



DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA CONSULTA – BORRADOR 1.0

Título del Trabajo: BetterAid¹: Un documento de posición de la Sociedad Civil para hacer seguimiento a la Agenda de Acción de Accra

Borrador 1.0 – Para consulta
4 de agosto de 2009

Sección 1: Introducción

Los esfuerzos globales para combatir la pobreza están estancados. Alrededor del mundo, el número de mujeres, niños, hombres que sufren de hambre y desnutrición, de enfermedades infecciosas tratables, que no tienen acceso a educación y que están sometidos a una pobreza endémica, se mantiene alarmantemente alto. La pobreza se hereda de una generación a otra y se refuerzan las actuales estructuras de inequidades, incluyendo las asimetrías de género. La crisis actual –económica, de comida, clima y energía– sólo exacerba estas inequidades entre las personas y las naciones. Se estima que la crisis financiera significará que otros 53 millones de personas ingresen a los niveles de pobreza y 100 millones de personas alrededor del mundo tendrán hambre. Los impactos sobrepuestos y entretnejidos de la crisis exigen a los actores del desarrollo una nueva perspectiva y aproximación a sus políticas y prácticas. Hay pocas, y cada vez menos, esperanzas de alcanzar para el 2015 las 8 Metas del Milenio de Naciones Unidas, particularmente en África. Los donantes, de manera colectiva y sistemática, han fallado en el compromiso de incrementar su ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Un volumen insuficiente de Ayuda ha sido acompañado, hasta ahora, de una insuficiente efectividad de esa Ayuda. Todo parece indicar que los gobiernos van a fracasar en implementar, para el 2010, la Declaración de París; un conjunto de metas sobre las cuales más de 100 países estuvieron de acuerdo en trabajar, colectiva e individualmente, para incrementar la efectividad de la Ayuda. Con un énfasis en la prestación de la Ayuda y sin el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el proceso, la Declaración de París tiene unas fallas inherentes. En el seguimiento a la declaración de París, de manera colectiva, un conjunto de OSC de todo el mundo se han unido para promover un espacio para su voz en estos procesos y para mover la discusión acerca de la prestación de la ayuda hacia un énfasis en reducción sostenible de la pobreza y las inequidades, mayor responsabilidad de los países donantes y un incremento en la legitimidad y rendición de cuentas sobre los procesos de la Ayuda. En consecuencia, las promesas hechas

¹ BetterAid es el nombre de la Plataforma (Red) de OSC creada en torno al Foro de Accra, significa **Mejor Ayuda**, pero se conservará su nombre en Inglés a lo largo de este documento.

por los países en el 2008, tal como quedaron establecidas en la Agenda de Acción de Accra (AAA), buscan moverse hacia esas metas pero enfrentan sus propios obstáculos para el éxito.

Este documento de política busca encontrar caminos a futuro, comparando los compromisos hechos en la AAA contra las 16 recomendaciones propuestas por la plataforma de BetterAid en preparación de la reunión de Accra. Previo a la realización del Tercer Foro de Alto Nivel en Accra (HLF3) sobre efectividad de la Ayuda, BetterAid convocó a más de 800 OSC, las cuales hicieron un llamado a los gobiernos asistentes al Foro para que garantizaran una participación igualitaria de los diferentes actores en las alianzas para el desarrollo. Aún así, desde esta reunión en septiembre 2008, la implementación de la AAA ha sido decepcionante y limitada, poniendo en duda tanto el logro para el 2010 de estas promesas, como la misma Declaración de París. ¿Qué viene luego de la fecha límite del 2010?, está aún por decidirse. Este documento de política es un esfuerzo por abrir esta discusión.

Repensando la Ayuda – Hacia la efectividad del desarrollo

Las OSC han argumentado que las únicas mediciones válidas, sobre la efectividad de la Ayuda, son sus contribuciones reales a una reducción sostenida de la pobreza y las inequidades y a la vigencia de los derechos humanos.

Aún así, la Ayuda es sólo uno de los componentes del financiamiento del desarrollo. La ayuda entregada son más o menos \$120 billones de dólares por año, pero esta no es siquiera la fuente más importante de las finanzas del desarrollo. Por ejemplo, la inversión extranjera directa del norte hacia el Sur es de \$960 billones de dólares (2007), mientras que se estima que se pierde cada año para financiar el desarrollo, un \$1 trillón de dólares en capital ilícito fugado y evasión de impuestos. Tampoco es la Ayuda particularmente confiable. Hasta hoy, menos de una tercera parte de los \$28.3 billones de dólares comprometidos en la cumbre de Gleneagles en el 2005, para el Sub-Sahara Africano hasta el 2010, han sido efectivamente entregados.

