el de entregar informes *transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto* y a asegurar la *transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo*.

Los países donantes también se comprometieron a *proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus Parlamentos y ciudadanos*.

Se establecía que la responsabilidad de asegurar una ayuda eficaz recaía en partes iguales sobre los países donantes y los países receptores; por ello se formularon indicadores y metas para monitorear la participación de todas las partes implicadas. Otro elemento esencial que salió de la Declaración de París y que se ha mencionado con anterioridad era el de la necesidad de desarrollar las capacidades de los países receptores para que se apropien y lideren los procesos y estrategias de desarrollo.

El Plan de Acción de Accra plantea la necesidad imperiosa de desarrollar la transparencia de la ayuda como una de las bases para desarrollar la eficacia de la ayuda.

En este Plan de Acción queda establecido que una mayor eficacia de la ayuda solo se alcanzará con el trabajo conjunto de gobiernos y sociedad civil.

2.2 La eficacia de la ayuda, transparente y participativa

En 2008 la Declaración de París se vio reforzada por el Plan de Acción de Accra, que pretendía evaluar y acelerar el desarrollo de los objetivos establecidos en la declaración.¹² En este Plan de Acción se plantea la necesidad imperiosa de desarrollar la transparencia de la ayuda como una de las bases para desarrollar la eficacia de la ayuda:

*La transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para los resultados en términos de desarrollo. Constituyen una parte central de la Declaración de París, en la que se acordó que los países y los donantes aumentarían el nivel de rendición de cuentas entre sí y ante sus ciudadanos.*¹³

Además de la transparencia de la ayuda, se incluyó de forma explícita la necesidad de trabajar junto con la sociedad civil y fomentar su participación activa en los procesos de desarrollo.¹⁴

Quedaba entonces establecido que una mayor eficacia de la ayuda solo se alcanzaría con el trabajo conjunto de gobiernos y sociedad civil y siempre actuando bajo los principios de responsabilidad y transparencia. La transparencia por parte de los gobiernos donantes y receptores también permitiría a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades locales hacer un monitoreo completo, comparando presupuesto, gasto y resultados, y podrían así proponer formas concretas y adaptadas a cada situación, con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda.

12. <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

13. Punto 24 del Plan de Acción de Accra, <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

14. Punto 20.b del Plan de Acción de Accra, <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

La nueva cooperación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se plasmó también en la organización conjunta del más reciente foro de alto nivel que tuvo lugar en Busán, Corea de Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.

Durante la Conferencia de Busán la transparencia fue un tema recurrente y de gran importancia, incluso en los discursos de diferentes ministros. Por ejemplo, el ministro danés de Desarrollo y Cooperación habló del poder de la información para cambiar las sociedades.¹⁵

El papel de la sociedad civil fue el de abogar por la inclusión de compromisos firmes de transparencia en la declaración final del foro. El documento final, el *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, reconoce una vez más que la transparencia es uno de los principios necesarios para asegurar la eficacia de la ayuda, y los países firmantes se comprometieron a mejorar la disponibilidad de información sobre cooperación y desarrollo.¹⁶

2.3 La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

En los días anteriores al Foro de Alto Nivel de Busán, una nueva ola de donantes se comprometió a respetar los estándares de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés).¹⁷ Canadá y los Estados Unidos, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, el United Nations Capital Development Fund y el Colonial Development Corporation (Reino Unido) se adhirieron a los 22 donantes miembros de esa iniciativa.

La IATI fue creada por un grupo de países, donantes y receptores de AOD y por miembros de la sociedad civil, inmediatamente después de la adopción del Plan de Acción de Accra. El objetivo fue animar a los países donantes a publicar información sobre el otorgamiento, el volumen y el resultado de sus donaciones para que los países receptores puedan gestionar de forma más eficiente la ayuda que reciben.

Para conseguirlo, la IATI creó unos estándares internacionales sobre la publicación de información sobre la ayuda. Además de publicar la información, esta debería ser simple y fácil de entender, comparable y reutilizable.

Los estándares mínimos de la IATI¹⁸ incluyen la publicación de información sobre:

- Flujos financieros
- Información sobre los resultados
- Información presupuestaria completa
- Planificación de los proyectos
- Descripciones de proyectos y documentación
- Códigos de actividad y de sector
- Datos geográficos

15. Informe en aidinfo, véase en: <<http://www.aidinfo.org/busan-a-celebration-for-transparency.html>>.

16. Véase “Busan Partnership for Effective Development Cooperation”, <http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf>.

17. Página oficial de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/>>.

18. Estándares de la IATI: <<http://www.aidtransparency.net/iati-standard>>.

El *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, reconoce una vez más que la transparencia es uno de los principios necesarios para asegurar la eficacia de la ayuda.

La IATI creó unos estándares internacionales sobre la publicación de información sobre la ayuda.

A pesar de no tener un poder vinculante, la incitativa IATI ha tenido un éxito considerable: de los 27 firmantes de la IATI, un total de 14 ya ha publicado información sobre sus gastos en proyectos de desarrollo en 2010.

Cuadro 2 Los 27 firmantes de la IATI

BANCOS Y FONDOS INTERNACIONALES	ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	PAÍSES	ORGANIZACIONES NO FIRMANTES DE LA IATI QUE HAN PUBLICADO DATOS SEGÚN SUS ESTÁNDARES
Banco Mundial	Comisión Europea	Australia	Oxfam GB
Banco Africano de Desarrollo	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Canadá	Ingenieros Sin Fronteras Canadá
Banco Asiático de Desarrollo	UNOPS (United Nations Office for Project Services)	Dinamarca	The Indígo Trust
Banco Interamericano de Desarrollo		Finlandia	Publish What You Fund
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola		Alemania	Development Initiatives Poverty Research
Alianza Global de Vacunaciones e Inmunizaciones		Irlanda	Alianza Internacional contra el VIH/Sida
Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria		Holanda	
Fundación Hewlett		Nueva Zelanda	
Colonial Development Corporation		Noruega	
		España	
		Suecia	
		Suiza	
	Reino Unido		
		EEUU	

■ Firmantes de la IATI, pero datos no publicados ■ Firmantes de la IATI y datos publicados

Fuente: Access Info Europe.

Entre los países que son firmantes de la IATI y que han publicado sus datos en línea en el Registro de la IATI¹⁹ se encuentra España, que publicó 140 bases de datos sobre la ayuda el 25 de noviembre de 2011, justo antes de la Conferencia de Busán.²⁰

En total, el Registro de la IATI contiene más de 1.100 bases de datos con información sobre los fondos prometidos y/o desembolsados a países receptores en África, América del sur, Asia y Europa.