Promesas olvidadas y Ayuda estancada resaltan la necesidad de que otras fuentes sean encontradas para satisfacer las necesidades de desarrollo de la población. La Ayuda es uno de tres pilares de la tríada de la financiación del desarrollo; siendo los otros dos pilares, la cancelación del 100% de la deuda para acabar con la crisis de la deuda en países en desarrollo y el desarrollo de un esquema progresivo de impuestos, al interior de los países, que termine con la evasión de impuestos y eleve la disponibilidad de recursos necesarios para financiar los bienes públicos. Lograr estas metas requiere esfuerzos internacionales fuertes y efectivos para combatir la fuga de capitales y la evasión de impuestos que implican un desvío estimado de \$500 a \$800 billones de dólares de los países en desarrollo y de la lucha potencial contra la pobreza.²

² Ver: Dev Kar and Devon Cartwright-Smith. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002 – 2006 (Washington, DC: Global Financial Integrity, 2009).
<http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/executive%20-%20final%20version%2005-14-09.pdf>

La Ayuda, sin embargo, permanece como una fuente crucial de ingresos para muchos de los países menos desarrollados y con más bajos ingresos, especialmente para los hogares más pobres, y es la posibilidad de promover equidad e igualdad entre las naciones y al interior de estas. La Ayuda permite a un Estado proveer bienes públicos a todas y todos los ciudadanos y, de esta manera, garantizar la realización de los derechos humanos, incluyendo derechos económicos, sociales culturales y ambientales, que permiten alcanzar salud, educación equidad de género y no discriminación.

Las OSC argumentan que las políticas de Ayuda que de manera amplia promueven los propios intereses de los mismos países donantes, acompañadas de caridad puntual y fragmentada, son tanto incapaces como ineficientes para alcanzar los resultados establecidos en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y desarrollo. Mientras los compromisos actuales para aumentar la efectividad de la ayuda deben ser implementados, la agenda de reforma de la efectividad de la Ayuda debe, claramente, ir mucho más allá de las estrechas aproximaciones técnicas de la Declaración de París y la AAA e involucrar, de manera práctica y coherente, no sólo promesas sino temas más amplios de la efectividad, como adecuada nutrición, salud, equidad de género, educación para todas y todos y trabajo decente entre otros.

A propósito del último Foro de Alto Nive sobre Efectividad de la Ayuda realizado en Accra en el 2008, la Plataforma de BetterAid hizo una serie de recomendaciones a los países signatarios de la Declaración de París, en la perspectiva de asegurar que la agenda de acción que se acordara allí pudiera promover de manera significativa la efectividad de la Ayuda y volver sobre los desbalances de poderes existentes en el Sistema Internacional de la Ayuda. Desafortunadamente, pocas de estas recomendaciones fueron asumidas por los gobiernos durante el HLF3.

Desde esta reunión, el impacto de la crisis desatada ha permitido a los gobiernos usarla como excusa para liberarse de sus compromisos con la Ayuda, tanto en términos de cantidad como de calidad, enfocándose en alivios financieros. Mientras gobiernos alrededor del mundo han prometido en el último año \$18 trillones de dólares a los bancos e instituciones financieras para salvarlos de la crisis, en los últimos 50 años sólo \$ 2 trillones han sido entregados en Ayuda. Al mismo tiempo, otras discusiones sobre reforma a la financiación internacional han empezado a tomar forma, estimuladas por el impacto de la crisis en el desarrollo del mundo, sin tomar en consideración los acuerdos internacionales existentes sobre efectividad de la Ayuda y la financiación del desarrollo.

¿Que es la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda?

La Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda (DP), acordada en marzo 2005, establece compromisos globales a ser cumplidos en el 2010 por parte de los países donantes y receptores, con el fin de lograr una Ayuda más efectiva en el contexto de un incremento significativo del volumen de esa Ayuda. La DP establece cinco principios que deberán dar forma a la Ayuda:

APROPIACION: Países en Desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinaran las acciones de desarrollo;

ALINEACION: Países donantes basarán el conjunto de su apoyo en las estrategias nacionales de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores;

ARMONIZACION: Países donantes trabajarán para que sus acciones estén más armonizadas entre si y sean más transparentes y efectivas colectivamente;

GERENCIA POR RESULTADOS: Todos los países administrarán los recursos y mejorarán sus procesos de toma de decisiones en función de los resultados; y

MUTUA RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS: Países donantes y en desarrollo se compromete a asumir de manera conjunta la responsabilidad por los resultados del desarrollo y rendirse cuentas.

La suscriben 35 países y agencias donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben Ayuda.

Sección 2: Una Mesa Redonda Post Accra

Los resultados de la AAA reflejan un desempeño mixto. La AAA recomienda de manera enfática acciones en los temas de previsibilidad y transparencia en los flujos de la Ayuda, verdadera apropiación por parte de las OSC y los parlamentos de las decisiones sobre la Ayuda, soportarse en los sistemas nacionales de los gobiernos socios antes que en los sistemas de los donantes y una mejor y más eficiente división del trabajo entre los donantes. Aún así, la AAA falla en establecer compromisos atados a tiempos precisos y monitoreables y a indicadores que midan los progresos de esas acciones. También se queda corta en abordar de manera suficiente otras áreas claves de la agenda, tales como las condicionalidades, Ayuda atada, mutua rendición de cuentas y la reforma del sistema de gobernabilidad de la Ayuda. Mejorar la efectividad de la Ayuda, tanto en términos de su prestación como de resultados, no puede ser un proceso técnico “neutral”. No puede excluir unos temas mientras aborda otros o apoyar implícitamente prácticas corrientes que politizan ciertos asuntos a la vez que evita tomar decisiones. Más bien, debe encontrar las soluciones correctas y equitativas. Un cambio radical es necesario para empoderar a los receptores y hacer que se rindan cuentas de la Ayuda a todas las personas y que esta sea efectiva en satisfacer sus necesidades y derechos.

La siguiente sección brinda una mirada general sobre qué tan efectivamente han sido abordadas, por la AAA, cada una de las tareas de política recomendadas por BetterAid (se califican de: logradas, parcialmente logradas o no logradas). Aún en los casos en que a una recomendación se le ha prestado atención y ha sido incorporada dentro del lenguaje de la AAA, el progreso en su implementación, por parte de los donantes y gobiernos de los países en desarrollo, ha sido menos que loable.

Recomendación 1: Reconocer la centralidad de la reducción de la pobreza, la equidad de género, los derechos humanos, la justicia social y el medio ambiente.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- La AAA dio un paso adicional a la Declaración de París al reconocer la equidad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental como metas que una Ayuda efectiva debe soportar (§ 3 y 13c).
- Sin embargo aún se queda corta en reconocer que deben comprometerse recursos para alcanzar esas metas y derechos. Tampoco promueve indicadores nuevos para hacerle seguimiento al impacto real de estos esfuerzos.
- Mientras los gobiernos no deben ahorrar esfuerzos en cumplir sus obligaciones de proveer derechos básicos a todos sus ciudadanos y ciudadanas, los donantes deben rendir cuentas y asumir la responsabilidad por sus acciones. El progreso se apalanca en fortalecer el empoderamiento de las personas pobres y marginadas, la capacidad local, la participación, la transparencia, el liderazgo y la responsabilidad compartida, todas las cuales son consistentes con las intenciones de la Declaración de París y el reconocimiento que se logró en la AAA.

Recomendación 2: Terminar todas las condicionalidades de política impuestas por los donantes.

• **Calificación:** *No logrado*

- La AAA no reconoce que las condicionalidades de política minan la apropiación democrática. Los donantes, de manera colectiva, aún no reconocen que las condicionalidades de políticas (incluyendo líneas de base, detonantes y asignaciones basadas en desempeño) previenen a los países de ejercer su derecho a una escogencia real de sus políticas y minan su apropiación democrática de las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza. (Ver recuadro abajo). Condicionalidades de Política, diferentes a la responsabilidad fiduciaria y la rendición de cuentas por los gastos de la Ayuda, dejan a los gobiernos sin responder ante sus ciudadanos y sus parlamentos.
- Debido a los puntos arriba mencionados, las condicionalidades de política minan el derecho humano al desarrollo (1986), el cual también incluye el derecho a la autodeterminación y el derecho a participar y decidir libremente sobre el uso de los recursos.³
- Aún así, la AAA va más allá de la Declaración de París. Parece reconocer que es necesario hacer más efectivas y eficientes las condicionalidades con el fin de reducir su número y las limitantes que imponen sobre los países en desarrollo (§ 25). La AAA establece que las condicionalidades deben ser hechas públicas de manera inmediata y las buenas prácticas (sobre proteger la apropiación y promover otros principios de la Declaración de París) deben ser documentadas y difundidas (§ 25). Sin embargo, la AAA no define ninguna meta, ni tiempos para llevar adelante estos temas y, por lo tanto, permite a los donantes como el Banco Mundial hacer poco para cambiar sus actuales prácticas.

³ Alemany, Cecilia and Grace Dede coords (2008), *Conditionalities Undermine the Right to Development*,: <http://www.awid.org/eng/About-AWID/AWID-News/Conditionalities-Undermine-the-Right-to-Development>

Definición de Apropiación Democrática

La apropiación de los programas de desarrollo, por parte de los países, deberá ser entendida no como la simple apropiación por parte de los gobiernos de turno, sino como una *apropiación democrática*. Esta implica que la voz de la ciudadanía (hombres y mujeres) y sus preocupaciones deben estar en centro de los planes y estrategias nacionales de desarrollo (Planes de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, SWAPs, etc.); los mismos deberán tener acceso a recursos, a información útil y de calidad y estar activos en su implementación, seguimiento y evaluación. También implica establecer mecanismos de gobernabilidad legítimos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, que involucren parlamentarios, representantes electos, mecanismos y organizaciones nacionales de mujeres, representantes de OSC y representantes de comunidades locales. *Apropiación democrática* sólo será posible si los actores están integrados, de manera amplia y significativa, en la planeación estratégica nacional, en su implementación y evaluación.

Recomendación 3: Donantes y gobiernos del Sur deben adherir a los más altos estándares de apertura y transparencia.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- En la AAA los donantes se han comprometido con la apertura y la transparencia y con hacer la Ayuda más predecible. (§ 24, 25 y 26). La Iniciativa Internacional por la Transparencia (IATI por su nombre en Inglés) que fue lanzada en Accra por el gobierno Británico y suscrita por 17 donantes, ha venido buscando que se cumpla con estos propósitos.⁴
- Aún así, la coordinación de la iniciativa IATI con los procesos ya en marcha, sobre efectividad de la ayuda, puede ser problemática; si este trabajo no se alinea de manera apropiada con otras iniciativas gubernamentales, se corre el riesgo de la proliferación de estándares de transparencia.
- La otra parte de este trabajo recae en los gobiernos del Sur, los cuales deben trabajar con representantes electos y organizaciones ciudadanas para establecer políticas abiertas y transparentes sobre cómo la Ayuda debe ser financiada, gastada, monitoreada y rendir cuentas. Este dialogo debe alimentar las discusiones de la IATI para asegurar que los donantes se comprometan a que la información correcta sobre la Ayuda esté disponible de manera adecuada.
- Adicionalmente, los estándares de transparencia de la IATI y los resultados de sus consultas a involucrados deben ser totalmente incorporados en el trabajo que se viene haciendo sobre efectividad de la Ayuda, por parte de la OECD, incluyendo las preparaciones del próximo Foro de Alto Nivel en el 2011.