19. Véase IATI Registry, <<http://www.iatiregistry.org/group>>.

20. Véase <<http://www.aidtransparency.net/news/flurry-of-publishing-activity-on-iati-in-the-run-up-to-busan>>.

Con los últimos países firmantes que se sumaron justo antes del Foro de Busán y entre los que se encuentra EEUU que es el país que más ayuda otorga (con 30.000 millones de dólares al año),²¹ la IATI cuenta ahora con un grupo de donantes que suman entre todos más del 80% de los flujos mundiales de financiación para el desarrollo.²² La publicación completa de los datos sobre AOD a través del Registro de la IATI será sin duda un gran paso adelante hacia una transparencia de la ayuda completa.

España se encuentra entre los países que son firmantes de la IATI y que han publicado sus datos en línea en el Registro de la IATI.

2.4 La sociedad civil y las campañas para la transparencia de la ayuda

Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel clave en el movimiento para la transparencia de la ayuda, impulsando los compromisos de París, Accra y Busán, y trabajando con los gobiernos y donantes privados que crearon la IATI en 2008.

Organizaciones del mundo de la cooperación internacional, de la eficacia de la ayuda, así como organizaciones dedicadas a la promoción y defensa del derecho al acceso a la información y la lucha contra la corrupción, han participado en la elaboración de los estándares técnicos y han ayudado en la elaboración de los principios de transparencia reflejados en los nuevos textos internacionales sobre la materia. Desde el inicio, gobiernos y donantes privados reconocieron el valor añadido que podía aportar la visión de la sociedad civil para la creación de los principios y sobre todo para su promoción e implementación.

La sociedad civil es, sin duda, clave en la definición de la información necesaria y útil para realizar los trabajos de monitoreo y escrutinio. Por ello, Access Info Europe, una organización de derechos humanos que trabaja para mejorar el acceso a la información, junto con Tiri, una organización de la sociedad civil que trabaja para la integridad en la cooperación al desarrollo, desarrollaron los Principios de la Transparencia de la Ayuda. En 2009 estas dos organizaciones fundaron la nueva ONG, Publish What You Fund, y ahora los principios se llaman los Principios de Publish What You Fund.²³

Access Info Europe y Tiri desarrollaron los Principios de la Transparencia de la Ayuda.

Estos principios, que determinan el tratamiento que se debería dar a la información sobre la cooperación al desarrollo, se basaron en estándares internacionales sobre el derecho de acceso a la información, y su borrador fue presentado a los gobiernos y la sociedad civil durante el Foro de Accra.

Después de la adopción de la Declaración de Accra distintas organizaciones de la sociedad civil comenzaron campañas para mejorar la transparencia de la ayuda.

Entre las distintas campañas merece la pena destacar la promoción de los estándares de datos abiertos que lleva a cabo la ONG aidinfo,²⁴ y la campaña liderada por Publish

21. Los Estados Unidos se comprometieron con la IATI el 30 de noviembre de 2011, véase <<http://www.aidtransparency.net/news/united-states-signs-iati>>.

22. <<http://www.aidtransparency.net/news/much-ado-about-something>>.

23. Véase (en inglés) "The Publish What You Fund Principles", <<http://www.publishwhatyoufund.org/files/PWYF-Principles.pdf>>.

24. Véase aidinfo, <www.aidinfo.org>.

What You Fund²⁵, “Make Aid Transparent”, que exige a los gobiernos que firmen los principios de la IATI.

En España siguen existiendo una serie de obstáculos para procesar las rendiciones de cuentas de los proyectos y de sus resultados.

La falta de una estructura formal y coherente dentro de las instituciones y la falta de una ley de acceso a la información pública limitan las posibilidades de hacer más transparente el sistema español de cooperación.

 Cuadro 3 Principios de la transparencia de la ayuda

1	La información sobre la ayuda se debería publicar proactivamente
2	Todos tienen el derecho a solicitar y recibir información sobre la ayuda
3	La información sobre la ayuda debería estar actualizada, ser accesible y comparable
4	El derecho de acceso a información sobre la ayuda debería ser promovido activamente

Fuente: Página oficial de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/>>.

2.5 La transparencia de la ayuda oficial al desarrollo española

Según la Evaluación de la implementación de la Declaración de París publicada en mayo de 2011, *en España la creación de unidades específicas de planificación ha mejorado considerablemente la efectividad de las donaciones de ayuda. Sin embargo, siguen existiendo una serie de obstáculos para procesar las rendiciones de cuentas de los proyectos y de sus resultados. También existen problemas de comunicación a nivel intergubernamental así como una falta de maximización de los recursos y de formación.*²⁶

La falta de una estructura formal y coherente dentro de las instituciones y la falta de una ley de acceso a la información pública limitan las posibilidades de hacer más transparente el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil en España están trabajando para conseguir que se respete el derecho de acceso a la información y que se avance con determinación en la publicación de información sobre la AOD en formatos accesibles, entendibles y comparables.

Conforme con el Plan de Acción de Accra, el Gobierno español debería trabajar de forma conjunta con ellas para avanzar en la transparencia y eficiencia de la AOD. Como dijo Brian Atwood, presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, durante la última reunión del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda antes del Foro de Alto Nivel de Busán: *los*

25. Véase “Make Aid Transparent Campaign”, <<http://www.makeaidtransparent.org/>>.

26. Evaluación de la implementación por parte de España de la Declaración de París, <<http://pd-website.inforce.dk/content/pdf/PD-EN-spain.pdf>>.

*gobiernos no pueden ser eficaces sin la sociedad civil, y la sociedad civil no puede ser eficaz sin un gobierno eficaz.*²⁷

El papel de la sociedad incluye participar en iniciativas para promover la transparencia de la ayuda, pero también evaluar los niveles de acceso a la información en la práctica y monitorear las promesas de los gobiernos, de los donantes y receptores.