Recomendación 4: Los donantes deben apoyar reformas para hacer los sistemas de contrataciones de los países más responsables y transparentes y no más laxos.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*.

⁴ Suscriben hasta el 24 de Julio de 2009. Ver: www.aidtransparency.net.

- Las OSC celebran el compromiso de los donantes en la AAA, de hacer uso de los sistemas nacionales, como los sistemas gubernamentales de contrataciones, en lugar de sus propios sistemas (§ 15). Aún así, preocupa que el indicador para medir los avances en este punto esté enfocado en la calidad de los sistemas de contrataciones de los países en desarrollo antes que en qué tanto los donantes están haciendo uso de tales sistemas y desatando su ayuda en este aspecto. Donantes deben enfocar su apoyo en la asistencia a los países en desarrollo para construir sistemas de contrataciones robustos que sean apropiados a su propio contexto y a las necesidades de desarrollo local.
- Las actuales herramientas para evaluar la calidad de los sistemas de contrataciones, también tienden a tener un sesgo hacia premiar sistemas que permitan la competencia internacional, sin tomar en consideración las oportunidades de desarrollo en favor de proveedores locales. Este tipo de aproximación limitada debe terminar.

Recomendación 5: La AAA debe reconocer a las OSC como actores del desarrollo por derecho propio y tomar conciencia de las necesarias condiciones que hacen posible que estas jueguen un papel efectivo en el desarrollo.

• **Calificación:** *Alcanzado.*

- La AAA reconoce el papel de las OSC como actores independientes del desarrollo por derecho propio (ver § 20) y compromete a los donantes a trabajar con las OSC para generar las condiciones necesarias que permitan maximizar su efectividad (ver recuadro).
- Hace falta mucho trabajo para mejorar las condiciones necesarias para el efectivo desarrollo de las OSC; la dinámica de las OSC requiere de marcos legales y mecanismos que provean libertad de asociación, el derecho a organizarse y participar en procesos de toma de decisiones a nivel nacional y unos medios de comunicación abiertos y libres. Las OSC, incluyendo las organizaciones de mujeres, también necesitan financiación predecible de largo plazo; los donantes deben explorar nuevas modalidades de apoyo para garantizar estas condiciones. El Foro Abierto sobre Efectividad del Desarrollo de las OSC, como proceso liderado desde la sociedad civil, aporta una plataforma para que los donantes se vinculen las OSC en este aspecto.
- Adicionalmente, las OSC no deben ser instrumentalizadas o marginadas de la agenda de efectividad de la Ayuda; se les debe dar todo el juego necesario para exigir rendición de cuentas a los donantes y gobiernos sobre su efectividad en la implementación de los principios de la efectividad de la Ayuda, en la perspectiva más amplia de lograr efectividad del desarrollo. Este espacio de acción es especialmente crítico en contextos de países donde el trabajo sobre desarrollo de las OSC está, cada vez más, siendo recortado e incluso criminalizado.

Ayuda y Efectividad del Desarrollo desde las OSC

- En un paso adelante, la AAA se compromete claramente con “ampliar el dialogo sobre política de desarrollo a nivel de país” a través de un involucramiento más

cercano de parlamentarios, autoridades locales y OSC, en la preparación, implementación y seguimiento a las políticas y planes nacionales de desarrollo [13a].⁵

- Una parte clave de todo el espectro del diálogo sobre apropiación y rendición de cuentas es cómo la AAA re-piensa el papel de la sociedad civil en estos procesos. Los firmantes de la AAA se han comprometido a “profundizar nuestro involucramiento con OSC como actores del desarrollo independientes y por derecho propio y (a asegurar) que las contribuciones de la OSC al desarrollo alcancen su máximo potencial” (§ 20).

Recomendación 6: Crear un sistema de seguimiento y evaluación de la Declaración de París (DP) y de su impacto en los resultados del desarrollo, que sea efectivo, relevante e independiente.

• **Calificación:** *Sin progreso (no logrado)*

- Con la OECD haciendo la gerencia y monitoreo del proceso, no hay un reconocimiento de la necesidad de contar con un sistema independiente de seguimiento y evaluación de la DP y la AAA a nivel internacional, nacional y local. Sin este sistema independiente, el proceso de monitoreo es asimétrico: los donantes se monitorean así mismos y los países receptores son monitoreados por el Banco Mundial y otros.
- Este tipo de seguimiento fue cuestionado antes de Accra por algunos donantes y gobiernos de países en desarrollo, y en la segunda fase de la evaluación de la implementación de la DP, en el 2010, se mirará su impacto en el desarrollo en general de más de 20 países.
- Los sistemas ya existentes de seguimiento y alertas para los estándares internacionales de Derechos Humanos, equidad de género, trabajo decente y desarrollo sostenible, entre otros, deberían ser utilizados como una base para medir el impacto real de la cooperación al desarrollo, en el terreno, en los países en desarrollo.
- Más aún, hay la necesidad de desarrollar un proceso abierto y participativo para definir de manera más adecuada indicadores y medidas de la efectividad del desarrollo; este proceso debería ser liderado por los actores en los países en desarrollo, incluyendo las OSC del Sur. Manteniendo el actual sistema de seguimiento y evaluación a la Declaración de París, cuyos indicadores fueron diseñados por la comunidad de donantes y las Instituciones Financieras Internacionales, se garantiza que no haya una apropiación más amplia de los procesos de la Ayuda.

Recomendación 7: Introducir de común acuerdo, contratos transparentes y regulados para gobernar las relaciones de la ayuda

• **Calificación:** *No logrado*

- Ha habido pocos avances en relación con la necesidad de soportar las futuras relaciones de la Ayuda en acuerdos transparentes y regulados, que incluyan compromisos claros, por parte de los donantes, sobre los

⁵ Estos comentarios son del resumen del ISG, “Accra Agenda for Action: Moving from Aid Effectiveness to Development Effectiveness”. Brian Tomlinson (CCIC) and Lucy Hayes (Eurodad) contributed directly to this brief as members of the International Steering Group based on reports that were prepared for their organizations. See “Eurodad Analysis of the outcome of Accra” (09/09/08), <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=2822> and “The Accra Third High Level Forum on Aid Effectiveness: A CCIC Participant Assessment of the Outcomes”, <http://ccic.ca/e/002/aid.shtml>.

volúmenes y calidad de la Ayuda, con sus sanciones, y que puedan ser monitoreados de manera independiente.

- Los énfasis en rendición de cuentas, independientemente de la AAA, se dan en una sola dirección: de receptores hacia donantes. Los donantes no están asumiendo más responsabilidades por lo que hacen ni rindiendo más cuentas ante los gobiernos de los países en desarrollo y sus ciudadanos y ciudadanas, a los cuales la cooperación está supuestamente ayudando.
- En la AAA, los donantes se comprometen a proveer a los países en desarrollo información de más largo plazo sobre el flujo de la Ayuda, incluyendo información regular y oportuna sobre su futuro plan de desembolsos, en los siguientes tres a cinco años. Este compromiso, ha sido débil con pocos reportes sobre progresos de parte de los donantes.
- No hay un reconocimiento de que, con el fin de redireccionar las altamente inequitativas relaciones de poder entre donantes y receptores, la comunidad internacional debe también abordar una reforma estructural y democrática de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI); esto además por la influencia continua que las IFI tienen sobre las decisiones de política realmente disponibles para los países receptores

Recomendación 8: Crear nuevos mecanismos multi-actores para exigir a los donantes y gobiernos, responsabilidad y rendición de cuentas.

• **Calificación:** *No logrado*

- La AAA tuvo un pequeño progreso al mencionar que para el 2010, en todos los países que han suscrito la DP, deben darse mutuas revisiones de evaluación y que países en desarrollo y donantes deberán, de manera conjunta, revisar y fortalecer los mecanismos internacionales existentes de rendición de cuentas, así como revisar propuestas para fortalecer dichos mecanismos para finales del 2009 (§24c).
- Sin embargo, hasta ahora, no hay casi progreso en esta área y el trabajo se ha enfocado en los aspectos más técnicos y las dimensiones bilaterales de la agenda de rendición de cuentas, sin participación de instancias independientes tales como un “defensor público” (ombudsperson).
- La AAA no reconoció la necesidad de establecer mecanismos internacionales apropiados que, más que sólo ampliar los actuales marcos de rendición de cuentas de país a donante, pudieran permitir una genuina rendición de cuentas de país a país. Hasta ahora, las discusiones sobre cómo avanzar en este compromiso no han reconocido la necesidad de nuevos acuerdos en rendición de cuentas, los cuales podrían construirse sobre la base, y fortalecer, los actuales mecanismos internacionales y regionales de rendición de cuentas de Derechos Humanos y otros mecanismos relacionados, tales como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).⁶

⁶ Si bien donantes han abordado algunos aspectos del tema de la corrupción dentro de sus propias fronteras legales, a través de varios acuerdos internacionales, estos no se han sumado a los compromisos de los donantes sobre responsabilidad y rendición de cuentas como parte de los procesos de la DP. Es esencial que los donantes tomen medidas en sus propios países para combatir la corrupción de individuos o corporaciones. Un primer paso en esta dirección sería ratificando la

Recomendación 9: Establecer un sistema de gobernabilidad multilateral y equitativo para la Ayuda al Desarrollo (ODA), en el marco del cual negociar futuros acuerdos sobre reformas a la Ayuda.