En 2009, Access Info Europe llevó a cabo un monitoreo de la información publicada en las páginas web de las agencias de ayuda al desarrollo de cinco países: Canadá, España, Francia, Noruega y el Reino Unido. Se analizaba la disponibilidad y accesibilidad de 17 clases de información necesaria para hacer un análisis exhaustivo de los proyectos de desarrollo. Los analistas de Access Info Europe concluyeron en el informe sobre este monitoreo, titulado “¡Ni disponible ni accesible!”, que los países donantes tienen que hacer un gran esfuerzo para mejorar la calidad de información en sus sitios web, en particular deben corregir la casi total ausencia de informes sobre la implementación de proyectos de desarrollo y evaluaciones sobre los impactos de estos proyectos.²⁸

En 2010, la organización Publish What You Fund, miembro del Comité Directivo de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, realizó un monitoreo en 30 de los mayores donantes internacionales que situaba a la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo en el puesto 19 de 30.

Publish What You Fund (PWYF) recomendó a España que desarrollara un programa de implementación y que publicara su información siguiendo los criterios de la IATI. El Gobierno español debería también adoptar y aplicar una ley de acceso a la información.

En un segundo monitoreo publicado por PWYF en noviembre de 2011, España fue clasificada en la posición 44 de 58 en el índice de transparencia de la ayuda.²⁹ Publish What You Fund señalaba la mala organización de la información en el sitio web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la falta de bases de datos sobre el desembolso de la ayuda: los investigadores de PWYF encontraron únicamente un proyecto, sobre Perú, que contenía datos en formatos compatibles con los estándares de la IATI.

La publicación de este informe de PWYF se presentó justo antes de que España publicara las primeras 140 bases de datos sobre el gasto en AOD, realizada el 17 de noviembre de 2011.³⁰ A pesar de eso, una de las preocupaciones más destacadas en los monitoreos de Access Info Europe y Publish What You Fund sigue siendo relevante: es imprescindible publicar información no únicamente sobre la cantidad de la ayuda sino también sobre la calidad de la ayuda y sus efectos reales en los países receptores. La sociedad tiene derecho a saber si sus gobiernos están utilizando correcta y adecuadamente el dinero público (el dinero de los contribuyentes) destinado a AOD.

27. Véase la declaración de Brian Atwood en: <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/press_release_if_launch_final.pdf>.

28. Véase el informe completo en: <<http://www.access-info.org/es/transparencia-de-la-ayuda/55-ni-disponible-ni-accesible>>.

29. Publish What You Fund Pilot Aid Transparency Index, <<http://www.publishwhatyoufund.org/resources/index/2011-index/spain/>>. Es un índice piloto de 58 organismos gubernamentales sobre el nivel real de transparencia de donativos. Refleja sistemáticamente en la práctica los compromisos sobre la transparencia de ayuda de los países donantes y propone consejos.

30. Calendario de implementación de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/implementation>>.

Las organizaciones de la sociedad civil en España están trabajando para que se avance en la publicación de información sobre la AOD en formatos accesibles, entendibles y comparables.

En 2011, Publish What You Fund señaló la mala organización de la información en el sitio web de la AECID.

3. Cómo el derecho a saber puede contribuir a mejorar la transparencia de la ayuda

3.1 El derecho de acceso a la información

Es imprescindible publicar información no únicamente sobre la cantidad de la ayuda sino también sobre la calidad de la ayuda y sus efectos reales en los países receptores.

El derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes, la parte reactiva y la parte proactiva.

Como hemos mencionado anteriormente, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, reconocido como tal internacionalmente por las Naciones Unidas,³¹ el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³² y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),³³ y nacionalmente ha sido reconocido en 50 constituciones y casi 90 leyes de todo el mundo. Entre los países con mejores marcos legales se encuentran Serbia, Eslovenia, India, El Salvador, Liberia, Croacia y México.³⁴

El derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes, la parte reactiva y la parte proactiva. La transparencia proactiva es la obligación de las instituciones públicas de publicar proactivamente cierta información básica sobre su estructura, funcionamiento y presupuesto. La transparencia reactiva es el derecho de las personas a solicitar información a las instituciones públicas y la obligación de éstas de contestar en un tiempo razonable y de forma motivada.

El derecho de acceso a la información es considerado un derecho instrumental ya que a través de su ejercicio se puede exigir una rendición de cuentas completa a los gobiernos en todos sus ámbitos de actuación. Este carácter instrumental ha situado al derecho de acceso a la información en un lugar prominente de muchos tratados internacionales dedicados a distintos ámbitos.

Estándares internacionales y principios básicos del derecho de acceso a la información

Las leyes de acceso a la información pública reconocen un marco básico para asegurar que la acción pública se rija por el principio de publicidad. Diversos textos internacionales y muchas leyes de acceso a la información de gran calidad marcan los estándares que hay que seguir en este ámbito.

Estos distintos textos coinciden en que las leyes de acceso a la información deben reconocer el principio de publicidad de la acción de las instituciones públicas, esto

31. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce en sus observaciones generales al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre el derecho de acceso a la información como parte inherente y esencial para la libertad de expresión: *El artículo 19, en su segundo párrafo, recoge el derecho de acceso a la información en manos de las instituciones públicas. Esta información incluye toda la información en manos de poderes públicos, sin importar la forma en que la información está almacenada, su origen o fecha de producción.* Véanse las observaciones generales sobre el artículo 19 en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>>.

32. El TEDH reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública en sus sentencias *Kenedi v. Hungary* (Appl. no. 31475/05) y *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App. no. 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36, <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>>.

33. La CIDH reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública en el párrafo 77 del fallo *Marcel Claude v. Chile* - Tomás Vial Solar: <http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas_vial_solar.pdf>.

34. Véanse la lista y la clasificación de todas las leyes de acceso a la información en el RTI Global Rating: <<http://www.rti-rating.org/>>.

implica que toda la información en manos de las instituciones públicas es pública con el único límite de lo establecido en la propia ley de acceso a la información.

Además, reconocen que la ley será aplicable a toda la acción pública, incluidos los tres poderes del Estado, organismos públicos independientes, entidades privadas que ejerzan una autoridad administrativa y entidades privadas que estén financiadas con dinero público.

Las leyes de acceso a la información pública reconocen un marco básico para asegurar que la acción pública se rija por el principio de publicidad.

Gráfico 1 Países firmantes del Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a Documentos Públicos



Fuente: Access Info Europe, <<http://www.access-info.org/es/consejo-de-europa>> .

Entre los textos más destacables encontramos el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos³⁵ y la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos. Dicho Convenio,³⁶ fue abierto para firmas el 18 de junio de 2009. Es el primer instrumento jurídico internacional vinculante³⁷ que reconoce un derecho general de acceso a documentos en manos de las autoridades públicas. Para ratificar este convenio los países deberán enmendar sus leyes de acceso a la información pública de modo que incluyan los estándares mínimos que el convenio establece, hasta ahora solo 12 países lo han firmado y solo tres lo han ratificado.

El derecho de acceso a la información en España

España es el único país de los 47 miembros del Consejo de Europa con más de un millón de habitantes que no cuenta con una ley de acceso a la información pública.

Desde 2004 el Gobierno viene prometiendo una ley que hoy por hoy aún no ha llegado.

Desde 2004 el Gobierno viene prometiendo una ley que hoy por hoy aún no ha llegado. Además, los distintos controles de transparencia realizados en España revelan que, en la práctica, este derecho tampoco se puede ejercer, pues existe una media de casi el 60% de silencio administrativo para las solicitudes de acceso a la información.³⁸

A finales de la última legislatura (2008-2011) se presentaron dos propuestas de ley de acceso a la información en España.

A finales de la última legislatura (2008-2011) se presentaron dos propuestas de ley de acceso a la información en España, la primera fue una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y la segunda llegó en forma de anteproyecto de ley del Gobierno socialista el pasado 29 de julio, pero este anteproyecto finalmente no fue aprobado durante la pasada legislatura. A fecha de hoy (febrero de 2011) seguimos por lo tanto sin ley pero tenemos la promesa del Partido Popular de aprobar una ley de transparencia durante los primeros cien días de la nueva legislatura.³⁹

Aunque hay un claro aumento del interés por aprobar esta legislación, las dos propuestas mencionadas adolecen de graves defectos que, de no ser corregidos, poco cambiarán la situación de la transparencia en España. Lo más grave es que en ambas propuestas se excluye mucha información sobre el alcance de la ley, como la información auxiliar o de apoyo o los registros, y ninguna prevé la creación de un órgano independiente garante del derecho, requisitos ambos que, como veremos más adelante, otros tratados internacionales también consideran esenciales.

35. Texto íntegro en inglés y en español en: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CoFE_es.pdf>.

36. Texto de la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos en: <http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf>.

37. Este convenio no es vinculante todavía ya que solo lo han ratificado tres países. Será vinculante cuando quince países miembros del Consejo de Europa lo ratifiquen.

38. "Transparencia y silencio", un estudio de transparencia realizado en España en 2006 reveló un 61% de silencio por parte de la Administración. "Cuando lo público no es público", otro estudio de transparencia realizado en 2008 en España reveló un 35% de silencio y un 43% de contestaciones en que se denegaba el acceso. La "Campaña de las 6 preguntas", 60% de silencio. La iniciativa "¡Cuenten lo que han hecho!", 100% de silencio.

39. Discurso de investidura de Mariano Rajoy, 19/12/2001, pág. 20.

El derecho de acceso a la información, un derecho instrumental

El derecho de acceso a la información es además de un derecho fundamental un derecho instrumental ya que es utilizado para proteger y asegurar el cumplimiento y respeto de otros derechos. El derecho de acceso a la información resulta esencial para que la sociedad pueda exigir una rendición de cuentas a los gobiernos y reclamar lo que no se está haciendo debidamente o al menos según lo prometido.

Es por ello por lo que muchos tratados y convenciones internacionales que regulan otras materias han reconocido la necesidad de establecer sistemas de transparencia claros, basados en el reconocimiento y la correcta implementación del derecho de acceso a la información pública.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁴⁰ establece en numerosos puntos la necesidad de que los Estados miembros deben no solo comprometerse a respetar el principio de transparencia, sino que deben crear los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento y respeto. Este tratado también cuenta con varias provisiones que imponen la publicación y divulgación de información específica relacionada con el funcionamiento de la Administración y sus medidas contra la corrupción.

En concreto la UNCAC establece la obligación de adoptar una ley de acceso a la información, evaluar su correcto funcionamiento e implementación y crear un órgano independiente garante del derecho. España firmó la UNCAC en 2006, pero hoy por hoy sigue sin haber cumplido con muchas de sus provisiones.

Otro de los ámbitos donde el acceso a la información es esencial para asegurar la protección de un interés legítimo es en materia de medioambiente. Uno de los primeros colectivos que luchó por el derecho de acceso a la información fue el de los ambientalistas, ya que la información medioambiental en manos de las instituciones públicas (informes de impacto medioambiental, calificaciones de suelos...) resultaba esencial para poder defender el correcto trato al medioambiente. De ahí que en 1998 la ONU aprobara el Convenio Aarhus,⁴¹ en el que se reconocía el derecho de todos de acceso a la información medioambiental.

Por último, en el tema que nos ocupa, a continuación veremos cuáles son las demandas concretas en los tratados internacionales sobre la transparencia de la ayuda.

3.2 El derecho de acceso a la información sobre la ayuda

Las leyes de acceso a la información y su aplicación a la información sobre ayuda

Como veíamos, las leyes de acceso a la información pública reconocen el derecho de toda persona a solicitar información a las instituciones públicas, esto implica, por lo tanto, que aquellas instituciones encargadas de gestionar el dinero que cada país da o recibe como AOD también están sometidas a esta ley y deben publicar información

Las dos propuestas mencionadas adolecen de graves defectos que, de no ser corregidos, poco cambiarán la situación de la transparencia en España.

El derecho de acceso a la información es además de un derecho fundamental un derecho instrumental ya que es utilizado para proteger y asegurar el cumplimiento y respeto de otros derechos.

40. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>.

41. Convenio Aarhus en: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>>.

Investigaciones realizadas en 2009 por Access Info Europe encontraron una serie de fallos en las leyes de acceso a la información que hacían más difícil acceder a información sobre la ayuda.

proactivamente y responder a las personas que soliciten información. Sin embargo, esto no es siempre cierto ya que, como veíamos, aunque existan estándares internacionales, muchas de las leyes existentes no los cumplen totalmente.

En investigaciones internas realizadas en 2009 por Access Info Europe, se encontraron una serie de fallos en las leyes de acceso a la información que hacían más difícil acceder a información sobre la ayuda. Estos fallos están relacionados principalmente con la necesidad de establecer de forma explícita unos mínimos en la publicación proactiva de información y con la necesidad de estandarizar las excepciones a las leyes de acceso y su interpretación.