• **Calificación:** *No logrado*

- No se reconoce en la AAA que la estructura de gobernabilidad de la Declaración de París otorga de-facto el control de la agenda a los donantes, sin prestar atención a los recursos y el espacio práctico que requieren los países en desarrollo para jugar un determinado papel. Tampoco propone la AAA un marco (i.e. post 2010) para construir compromisos futuros basados en foros de negociación equitativos, transparentes e inclusivos, que efectivamente pongan en la agenda los temas y las preocupaciones sobre negociaciones y desenvolvimiento de la rendición de cuentas, de los receptores de la Ayuda y de los nuevos donantes de países en desarrollo.
- Sin embargo, la AAA si reconoce la relevancia de la comprehensiva agenda de desarrollo de Naciones Unidas, que incluye los procesos de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; los procesos de revisión de Financiación para el Desarrollo; y el Foro de Cooperación para el Desarrollo – ECOSOC, que recibe una aprobación por su “contribución al dialogo internacional y a la mutua responsabilidad en temas de Ayuda”. Aún así, la AAA se queda corta en afirmar la necesidad de establecer mecanismos concretos de articulación entre efectividad de la ayuda y la agenda más amplia de desarrollo de Naciones Unidas.⁷

Recomendación 10: A los donantes se les debe exigir responsabilidad y rendición de cuentas por los compromisos que ellos mismos ya han hecho en el marco de la DP.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- La AAA establece que si bien se han hecho progresos en la implementación de la DP, los mismos necesitan ser acelerados si se quiere cumplir con los compromisos para el 2010 (§6). De manera más específica, la AAA dice que los donantes deben hacer más para promover la apropiación (§13), el uso de los sistemas nacionales (§15), reducir el alto costo de la fragmentación de la Ayuda (§17), des-atar la Ayuda (§18) y ser más predecibles (§26). Esta también re-afirma el compromiso de cumplir con las metas para el 2010 (§11).
- Sin embargo, como se dice arriba, la AAA incluye relativamente pocos compromisos atados a plazos y, de acuerdo con el seguimiento de la OECD, donantes y gobiernos han hecho, hasta ahora, poco para establecer estrategias que permitan incrementar el ritmo de la implementación de los compromisos de Paris y Accra.

Recomendación 11: Comprometer la Ayuda para la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos.

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (la cual Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia y Suiza aún no han hecho) e implementado de manera cabal sus estipulaciones.

⁷ ISG brief, “Accra Agenda for Action: Moving from Aid Effectiveness to Development Effectiveness”.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- La AAA reconoce que “Países en desarrollo y donantes asegurarán que sus respectivas políticas y programas de desarrollo son diseñados e implementados de manera consistente con sus compromisos internacionales sobre equidad de género, derechos humanos, discapacidad y sostenibilidad ambiental” [§13c] Sin embargo, BetterAid ha pedido la inclusión de trabajo decente como uno de los parámetros críticos por medio de los cuales la efectividad del desarrollo se evalúa. Lamentablemente, la AAA ha fallado en incorporar esta importante dimensión en los párrafos 3 y 13.⁸
- Los donantes de la OECD DAC pueden estar unidos en la realización de las Metas del Milenio, pero no están unidos en el propósito de dar la ayuda principalmente para erradicar la pobreza y las inequidades y promover los derechos humanos.
- La AAA falla en convocar a los donantes a promover la erradicación de la pobreza y los derechos humanos como los principales objetivos de la asistencia al desarrollo, antes que metas de política exterior e intereses económicos. Esta tampoco hace mención a otros acuerdos internacionales y políticas de donantes que impactan negativamente sobre la población pobre en países en desarrollo.

Recomendación 12: Las OSC insisten en la urgencia de una expresión de compromiso más fuerte con la Ayuda no atada.

• **Calificación:** *No alcanzada*

- En Accra no se logró ningún progreso sobre des-atar la totalidad de la Ayuda. En la AAA, los donantes sólo reafirman un muy modesto compromiso ya existente, hecho en el 2008, de extender la cobertura de una recomendación hecha previamente de des-atar la Ayuda a naciones que no caen en la categoría de países menos desarrollados (LDCs) o países pobres altamente endeudados (HIPC). La AAA establece que se mejorarán los informes sobre esta recomendación que data del 2001.
- Donantes también acuerdan “elaborar planes individuales para des-atar al máximo su ayuda” (§18b) pero no hay una fecha límite en la cual estos planes deban estar listos, ni ninguna meta. Si bien la Ayuda no atada es un área prioritaria de la efectividad de la ayuda para la Unión Europea, especialmente para ayuda alimentaria, se han hecho pocos progresos. Aún así, de manera individual países han tomado acciones; por ejemplo, Canadá, un donante con escasos antecedentes en Ayuda atada, ha aceptado des-atar totalmente sus fondos para el 2013.
- Hasta ahora no hay planes establecidos por los donantes para facilitar a los países receptores mantener preferencias por los proveedores de bienes y servicios locales, en la perspectiva de asegurar que más recursos de la ayuda se queden en los países en desarrollo y sean usados de acuerdo con los procesos de toma de decisiones del país.
- No hubo acuerdo de extender la Ayuda no atada a la asistencia técnica o la ayuda alimentaria.

⁸ ISG brief, “Accra Agenda for Action: Moving from Aid Effectiveness to Development Effectiveness”.

Recomendación 13: Reformar la asistencia técnica para responder a las prioridades nacionales y la generación de capacidades.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- La AAA hace un llamado a los países en desarrollo y donantes para “seleccionar y gerenciar de manera conjunta la cooperación técnica” y establece que el apoyo de los donantes, para el desarrollo de capacidades, deberá ser jalonado desde la demanda con el fin de soportar la apropiación del país (§14b).
- Sin embargo, la AAA no acordó ninguna acción específica y cuantificable en esta área. No hay acciones concretas para apoyar cómo y qué se hará en la práctica; tampoco hay detalles sobre cómo los donantes trabajarán para asegurar que toda la asistencia técnica sea jalonada desde la demanda.

Recomendación 14: Mejorar la asignación de la Ayuda para que responda a necesidades.

• **Calificación:** *No lograda*

- La AAA establece que los donantes deberán buscar mejorar la asignación de recursos al interior de sectores, al interior de países y a través de países, y los compromete a abordar la cuestión de los países que reciben Ayuda insuficiente (§17).
- Si bien el reconocimiento de este problema es un primer paso importante, la AAA no introduce medidas concretas para mejorar la asignación de la Ayuda y no hay evidencia de que los donantes se hayan movido a actuar colectivamente sobre esta recomendación.
- Más aún, en la medida en que los intereses económicos, de política exterior y otros, son las motivaciones principales para la provisión de la Ayuda, continuará la asignación desigual e ineficiente de la Ayuda. Este es un asunto que ha sido destacado por las OSC y organizaciones tales como Naciones Unidas, pero a la fecha no se han dado iniciativas multilaterales específicas para abordarlo.

Recomendación 15: Nuevas metas para mejorar la previsibilidad multi-anual de la Ayuda.

• **Calificación:** *Parcialmente lograda*

- La AAA hace un fuerte avance en esta área. Los donantes se han comprometido a dar información completa y oportuna sobre sus compromisos anuales y desembolsos reales. Los donantes también han acordado aportar a los países en desarrollo información regular y oportuna sobre su futuro plan de desembolsos, en los siguientes tres a cinco años; y/o sus planes de implementación, con al menos la asignación indicativa de recursos, de tal manera que los países en desarrollo los puedan integrar en su planeación de medio-término y en sus marcos macro-económicas. Sin embargo, hay muy poca evidencia sobre el cumplimiento de cualquiera de estos compromisos, independientemente de la exigencia inmediata de llevarlos adelante cuanto antes.

- Aún cuando los donantes que actualmente participan en el esquema de la IATI darán a los gobiernos la información disponible regularmente sobre sus compromisos y desembolsos, no todos los donantes han suscrito la IATI. Los estándares tampoco han sido aún escritos o acordados, de esta manera es incierto hasta que punto los firmantes facilitarán sus planes de gastos a futuro. Es crucial que los donantes también reconozcan qué condiciones, por su misma naturaleza, dificultan el poder hacer y desarrollar de manera transparente los compromisos de la Ayuda multi-anual.

Recomendación 16: Asegurar participación significativa de OSC en el Foro de Alto Nivel de Accra.

• **Calificación:** *Parcialmente logrado*

- La AAA reconoce la necesidad “de desarrollar procesos institucionalizados para la asociación común e igualitaria de los países en desarrollo y el involucramiento de los distintos actores” (§30).
- Sin embargo, no es claro si este reconocimiento brinda una oportunidad para ir más allá de las simples críticas al papel y falta de legitimidad de la OECD/DAC. Este debe generar una reflexión más profunda sobre asuntos sistémicos como la arquitectura de la Ayuda; la reforma de la gobernabilidad internacional; y la necesidad de promover instituciones internacionales y foros con unos estándares robustos de responsabilidad y rendición de cuentas y unas bases iguales para la participación de todos actores del desarrollo.⁹
- Si bien las OSC han sido invitadas al proceso liderado por el Grupo de Trabajo sobre Efectividad de la Ayuda, las OSC no son siempre totalmente reconocidas como participantes en sus reuniones.
- Más aún, la participación de actores de los países en las discusiones iniciales del Grupo de Trabajo han sido muy limitadas, debilitando la credibilidad del proceso. Para que estas fallas sean corregidas, se deben asignar recursos financieros adicionales para cubrir los gastos de participación y costos de transacción que se derivan de las frecuentes consultas preparatorias.

Sección 3: 2011 y más allá

Acciones aisladas de los Gobiernos no reducirán la pobreza y eliminarán las inequidades. Desafortunadamente, sus compromisos a la fecha han sido un severo recordatorio de esta realidad. Desde Accra los donantes han fallado en dar los pasos requeridos, tanto para acelerar la implementación de la Declaración de París, como para implementar sus compromisos en la Agenda de Acción de Accra. La OECD reporta que sólo 6 de 26 Miembros del DAC han desarrollado planes de acción para la implementación de la AAA y se ha dado un progreso muy limitado en la realización de los compromisos de los compromisos hechos en la AAA.¹⁰

⁹ ISG resumen, “Accra Agenda for Action: Moving from Aid Effectiveness to Development Effectiveness”.

¹⁰ Estos datos fueron reportados por la OECD y tienen bases de mayo 2009.