Las recomendaciones del estudio para asegurar un acceso completo a la información sobre ayuda establecían que las leyes de acceso a la información debían asegurar que:

- Todas las agencias de cooperación nacionales, regionales o locales deben estar sujetas a las leyes de acceso a la información.
- Las organizaciones internacionales que estén financiadas con dinero público deben estar sujetas a las leyes de acceso a la información pública.
- Debe existir una interpretación común entre los países que compartan información a la hora de interponer excepciones y limitar el acceso a la información pública.
- Las leyes de acceso a la información deben enumerar pormenorizadamente la información que debe ser publicada proactivamente.
- Es esencial para la información de la ayuda que la ley establezca un derecho para todos de acceso a la información. Algunas leyes limitan el acceso a ciudadanos o residentes, por ejemplo.
- Se debe facilitar el acceso al máximo permitiendo solicitar información por cualquier medio, incluidos los mensajes electrónicos, limitando la formalidad al mínimo y estableciendo la gratuidad del acceso a la información.

La publicación proactiva de información: estándares internacionales y cómo pueden ser aplicados a la información sobre la ayuda

Publicar la información proactivamente ahorra tiempo y dinero.

La publicación proactiva es una de las dos vertientes que definen el derecho de acceso a la información. Es una parte esencial y ha demostrado ser una apuesta eficiente para mejorar y difundir la información. Es fácil de entender que publicando la información proactivamente se ahorra tiempo y dinero ya que esa información es de dominio público y no ha de volver a ser solicitada.

En el caso que nos concierne, información sobre la ayuda, la publicación proactiva de información cobra una importancia aún mayor ya que se trabaja en un ámbito internacional donde no siempre es fácil entender cómo funcionan los sistemas de transparencia en otros países, y los actores son muchos.

La base de lo que debe ser publicado proactivamente para asegurar una ayuda transparente corresponde a los estándares específicos de la IATI (véase el apartado 2.3). Pero hay que recordar que la publicación proactiva no consiste únicamente en publicar la información, también se debe asegurar que esta información se publique cumpliendo con unos requisitos formales que aseguren una accesibilidad real. La información debe estar disponible, debe ser fácil de encontrar, relevante, completa, gratuita o de bajo coste, y debe estar actualizada.

Hoy por hoy se sobreentiende que la publicación proactiva debe hacerse por Internet pero esta no es la única manera de hacerlo; otras formas de publicación proactiva son las publicaciones, los boletines oficiales, tabloneros de anuncios, radios, televisiones, entre otros.

3.3 Los monitoreos de acceso a la información: una herramienta esencial para controlar la eficacia de la ayuda

Como apuntábamos, el derecho de acceso a la información permite exigir una rendición de cuentas completa a los Estados, por eso las organizaciones de la sociedad civil, en países en que los sistemas de transparencia funcionan, lo utilizan como herramienta fundamental en su trabajo diario, para realizar monitoreos y una serie de pesquisas que ayudan a saber con certeza lo que se ha hecho y a compararlo con lo que se debería haber hecho.

Los monitoreos de acceso a la información son una herramienta perfecta para controlar el nivel de transparencia de los gobiernos pero también permite evaluar otras cuestiones. Recibir la información solicitada para analizarla o que nos denieguen

La publicación proactiva no consiste únicamente en publicar la información, también se debe asegurar que esta información se publique cumpliendo con unos requisitos formales que aseguren una accesibilidad real.

Los monitoreos de acceso a la información son una herramienta perfecta para controlar el nivel de transparencia de los gobiernos pero también permite evaluar otras cuestiones.



Cuadro 4

Preguntas sobre eficacia de la ayuda en la “Campana de las 6 preguntas”

PREGUNTAS A LOS PAÍSES RECEPTORES DE AYUDA:

P3. ¿Cuál fue la suma total de fondos de asistencia internacional para el desarrollo recibidos durante el ejercicio fiscal pasado provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo, el Banco Mundial y de las tres entidades gubernamentales estadounidenses especificadas a continuación: i) President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR, Programa Presidencial de Emergencia en Asistencia para el Sida), ii) la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) y iii) la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID)? ¿Se notificó con anterioridad de la asistencia a su Gobierno y, de ser así, en qué fechas (mes y año)? Por favor, proporciónese la información para cada agencia.

P4. ¿Cuál es la suma total de fondos de asistencia internacional comprometidos para los tres próximos ejercicios fiscales por el Fondo Europeo de Desarrollo, el Banco Mundial y las tres entidades gubernamentales estadounidenses especificadas a continuación: i) President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR, Programa Presidencial de Emergencia en Asistencia para el Sida), ii) la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) y iii) la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID)? ¿Se notificó con anterioridad de la asistencia a su Gobierno y, de ser así, en qué fechas (mes y año)? Por favor, proporciónese la información para cada agencia.

PREGUNTAS A LOS PAÍSES DONANTES DE AYUDA:

P3. ¿Cuál fue la suma total de fondos de cooperación para el desarrollo otorgados durante el ejercicio fiscal pasado (no el de su país, sino el de cada uno de los Gobiernos receptores correspondientes) a cada uno de los siguientes gobiernos: de Ruanda, Liberia, Etiopía, Colombia y Vietnam? ¿En qué fecha (mes y año) se notificó a los Gobiernos del compromiso de otorgar estos fondos?

P4. ¿Cuál es la suma total de fondos de cooperación para el desarrollo prometidos durante los próximos tres ejercicios fiscales (no los de su país, sino los ejercicios fiscales de cada uno de los Gobiernos receptores correspondientes) a cada uno de los siguientes Gobiernos: de Ruanda, Liberia, Etiopía, Colombia y Vietnam? ¿En qué fecha (mes y año) se notificó a los Gobiernos del compromiso de otorgar estos fondos?

Fuente: La “Campana de las 6 preguntas”, <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.

información que debería ser pública son hechos relevantes para destapar posibles casos de mala gestión e incluso de corrupción.

La “Campaña de las 6 preguntas” es el monitoreo de transparencia más extenso que se ha hecho hasta el momento en todo el mundo.

Un ejemplo de cómo estos monitoreos pueden ser una herramienta para mejorar la eficacia de la ayuda lo encontramos con la “Campaña de las 6 preguntas”.⁴² La “Campaña de las 6 preguntas” es el monitoreo de transparencia más extenso que se ha hecho hasta el momento en todo el mundo. Organizaciones de la sociedad civil en 80 países realizaron entre febrero y junio de 2010 las mismas 6 preguntas a las instituciones públicas de sus respectivos países. El objetivo de las seis preguntas era analizar el gasto que los gobiernos realizaron en salud materna, cooperación al desarrollo y medioambiente.