Este análisis sugiere que es poco probable que los compromisos de París y Accra se cumplan y que los donantes no están aún totalmente comprometidos con la meta de hacer la Ayuda más efectiva y apropiada a nivel de país. De acuerdo con el informe del 2008 que monitorea la implementación de la Declaración de París: *"el mensaje de la encuesta es claro: tendremos que acelerar considerablemente el cambio si queremos alcanzar las metas establecidas para el 2010. Esto significa algo más que sólo poner más presión en el pedal del acelerador; requiere meter los cambios"* (encuesta 2008, Pág. 13)

Desde la perspectiva de los compromisos de los donantes, la encuesta resalta un número de áreas claves en las cuales la implementación ha sido decepcionante, como se enumera abajo:

- Desde la última encuesta los donantes han hecho pocos progresos en utilizar los sistemas de país (incluye el desempeño en el 2005);
- Menos de la mitad de la Ayuda entregada los sectores gubernamentales aparece en los presupuestos nacionales;
- Sólo el 24% de los países tienen procesos en marcha para una mutua evaluación de compromisos;
- Los donantes también están fallando en entregar suficiente Ayuda a través de aproximaciones basadas en programas y en coordinar efectivamente.

El fracaso en cumplir con estos compromisos plantea una pregunta más amplia que la sola efectividad de la ayuda; la discusión debe girar hacia la 'efectividad del desarrollo'. La agenda de la efectividad de la Ayuda debe ser profundizada de tal manera que sea inclusiva y aborde las preocupaciones de todos los actores en los procesos de desarrollo (ver recuadro).

¿Qué es 'efectividad del desarrollo'?

La efectividad del desarrollo, como parte de la tercera generación de reformas a la Ayuda, debe ir al corazón de la efectividad: la efectividad de la Ayuda para lograr los objetivos de reducción de la pobreza, la vigencia de los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo sostenible. Este abordaje hace de la población pobre y marginada la preocupación fundamental, haciéndoles sujetos del desarrollo, y cuestiona muchos de las aproximaciones actuales hacia la efectividad de la Ayuda.

Como argumenta Amartya Sen, progresos significativos en acabar con la pobreza serán logrados finalmente cuando los derechos de los vulnerables y los pobres, quienes componen la mayoría de la población de países en desarrollo, sean expresados y reconocidos en la superficie de las altamente desiguales relaciones culturales, sociales, económicas y políticas, a todos los niveles. Con las mujeres formando la mayoría de las personas vulnerables y pobres, los asuntos de equidad de género y de procesos para que las mujeres reclamen sus derechos son centrales para la reducción de la pobreza.¹¹

El logro de las metas, implicadas por la noción de 'efectividad del desarrollo', permanece eclipsado por una agenda estrechamente enfocada en la Ayuda, la cual

¹¹ Definition is based on materials from Reality of Aid (ROA). See: *The Reality of Aid 2010 Report Theme Statement: Development Effectiveness: Human rights, social justice and democratic development*. Unpublished.

está siendo orquestada por los donantes e Instituciones Financieras Internacionales que no tienen la legitimidad de los 192 países de las Naciones Unidas. Es necesario un foro más equitativo y multilateral para resolver asuntos de la arquitectura y efectividad del desarrollo más allá del 2011.

El trabajo central del 2011 y más allá, deberá proteger los principios de la efectividad del desarrollo y modificar la efectividad de la Ayuda de acuerdo con esos principios y metas. Donantes y gobiernos socios deben abandonar el obstáculo que implica usar un marco de trabajo que ve la Ayuda como el medio y el fin de un proceso técnico. La efectividad del desarrollo, como marco de trabajo, redefine alineación y armonización, a la vez que re-acondiciona las actuales nociones de gerencia por resultados de desarrollo. Este marco claramente va más allá de las nociones tecnocráticas de transparencia y rendición de cuentas, administración de la Ayuda y apropiación.

Para que este giro suceda, debe haber una comprensión clara de las relaciones entre efectividad del desarrollo, cooperación al desarrollo y reforma de la Ayuda. Efectividad del desarrollo significa reconocer que el marco de la acción debe estar basado en la apropiación democrática y participativa en lo local, con el fin de moverse del enfoque de gerencia por resultados de desarrollo a uno de justicia social. Lo que sigue al 2011 debe ser un proceso que esté basado en derechos y que de manera consistente tome en consideración los derechos humanos, la equidad de género y el trabajo decente, entre otros elementos claves de justicia social. Los donantes y países socios han acogido estándares, principios y obligaciones legales, bajo convenciones y tratados claves, que aportan las bases para que esto pueda suceder. Esta re-orientación permitirá arraigar la cooperación al desarrollo en una relación sostenible de largo plazo antes que en una de ayuda asistencial que, con frecuencia, es vista como una necesidad y compromiso de corto plazo.

En términos de gobernabilidad global, el próximo Foro de Alto Nivel, que se celebrará en Seúl en el 2011, deberá implicar el punto final para el papel central asignado a la OECD. La efectividad del desarrollo deberá ser encargada a una instancia que pueda promover cooperación inter-organizacional y represente a todos los países sobre bases iguales. El Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas, bajo el Comité Económico y Social de Naciones Unidas, deberá ser fortalecido para que convierta en el espacio principal para establecer los estándares sobre cooperación al desarrollo. Este debe servir como una plataforma para promover la discusión y ayudar a establecer la agenda sobre efectividad del desarrollo, a través de la promoción de una coherencia entre las políticas globales para el desarrollo. Por su parte, la OECD, a través de su Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC), deberá refinar su mandato para enfocarse en su función original: recolección de información, sistematización y reporte, sobre el flujo de la Ayuda.

Sólo estos cambios permitirán que el 2011 marque, antes que otro conjunto de promesas y metas vacías, un punto de inflexión en el desarrollo.