En el caso de la información sobre la ayuda, se hicieron las mismas dos preguntas a los gobiernos donantes sobre la transparencia de la ayuda ya enviada y prometida y dos preguntas a los países receptores sobre la transparencia de la ayuda recibida y la prevista (véase cuadro 4). Estas preguntas tenían la intención de comprobar –por primera vez– si los gobiernos estaban cumpliendo o no con los compromisos de transparencia adquiridos en los foros de París y de Accra.

Los resultados de la “Campaña de las 6 preguntas” no fueron muy esperanzadores, en total se enviaron 1.061 solicitudes de información a 80 países, de las que solo el 26% obtuvo una respuesta completa, el resto, como vemos en el gráfico 2, quedaron sin respuesta o recibieron respuestas incompletas o inadecuadas.

Los resultados obtenidos de las preguntas sobre la ayuda de desarrollo fueron parecidos a los resultados en otras materias pero con una diferencia notable: fue mayor el porcentaje de información incompleta recibida.

La pregunta sobre la predictibilidad de la ayuda recibió los peores resultados: solo 11 de los 80 Gobiernos preguntados (14%) contestaron con datos completos.

La pregunta sobre la predictibilidad de la ayuda recibió los peores resultados: solo 11 de los 80 Gobiernos preguntados (14%) contestaron con datos completos sobre los planes de desembolso de la AOD en los próximos tres años.

Entre los 11 que contestaron con información completa sobre la ayuda prometida por los donantes encontramos nueve países receptores: Armenia, Bulgaria, Camboya, Ecuador, Montenegro, Filipinas, Polonia, Serbia y Eslovenia. La gran mayoría de los países receptores, unos 34 en total, contestaron diciendo que o no tenían información completa y/o que no tenían ninguna información para contestar a la solicitud.

Entre los donantes, los países que contestaron con información sobre compromisos de AOD fueron Alemania y Nueva Zelanda. Por su parte, Italia, Noruega y los Estados Unidos entregaron información incompleta. Canadá (que todavía no ha entregado datos a la IATI) contestó diciendo que no tenía la información, y España, Francia y Portugal no contestaron a la pregunta.

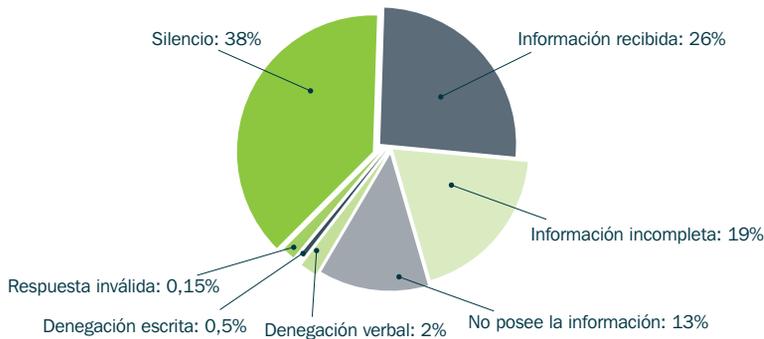
El monitoreo realizado por la “Campaña de las 6 preguntas” destacó el pésimo estado de la información sobre los flujos internacionales de la ayuda y la gran necesidad de implementar nuevas iniciativas para mejorar la calidad de la información en esta materia.

42. La “Campaña de las 6 preguntas” fue un monitoreo realizado en 2010 por Access Info Europe, el Centre for Law and Democracy y el International Budget Partnership, <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.



Gráfico 2

Resultados generales de la “Campana de las 6 Preguntas”



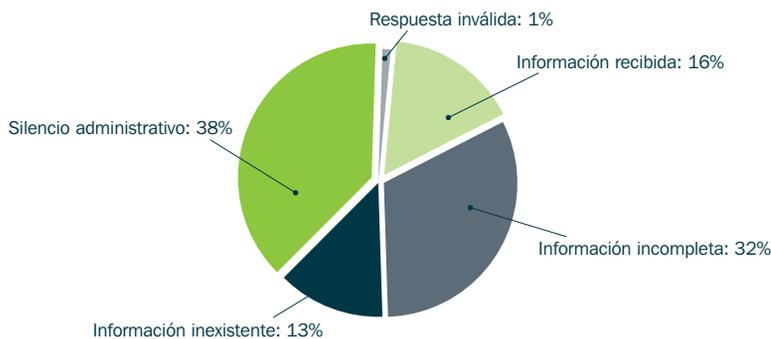
Fuente: Access Info Europe.

El monitoreo realizado por la “Campana de las 6 preguntas” destacó el pésimo estado de la información sobre los flujos internacionales de la ayuda.



Gráfico 3

Resultados de las preguntas sobre la ayuda de la “Campana de las 6 Preguntas”



Fuente: Access Info Europe.

3.4 Movimiento Open Data: ejemplos destacados de visualizaciones de datos sobre la ayuda y su función para mejorar la eficiencia de la ayuda

Para asegurar que se destinen más fondos públicos como AOD y que esos fondos sean utilizados de la forma más eficiente posible, es imprescindible difundir el mensaje de por qué se necesita y dónde se necesita la ayuda. De nuevo, tener datos exactos a disposición de la sociedad es condición *sine qua non* para que esto ocurra. Ahora bien, ya hemos mencionado que es igual o más importante el cómo se publica la información que la cantidad de información que se publica, la siguiente pregunta es cómo hacer esa información inteligible y comprensible para todo el mundo. Y la respuesta está en las nuevas tecnologías y en la visualización de los datos, gracias a la cual un gran volumen de información que a priori no seríamos capaces de asimilar se materializa, por ejemplo, en un mapa o en un esquema lo que hace visible un análisis comparado de una situación concreta.

El movimiento Open Data pide la publicación proactiva y libre reutilización de las bases de datos que encierran toda la información sobre, por ejemplo, la previsión de

El movimiento Open Data pide la publicación proactiva y la libre reutilización de las bases de datos que encierran toda la información sobre, por ejemplo, la previsión de gasto y el gasto real de la ayuda.

Estados Unidos, el Reino Unido o Australia fueron los pioneros en abrir sus datos, pero hoy en día países como Kenia o Marruecos también se han sumado a esta iniciativa.

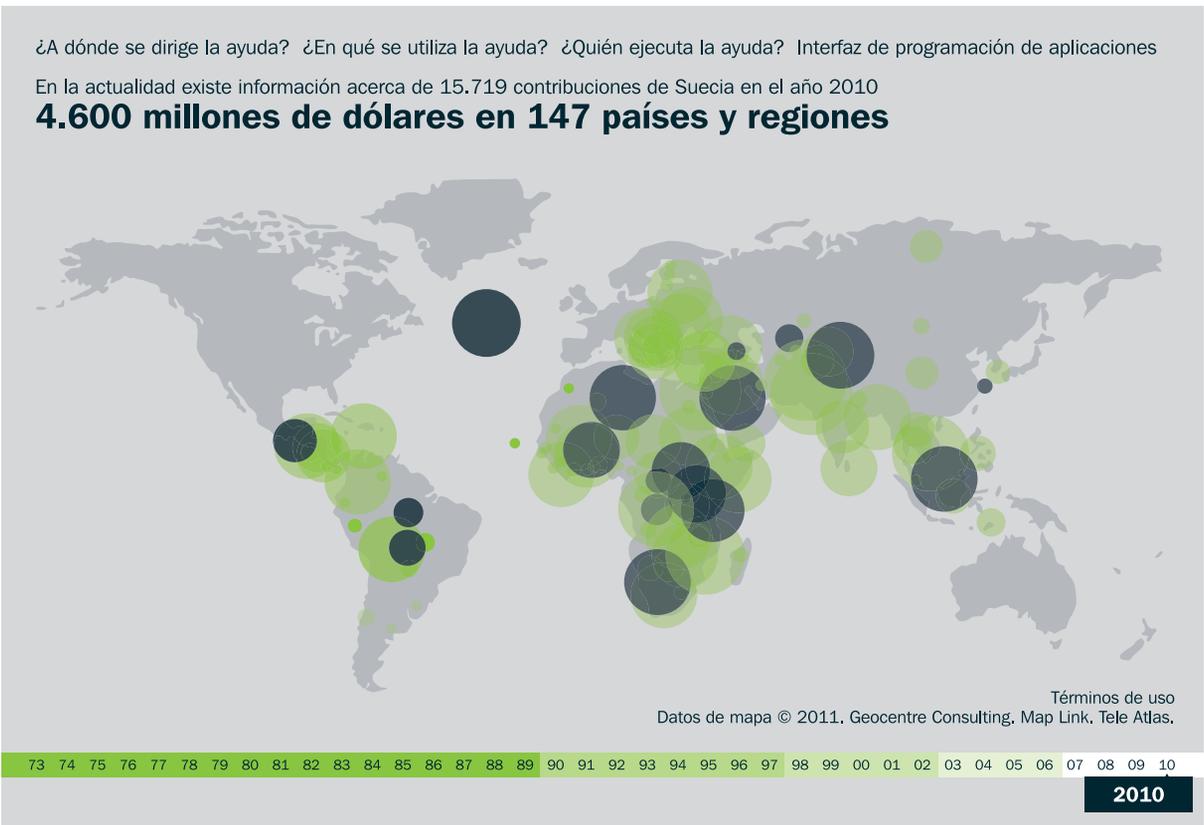
gasto y el gasto real de la ayuda. Uno puede solicitar, por ejemplo, información sobre cuánto ha costado la construcción de una escuela concreta en un país concreto y esa información le será proporcionada; también se puede solicitar la base de datos sobre la partida del presupuesto que otorgaba dinero para ese tipo de proyectos y evaluar de forma comparada el gasto real en esa materia.

El movimiento Open Data ha crecido mucho en los últimos dos años y cada vez son más los gobiernos que apuestan por publicar sus bases de datos en catálogos abiertos a todo el mundo y con licencias de reutilización libres. Estados Unidos,⁴³ el Reino Unido⁴⁴ o Australia⁴⁵ fueron los pioneros en abrir sus datos, pero hoy en día países como Kenia⁴⁶ o Marruecos⁴⁷ también se han sumado a esta iniciativa con unos portales de gran calidad.



Gráfico 4

Países destinatarios de la ayuda sueca



Fuente: La "Campaña de las 6 preguntas", <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.

43. Portal de Open Data de Estados Unidos: <<http://www.data.gov/>>.

44. Portal de Open Data del Reino Unido: <<http://data.gov.uk/>>.

45. Portal de Open Data de Australia: <<http://data.gov.au/>>.

46. Portal de Open Data de Kenia: <<http://opendata.go.ke/>>.

47. Portal de Open Data de Marruecos: <<http://data.gov.ma/Pages/Home.aspx>>.

El primer ejemplo que merece la pena mencionar habla directamente de cómo, cuánto y dónde va el dinero de la ayuda en Suecia. Open Aid Sweden⁴⁸ visualiza el dinero dedicado a la ayuda de distintas formas, mapeando dónde va la ayuda (véase gráfico 4), dividiendo por categorías qué tipo de proyectos se está financiando (desarrollo medioambiental, educación, ayuda humanitaria, salud...) o quién está llevando a cabo esos proyectos.

Un proyecto similar es The Future of UK Aid,⁴⁹ en el que se visualiza dónde irá el dinero de la ayuda del Reino Unido en los próximos cinco años.

Otro ejemplo de mapeos de la ayuda es el proyecto Horn of Africa Aid Map⁵⁰ que mapea toda la ayuda que recibe el Cuerno de África para aumentar la transparencia y poder así mejorar la coordinación entre los que trabajan en la región. La idea es poder facilitar a los agentes actores la toma de decisiones sobre dónde invertir en más recursos y evitar solapamientos, duplicidades o el olvido de algunas zonas.

En España una de las aplicaciones que tienen como objetivo hacer más transparente el dinero de la ayuda es Fines sociales.⁵¹ La idea que hay detrás de esta aplicación es explicar pormenorizadamente dónde va el dinero que recauda el Gobierno de nuestros impuestos para fines sociales. El problema de nuevo es que en España esa información no es pública y, por lo tanto, la aplicación no ha podido ser terminada. El ejemplo merece una mención por ello, para mostrar el potencial de lo que se podría hacer con una buena ley de acceso a la información pública.

En España una de las aplicaciones que tienen como objetivo hacer más transparente el dinero de la ayuda es Fines sociales.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

- En la actualidad, nadie pone en duda que la transparencia es una herramienta necesaria e imprescindible para avanzar en el camino hacia la eficacia de la ayuda. Entre otras cosas, favorece una rendición de cuentas completa que sirve para prevenir los casos de corrupción y derroche. Además, es una condición *sine qua non* para propiciar la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la ayuda, e incrementa el empoderamiento de los países receptores.
- Sin embargo, el ejercicio de transparencia debe ser adecuado. En concreto, éste debe permitir que las partes interesadas de la intervención puedan ejercer eficazmente el derecho a expresar su opinión y a acceder a la información relevante, y ser útil para su participación en la intervención de desarrollo, y, en su caso, ejercer el derecho a reclamar. Para ello, los países donantes y receptores se han comprometido a publicar de manera proactiva mucha más información sobre los fondos que destinan o reciben para la ayuda y sobre la implementación de proyectos y programas de desarrollo. Estos compromisos han sido adoptados por los 27 donantes que forman parte de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI).

Los países donantes y receptores se han comprometido a publicar de manera proactiva mucha más información sobre la implementación de proyectos y programas de desarrollo.

48. <<http://www.openaid.se/en>>.

49. <<http://www.guardian.co.uk/global-development/interactive/2011/oct/05/dfid-future-aid-plans-interactive>>.

50. <<http://hornofafrica.ngoaidmap.org/>>.

51. <<http://finessociales.es/>>.

90 países ya han aprobado leyes de acceso a la información y España no está entre ellos.

En España, los estándares básicos que debe tener en cuenta una ley de acceso a la información han sido definidos por la Coalición Pro Acceso.

- Los estándares y normas internacionales sobre transparencia reconocen el derecho fundamental de acceso a la información pública y hacen un llamamiento a aquellos países que aún no cuentan con este tipo de legislación para que aprueben leyes que cumplan con garantías suficientes para asegurar una verdadera transparencia: 90 países ya han aprobado leyes de acceso a la información y España no está entre ellos.

4.2 Recomendaciones para España

España debe adquirir unos compromisos claros y concisos para mejorar la transparencia de la ayuda, para ello debe mejorar el acceso a la información aprobando por un lado una ley de acceso a la información con todas las garantías y mejorando la calidad de la información sobre AOD que publica proactivamente.

- España es el único país de la Unión Europea con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información, esta situación debe cambiar con urgencia. España debe aprobar una ley que cumpla con los estándares internacionales para asegurar una protección suficiente del derecho de acceso a la información pública.

- Existen unos estándares básicos que debe tener en cuenta una ley de acceso a la información para asegurar la protección de este derecho. En España estos estándares han sido definidos por la Coalición Pro Acceso, una plataforma de 54 organizaciones de la sociedad civil que exigen una ley de transparencia, en sus “10 principios”⁵². Estos principios establecen, entre otras cosas, que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona; que toda la información en manos de cualquier institución pública, sin importar su formato, debe ser accesible; que solicitar información debe ser sencillo, rápido y gratuito; que las denegaciones totales o parciales deben ser la excepción y deben estar debidamente motivadas; que las instituciones públicas deben publicar proactivamente su información básica; y que se creará un sistema de recurso específico para proteger el derecho de acceso a la información pública.

- España avanzó en 2011 en términos de transparencia proactiva, publicó a finales de noviembre 140 bases de datos en el Registro de la IATI y también se unió al Open Government Partnership. Sin embargo, varios monitoreos han demostrado que España todavía debe hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de los datos que publica, mediante la publicación de más información sobre la implementación y el impacto de los proyectos.

52. <<http://www.proacceso.org/los-nueve-principios/>>.

Algunos de los acontecimientos que se produjeron en el período 2010-2011 permiten señalar que, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, el futuro de la cooperación para el desarrollo se encuentra amenazado.

A pesar de la crisis económica, 2010 fue el año en que los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo en su conjunto otorgaron más fondos a la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, los fondos puestos a disposición de los países del Sur son todavía insuficientes para que –en un lapso de cinco años– se logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta de destinar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) a ayuda oficial al desarrollo (AOD) no está ni a medio camino de cumplirse y el desempeño desigual entre los donantes seguirá siendo la pauta.

Por otra parte, un previsible mayor espacio reservado al sector privado lucrativo en la cooperación internacional para el desarrollo y la intensificación del uso de instrumentos en concordancia con ese refuerzo (como la cooperación financiera), en el marco de una maniobra más amplia que relanza el crecimiento económico como palanca para salir de la crisis, afectarán también las estrategias para combatir la pobreza.

En España, varios son los motivos de preocupación: 2010 y 2011 han sido años de recortes. En 2010 España no cumplió la meta de la Unión Europea de destinar el 0,51% de la RNB, ni tampoco su propia meta intermedia de alcanzar el 0,51% de la RNB en AOD en el mismo año, y la persistencia de la crisis económica interna y las presiones derivadas de un estricto control del déficit público generan gran inquietud sobre el futuro próximo, que el nuevo Gobierno ya ha estrenado con nuevos recortes en la cooperación española para 2012.

También plantea dudas el posible refuerzo de la participación del sector privado lucrativo como un agente más en el sistema de cooperación español, sin una claridad sobre las pautas y los límites de esa participación.

En este contexto, el informe de *La realidad de la ayuda 2011* busca hacer su aportación al debate constructivo en una encrucijada retadora para la cooperación al desarrollo. Por ello, destaca la agenda de transformaciones profundas que están aún pendientes en el sistema de cooperación español; plantea la necesidad de reflexionar con cautela y dejando a un lado dogmas no evaluados apropiadamente cuando la empresa participa como un agente de la cooperación al desarrollo; aporta unas primeras reflexiones sobre la cooperación financiera, con potencialidades así como riesgos cuando se concibe como pieza de la cooperación al desarrollo; y llama a la acción sobre la imperiosa necesidad de legislar en España un marco de transparencia de la ayuda que sea efectivo y completo, que es crucial en tiempos de crisis, cuando la ciudadanía se vuelve más crítica sobre el uso de los fondos públicos y el impacto de la política de cooperación. Adicionalmente, y como todos los años, dedicamos también un espacio al análisis de los datos proporcionados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo relativos a los flujos de ayuda española dirigidos a los países en desarrollo, así como a esbozar algunos de los acontecimientos políticos ocurridos en el período 2010-2011, que, entre otras cuestiones ya señaladas, irán definiendo el futuro de la financiación para el desarrollo en los años venideros.

Para la elaboración de este informe hemos contado con la colaboración del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, del Observatorio de la Deuda en la Globalización, del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, de la Fundación Afi, de Access Info y de Sustentia.

Con la colaboración de:

