

DE PARÍS 2005 A ACCRA 2008: ¿PODRÁ SER LA AYUDA AL DESARROLLO EFICAZ Y RESPONSABLE?

UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Sobre este documento

Este documento borrador fue preparado por el Grupo Coordinador Internacional (ISG) de las OSC¹ que coordina el “Proceso Paralelo de las OSC hacia el Foro de Alto Nivel de Ghana”. La red de coordinación del Proceso Paralelo de las OSC hacia el Foro de Alto Nivel de Ghana reúne a varias ONG locales, nacionales, regionales e internacionales que están involucradas en temas del desarrollo, en particular la arquitectura de la ayuda y la agenda sobre la eficacia de la ayuda. Esta red está inmersa en un proceso de involucramiento de múltiples *stakeholders* en el camino hacia el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que se desarrollará en Accra, Ghana en setiembre de 2008.

Este documento se distribuye a OSC en todo el mundo para sus sugerencias y apoyo. Este documento se presentará al Foro de Alto Nivel III en el las OSC han solicitado hacer uso de la palabra en la reunión ministerial.

La red se propone desarrollar toma de conciencia sobre la agenda de la eficacia de la ayuda a nivel local, nacional e internacional y ve el Foro de Alto Nivel de Ghana como una oportunidad importante para generar discusión y debate y el involucramiento de las OSC en la agenda. Las preocupaciones de las OSC incluyen, entre otras, los temas de gobernanza y rendición de cuentas, apropiación, entrega efectiva de ayuda, ayuda atada y condicionalidad, y al mismo tiempo asegurar que los temas centrales sobre equidad de género, derechos humanos y solidaridad en la arquitectura de la ayuda se traten de forma seria y responsable.

La lista de redes actualmente involucradas en esta iniciativa incluye: ActionAid International, Afrodad, la Red Árabe de ONG para el Desarrollo (ANND), la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID), BOND (Reino Unido), el Consejo Canadiense de Cooperación Internacional (CCIC), CIVICUS, CONCORD (Confederación Europea de ONG de Mitigación y Desarrollo), Eurodad, IBIS, Fundación IBON, el Foro de OSC de Eficacia de la Ayuda de Ghana, SEND (Fundación para el Desarrollo de la Iniciativa Social de África Occidental), Realidad de la Ayuda, Social Watch, Red del Tercer Mundo, Red Europea de Mujeres en Desarrollo (WIDE). Actualmente IBON ejerce la presidencia del Comité Coordinador Internacional de las OSC para el Foro de Alto Nivel de Accra.

¹ Organizaciones de la Sociedad Civil

1. Antecedentes

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) estuvieron presentes en 2005 cuando los países donantes miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), países en desarrollo e instituciones multilaterales firmaron la Declaración de París (DP) sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo.² Desde ese momento, distintas OSC han estado involucradas en el monitoreo de ese acuerdo, tanto en lo internacional como en los países en desarrollo. Las OSC han levantado un número importante de temas e incorporado diferentes perspectivas, tratando de asegurar que este nuevo marco para la eficacia de la ayuda al desarrollo efectivamente se traduzca en procesos de desarrollo responsables y sobre los que se rinda cuentas.

Las OSC argumentan que la única medida verdadera sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo es su contribución a la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad; y su apoyo a los derechos humanos, la democracia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

Las OSC están promoviendo una profundización de la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, de forma que contemple los intereses de todos los interesados (*stakeholders*) en el proceso del desarrollo. Las acciones de los gobiernos por sí solas no lograrán la reducción de la pobreza. Las OSC están especialmente preocupadas por los intereses y la representación de grupos que muy a menudo están excluidos o marginados, como las mujeres y los movimientos de mujeres.

Las OSC exigen el uso de un lenguaje más fuerte en la DP en lo que tenga que ver con la equidad de género y los derechos humanos.

Las OSC también están impulsando una interpretación más amplia de la eficacia de la ayuda en la reforma de aspectos de la ayuda, que incluyen la selectividad de los donantes, la reducción del número de préstamos y aumento de donaciones no reintegrables y la naturaleza de la asistencia técnica.

Las OSC consideran la eficacia de la ayuda como parte de una tríada de temas centrales en el financiamiento del desarrollo, siendo los otros dos temas la cancelación de la deuda para terminar con la crisis de la deuda en los países en desarrollo y que los países ricos cumplan con su compromiso de entregar el 0,7% de su PNB en forma de Ayuda oficial para el Desarrollo (AOD). Los países ricos se comprometieron por primera vez a aumentar su AOD a este nivel en el año 1970 y este compromiso se reafirmó en el Consenso de Monterrey en 2002. Pero muy pocos donantes han cumplido con esta promesa.³

Recuadro 1: ¿Qué es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo?

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, acordada en marzo de 2005, establece los compromisos globales para los países donantes y receptores para avanzar en una ayuda al desarrollo más eficaz en el marco de un significativo aumento de la ayuda al desarrollo. La intención es reformar la entrega y la gestión de la ayuda externa de forma de mejorar su eficacia. Las reformas intentan “aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración del logro de los ODM”. La DP describe cinco principios que debería incluir la entrega de la ayuda al desarrollo:

APROPIACIÓN: Los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo;

ALINEACIÓN: Los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores;

ARMONIZACIÓN: Los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y colectivamente efectivas;

GESTIÓN POR RESULTADOS: Todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para el logro de resultados; y,

² OECD, Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

³ Estos países son Luxemburgo, Dinamarca, Suecia, Noruega y los Países Bajos.

RENDICIÓN DE CUENTAS MUTUA: Los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a que rendirán cuentas mutuas en torno a los resultados de desarrollo.

Los signatarios incluyen 35 países donantes y agencias, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben ayuda al desarrollo.

La DP especifica indicadores, cronogramas y metas para las acciones por parte de los donantes y los gobiernos contrapartes, y contiene una agenda embrionaria para la implementación y monitoreo del progreso, hasta el año 2010. Esto incluye el Foro de Alto Nivel que tendrá lugar en Ghana en setiembre de 2008.

Las propuestas de las OSC para la eficacia de la ayuda se basan en la premisa de otras dos demandas sobre el financiamiento para el desarrollo: el 100% de cancelación de la deuda y poner fin a la crisis de la deuda en los países en desarrollo y que los países ricos aumenten su nivel de ayuda al 0,7% de su PNB como ayuda oficial al desarrollo.

Este documento describe algunas de las críticas clave de las OSC en torno a la agenda de París y su implementación, y presenta asimismo recomendaciones específicas para el Foro de Alto Nivel (FAN) a realizarse en Accra en 2008.

2. Introducción: La Declaración de París es un Acuerdo Político

Los principios de propiedad y de rendición de cuentas apoyados por la Declaración de París son recibidos con beneplácito por las OSC como la base justa para las relaciones entre donantes y gobiernos receptores. Las relaciones sobre la ayuda al desarrollo que sean responsables y se basen en una propiedad real, pueden ayudar a apoyar la democracia y el empoderamiento de las personas pobres en el reclamo de sus derechos.

La ayuda al desarrollo crea relaciones de poder entre los donantes, los gobiernos, la ciudadanía, y el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la DP debe reconocerlo. Al unir y alinear sus políticas, los donantes aumentan su poder sobre los receptores de la ayuda, poder que ya es significativo, lo que les permite

continuar imponiendo sus prioridades y preocupaciones. Se necesita un cambio radical para empoderar a los países receptores y hacer que la ayuda rinda cuentas ante los pobres y las personas vulnerables y sea eficaz en satisfacer sus necesidades.

Algunos donantes han intentado reducir la agenda de París a un proceso técnico para la gestión de los flujos de ayuda al desarrollo y para reducir los costos de transacciones, y han impulsado que la responsabilidad del cambio recaiga sobre los receptores. Pero la reforma del sistema de ayuda al desarrollo no puede ser un proceso técnico "neutral". Por ejemplo, la DP ignora en gran medida un número importante de temas clave que son controversiales en torno a la reforma de la ayuda al desarrollo (por ejemplo la condicionalidad), pero al excluir esos temas apoya la práctica actual, y esta es en si misma una decisión política. Al mismo tiempo, este marco crea mecanismos de condicionalidad, como las Estrategias de Asistencia Conjunta. La DP necesita enfocarse en las condiciones de un desarrollo efectivo y sustentable y en la democratización de los procesos de cooperación internacional.

Recomendación 1: Reconocer la centralidad de la reducción de la pobreza, de la igualdad y del respeto a los derechos humanos

El FAN de Accra debe asegurar que la agenda sobre la eficacia de la ayuda de ninguna manera debilite los objetivos de reducción de la pobreza, promoción de la igualdad y garantía de los derechos humanos. La AAA debe comprometerse a un plan de trabajo para 2010 que de evaluación de nuevas modalidades de ayuda al desarrollo en términos del impacto actual sobre el logro de la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad, el respeto a los derechos humano y la justicia social.

Los objetivos de la DP, sus compromisos e indicadores de evaluación se han también separado artificialmente de toda consideración de cómo la ayuda al desarrollo actualmente afecta las condiciones que perpetúan la pobreza y la desigualdad. El desarrollo es un proceso político. Es esencialmente un tema de las personas pobres reclamando por sus derechos humanos.

El Foro de Alto Nivel de Accra presenta una oportunidad para profundizar la actual agenda de eficacia de la ayuda al desarrollo al abordar explícitamente su relevancia en relación a estos amplios objetivos del desarrollo. La profundización de la eficacia de la ayuda al desarrollo en la Agenda de Accra para la Acción (AAA) requiere que todos los involucrados reconozcan que las modalidades y asociaciones y alianzas de ayuda al desarrollo deben ser explícitamente coherentes y rendir cuentas a los objetivos de la ONU para el logro de avance en la reducción de la pobreza, la desigualdad y el respeto a los derechos humanos. Los donantes deben rendir cuentas y asumir su responsabilidad por sus acciones, mientras que todos los gobiernos no deben escatimar esfuerzos para cumplir con sus obligaciones de proporcionar los derechos básicos a sus ciudadanos y ciudadanas.

La vinculación de la implementación de la Declaración de París a estos objetivos claves de desarrollo pone los intereses de las personas pobres y marginalizadas en el centro de la agenda de la eficacia de la ayuda. El progreso de cada uno de estos objetivos descansa sobre el fortalecimiento del empoderamiento, la capacidad local, la participación, la transparencia, el liderazgo y la responsabilidad conjunta, todos los cuales son consistentes con la Declaración de París.

3. Hacer de la apropiación democrática una realidad

La apropiación es esencial, pero debe ser democrática

Las OSC creen que la apropiación es la base del desarrollo: si los países no pueden decidir y dirigir sus propios caminos de desarrollo, el desarrollo no será inclusivo, sostenible o eficaz.

El principio de apropiación o propiedad es el fundamento de la agenda sobre eficacia de la agenda de París de ayuda al desarrollo, así como de otros procesos en marcha, incluyendo la Reforma Uno de la ONU. Sin embargo, la forma como se entiende la apropiación es a menudo limitada y basada en los procesos de los Documentos de Estrategia de Lucha contra

la Pobreza (DELP)⁴. Mientras que los DELP tienen diferentes expresiones en los distintos países, estos procesos muy pocas veces son auténticos o representan una reflexión de la que son “propietarios” los ciudadanos y ciudadanas de los países pobres, sino que a menudo reflejan los intereses de la elite técnico-política y las demandas de los donantes clave (el Banco Mundial y el FMI en particular). Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “la autonomía de los países para diseñar su propio crecimiento y sus estrategias de desarrollo está circunscrito por las mismas consideraciones que han dominado los programas de ajuste estructural las dos décadas pasadas”.⁵

La determinación de las prioridades de desarrollo local y nacional en un país es un proceso político complejo y constante, que involucra a muchas partes interesadas. Este proceso debe permitir que las poblaciones marginalizadas puedan realizar aportes y asumir liderazgo y debe tomar en cuenta los contextos específicos a nivel local y nacional. Algunos países usan las demandas de los donantes en el marco de los DELP para organizar debates nacionales sobre estos temas, pero los DELP no pueden ser el único o el principal medio de apropiación por parte de los países. Tampoco deben serlo las Estrategias de Asistencia Conjunta, que a menudo son negociadas en secreto entre los donantes y el país receptor sin que haya escrutinio o control público o espacio para la participación.

La apropiación de los programas de desarrollo por parte de los países debe entenderse no solamente como la apropiación por parte del gobierno, sino como una apropiación democrática. La apropiación democrática significa que las voces y preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas sean prioritarios en los planes de desarrollo nacional y en los procesos como los DELP y SWAP, entre otros, y que tengan acceso a recursos, a información sustantiva y oportuna y que sean actores activos en la implementación, monitoreo y evaluación. También implica el establecer mecanismos legítimos de gobernanza para la toma de decisiones y la rendición de cuentas,

⁴ Monitoreados de acuerdo a indicadores desarrollados por el Banco Mundial

⁵ UNCTAD 2002, From Adjustment to Poverty Reduction: What's new? Ginebra, en TWN, Celine Tan.

que incluya a los parlamentos, a los representantes electos, a las organizaciones de mujeres, a los representantes de OSC y a las comunidades locales. La apropiación democrática será posible solamente si todos los actores se integran a la planificación estratégica nacional, la implementación y la evaluación.

Recomendación 2: Poner fin a todas las condicionantes políticas impuestas por los donantes

El AAA debe incluir el compromiso de poner fin a todas las condicionantes políticas que imponen los donantes, y un reconocimiento de que tales condiciones debilitan la apropiación democrática. El AAA debe definir un plan de trabajo para lograr metas ambiciosas que simplifiquen y reduzcan el número total de condicionantes (entre ellas las revisiones, las líneas de base, etc.) que acompañan los criterios basados en programas que promueve la Declaración de París.

Una de las principales recomendaciones de la Evaluación sobre el Monitoreo de la Declaración de París⁶ fue que las “estrategias de desarrollo necesitan un fortalecimiento substancial” y que deben “ser determinadas con base en las prioridades, ritmo y secuencia de reformas de cada país”.

Los donantes deben reconocer que sus actividades pueden debilitar la apropiación democrática. Todas las condicionantes políticas, incluso los puntos de referencia, las líneas de base, las revisiones y las asignaciones basadas en el desempeño, impiden a los países receptores que ejerzan sus elecciones políticas y debilitan la apropiación democrática del desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza. Las condicionantes políticas, a diferencia de la responsabilidad fiduciaria y la rendición de cuentas de los desembolsos de la ayuda, hacen que los gobiernos no rindan cuentas ante su ciudadanía y sus parlamentos. Los donantes a veces debilitan la rendición de cuenta democrática a través de diálogos secretos con los gobiernos sobre las condiciones para la ayuda al desarrollo y la deuda. El uso de la ayuda al desarrollo como una herramienta para imponer condicionantes

políticas es incompatible con un paradigma de la ayuda externa enraizado en un compromiso de apropiación.

Las recetas de las políticas de los donantes siguen estando incorporadas como condicionantes para la cancelación de la deuda y para la ayuda externa, y la DP no contiene indicadores o metas que midan la reducción de la condicionalidad. Hay también una gran preocupación de que la condicionalidad puede incluso aumentar con la expansión de nuevas modalidades de ayuda. Las OSC están preocupadas de que las condicionantes se están profundizando y que continúan apoyando políticas económicas que no representan los intereses de las personas pobres y marginalizadas, sino que debilitan sus derechos. La armonización de los donantes tiene el potencial de reducir más que aumentar el espacio político para los receptores si significa que todos los donantes hacen que su ayuda se condicione a las reformas que exigen en particular el Banco Mundial y el FMI. Esto subraya la importancia de abordar el tema de la condicionalidad en el Foro de Alto Nivel de 2008.

Hay falta de transparencia y de apertura en la ayuda al desarrollo. Hay muchas variantes en el grado en cómo los donantes informan por adelantado del monto de la ayuda que van a aportar y en qué términos. Esto hace difícil que los gobiernos receptores puedan presupuestar adecuadamente y que las OSC, los grupos de mujeres y los ciudadanos y ciudadanas monitoreen los procesos. Las negociaciones sobre la ayuda siguen teniendo lugar a puertas cerradas, no hay información pública sobre las condiciones, las prioridades de gasto y otros términos de la ayuda. Los documentos clave son a menudo inaccesibles y si son públicos, están enterrados en los sitios web de los donantes y no se diseminan activamente a las comunidades afectadas en formatos y lenguajes accesibles.

La mayor transparencia de los donantes no solamente les haría más responsables, sino que apoyarían los esfuerzos de las OSC del sur de monitorear presupuestos y hacer rendir cuenta a los gobiernos.

Los gobiernos del Sur también deben ser más abiertos y transparentes. La evaluación del CAD de 2006 sobre el monitoreo de la DP reconoce

⁶ La evaluación de 2006 de la Declaración de París. Vol.1. Hallazgos clave. OCDE, con base en Informe Banco Mundial y perfiles de país de revisión del BM, marzo 2007.

que los “países socios necesitan profundizar su apropiación del proceso de desarrollo mediante el mayor involucramiento de la ciudadanía y los parlamentos en la planificación y evaluación de sus políticas y programas de desarrollo”.

Recomendación 4: Los donantes deben apoyar reformas para que los sistemas de compras públicas sean más responsables (accountable) y no más liberalizados.

En Accra, los gobiernos deberían acordar enfocarse enteramente en el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los sistemas de compras públicas hacia la ciudadanía en los países receptores. Más que premiar a los países que incrementan su liberalización (parcial o totalmente), deberían apoyar a los países receptores en la búsqueda de diferentes caminos para vincular las compras públicas con objetivos de desarrollo económico y social, a través de Asistencia Técnica dirigida por el propio país.

Las OSC reciben de buen grado el compromiso de los donantes de usar los sistemas nacionales, tales como los sistemas gubernamentales de compras y adquisiciones y no los suyos propios. Reconocemos que para hacerlo, los donantes necesitan estar seguros de la fortaleza de los sistemas de los países. Tenemos algunas preocupaciones en relación a que los avances en este indicador se centren más en el desarrollo del sistema de adquisiciones más que cuánto lo usan los donantes. Además, nos preocupa que la metodología para evaluar la fortaleza del sistema de compras públicas recompense más a los países si no discriminan contra las compañías con base en su nacionalidad.

La transparencia en los sistemas de compras públicas es un “Tema de Singapore”, el cual los países en desarrollo se han negado a negociar en el marco de la Organización Mundial del Comercio, porque lo ven como una forma de empujar la liberalización de las adquisiciones. Las compras públicas alcanzan anualmente más de US\$ 2.000 millones y la liberalización de las compras puede darle buenas oportunidades a compañías de otros países, en especial de países desarrollados. El grado que los países en desarrollo liberen sus compras públicas debe ser de elección de los propios países y no debe

de ninguna manera vincularse a los flujos de ayuda (a través de la condicionalidad), a la elección de la modalidad de la ayuda (por ejemplo apoyo presupuestal) y al uso de los sistemas nacionales. Los donantes deben focalizar su apoyo en la asistencia a los países en desarrollo para que desarrollen sistemas de compras públicas fuertes y que sean apropiados a sus contextos. Es hipócrita que los donantes requieran esto de los receptores de ayuda, cuando muchos continúan haciendo depender su ayuda y exigen que los contratos vayan a compañías de sus propios países.

Recomendación 5: La AAA debe reconocer a las OSC como actores del desarrollo por derecho propio y conceder las condiciones que les permitan jugar un papel efectivo

Los donantes y los gobiernos del Sur deben apoyar las condiciones que permitan a las OSC del Sur cumplir con su papel en el proceso del desarrollo. Las OSC necesitan marcos legales que proporcionen libertad de asociación, derecho a organización y una prensa libre y abierta. Las OSC necesitan de financiamiento de largo plazo y los donantes deben explorar nuevas modalidades de apoyo para proporcionárselo.

Las OSC son esenciales en la creación de un clima de cambio político, social y económico hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades y el respeto pleno de los derechos humanos. Por lo tanto, es vital que se preserve su papel estratégico.

Las OSC tienen un papel vital en el desarrollo, aunque su papel no es el de sustituir a los gobiernos en sus obligaciones y en sus responsabilidades ante la ciudadanía. Las OSC, incluyendo las organizaciones de mujeres, los sindicatos y otros movimientos sociales, son la expresión de una ciudadanía democrática activa, sin la cual la gobernanza o el desarrollo no pueden progresar.

Una cultura democrática requiere de apertura a alternativas de desarrollo, respeto y promoción de una pluralidad de visiones, de los derechos humanos y de la igualdad de género. El desafío clave del proceso de reforma de la ayuda es incorporar estos principios en las políticas y prácticas de los donantes, los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Las OSC son actores del desarrollo por su propio derecho, enraizadas en la organización de la ciudadanía para reclamar sus derechos y hacer rendir cuentas a los donantes y los gobiernos. Las OSC tienen variadas características y juegan papeles importantes a distinto nivel. Por ejemplo, tienen un papel en la provisión efectiva de programas de desarrollo, en el empoderamiento social de las personas pobres y grupos marginados, en hacer rendir cuentas a los gobiernos y en la contribución al respeto pleno de los derechos humanos.

Algunas OSC también son donantes o canales de asistencia y muchas juegan un papel de contralor. Es necesario reconocer en la agenda de la eficacia de la ayuda los roles claves de las OSC como actores del desarrollo y en la promoción de las condiciones necesarias para que ello se haga efectivo.

No debe usarse a las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda como un medio de implementar los compromisos de los donantes en la DP (por ejemplo la alienación no crítica de las OSC con la DELP). Por el contrario, se debe otorgar a las OSC un espacio amplio para que hagan rendir cuentas a donantes y gobiernos en la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda, y en el enriquecimiento de la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda y la DP en sus diversas funciones en el involucramiento con donantes y gobiernos, y especialmente en el empoderamiento a los pobres para que reclamen sus derechos.

Las OSC ya han tomado muchas iniciativas para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas, por ejemplo la Carta Internacional de Responsabilidad, el Proyecto Esfera) y están dando nuevos pasos para mejorar las alianzas entre las OSC del Norte y del Sur.

La DP menciona la importancia del papel de las organizaciones de la sociedad civil en hacer rendir cuentas a los gobiernos. Sin embargo, las “nuevas modalidades de la ayuda” representan desafíos adicionales para las OSC en el acceso a recursos. Los donantes necesitan explorar nuevas modalidades para el acceso efectivo de recursos financieros para las OSC, incluyendo a los grupos por los derechos de las mujeres.

4. Hacia una ayuda responsable

La rendición de cuenta es la base de la ayuda eficaz y debe basarse en derechos

Las OSC en todo el mundo argumentan que la rendición de cuentas es la única base de una ayuda eficaz. Los donantes, los gobiernos del Sur y otros actores en el sistema de la ayuda deben rendir cuentas del impacto y de los resultados de desarrollo de la ayuda. Las OSC entienden que estos impactos y resultados deben evaluarse en términos de progreso hacia estándares de derechos humanos de acuerdo universal, como el derecho al desarrollo y los derechos sociales y económicos. Las obligaciones basadas en derechos deben proporcionar una normativa y marco organizativo para la rendición de cuentas en el sistema de la ayuda.

Recomendación 6: Crear un sistema de monitoreo y evaluación independiente para la DP y su impacto en el desarrollo

La AAA debe crear un sistema de monitoreo y evaluación independiente de la DP en los niveles internacional, nacional y local. En el nivel internacional, se necesitan nuevas instituciones independientes para jugar este papel, de forma de hacer rendir cuentas a los donantes de su desempeño integral. En los niveles nacional y local, la evaluación y el monitoreo deben involucrar a un amplio espectro de interesados, con las OSC en un papel clave.

El monitoreo y la evaluación debe prestar más atención a los vínculos entre las reformas de las modalidades de la ayuda y los resultados del desarrollo y el progreso de los derechos humanos. La AAA debe trabajar para explorar estos vínculos. La AAA debe formular un plan de trabajo para desarrollar un proceso más participativo, liderado por contrapartes del Sur, entre ellas OSC, para determinar indicadores y mediciones más adecuadas de la eficacia de la ayuda. La evaluación de 2010 de los compromisos de la DP debe incluir los resultados de esta amplia evaluación.

Además, los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir indicadores sensibles al género y marcos de trabajo basados en resultados, de forma de asegurar pasos

efectivos hacia el logro del ODM 3⁷. Las OSC demandan la inclusión de instrumentos específicos dentro de las “nuevas herramientas de la ayuda”, en particular: presupuesto con base en el género, auditorías de género, y monitoreo de la implementación de los instrumentos internacionales que promueven la justicia de género.

El sistema actual de monitoreo de la Declaración de París es asimétrico: los donantes se monitorean a sí mismos, mientras que el Banco Mundial monitorea a los receptores. Para que el proceso de París sea creíble, la evaluación y monitoreo independientes son esenciales.

No hay suficiente confianza en la definición y medición de muchos de los indicadores de la DP y en el sistema de monitoreo. El proceso actual oficial de monitoreo ha permitido que algunos donantes redefinan sus compromisos para sobre-enfatizar su desempeño. Por el contrario, el monitoreo de los gobiernos receptores ha sido mayormente una revisión del cumplimiento de las normas y estándares que se discutieron de forma muy limitada en París y que son, en muchos casos, definidos por los donantes (por ejemplo el uso de las evaluaciones del Banco Mundial sobre apropiación, rendición mutua y gestión pública financiera). No es aceptable que el monitoreo y la evaluación de la implementación de la DP sean controlados por los donantes, tanto directamente en países individuales como a través del Banco Mundial y del CAD de OCDE.

El proceso de monitoreo puede veladamente traer nuevas condicionalidades, por ejemplo con los donantes que han impulsado la apertura de las compras públicas a empresas extranjeras como pre-condición para el uso de los sistemas de compras de los países. Por lo que para ser “eficaz” en términos de la ayuda, los países del Sur enfrentan presiones para acompañar recomendaciones que no se acordaron en foros internacionales como la OMC.

Recomendación 7: Incorporar contratos vinculantes, transparentes, y de acuerdo mutuo en la gestión de la ayuda

Los términos de la ayuda deben negociarse de forma justa y transparente con participación y responsabilidad hacia la gente que vive en la pobreza. Los donantes y los gobiernos receptores deben acordar basar las futuras relaciones de ayuda en acuerdos transparentes y vinculantes, que incluyan compromisos claros de los donantes en volúmenes y calidad de la ayuda, con sanciones para los donantes que no cumplan sus compromisos. Se debe monitorear estos acuerdos de forma separada, como se describe más arriba.

La rendición mutua entre donantes y gobiernos receptores debe ser una realidad

Actualmente, la rendición de cuentas en los flujos de ayuda va casi exclusivamente en una dirección: del receptor al donante. Los donantes a menudo no rinden cuentas a los gobiernos y ciudadanía de los países a los que entregan ayuda. Para hacer de la rendición de cuentas mutua una realidad en los países, los donantes deben hacer compromisos transparentes y vinculantes, sobre los cuales rindan posteriormente cuentas.

La rendición de cuentas mutua en el contexto de relaciones desiguales de poder entre los donantes y los receptores también requiere de un compromiso de reforma fundamental de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Las IFI siguen teniendo mucha influencia en las opciones de los países receptores y la armonización entre los donantes podría aún aumentar esta influencia. Y la arquitectura de los sistemas financieros internacionales sigue siendo poco democrática, los países receptores no tienen voz en la determinación de las políticas de las IFI.

Para que los principios de rendición de cuentas sean una realidad, se debe reformar sustancialmente a las IFI, de forma de dar a los países receptores la oportunidad de influir en sus políticas: la AAA debe reconocer esto y debe hacerlo sobre la base de reconocimiento de derechos.

⁷ Promover la igualdad de género y la autonomía y empoderamiento de las mujeres.

Recomendación 8: Crear mecanismos multisectoriales para hacer rendir cuentas a los gobiernos y donantes

Deben desarrollarse mecanismos multisectoriales para la rendición de gobiernos y donantes sobre el uso de la ayuda y deben convertirse en el test principal sobre si la rendición mutua y (el indicador 12) se cumple. Deben ser abiertos, transparentes y periódicos, con espacio real para que la ciudadanía de los países del Sur pida cuentas a los gobiernos y a los donantes.

La rendición mutua debe ir más allá de los donantes y los gobiernos

Los países del Sur tienen a menudo sistemas de rendición débiles, sin mecanismos eficaces para que la ciudadanía o los parlamentos hagan rendir cuenta al poder ejecutivo. La ampliación de los mecanismos de rendición que incluyan una gama más amplia de sectores es una oportunidad para involucrar a las personas pobres y marginalizadas en las decisiones que afectan sus vidas. Es importante también que los nuevos mecanismos de rendición de cuentas se apoyen en mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos (como los tratados de la ONU).

Recomendación 9: Establecer un sistema equitativo de gobernanza multilateral de la AOD para negociar futuros acuerdos de reforma de la ayuda

El proceso de reforma debe discutirse en una institución multilateral amplia, con mecanismos de negociación claros y transparentes y representación equitativa de donantes, receptores y de la sociedad civil.

El mismo proceso de reforma de la ayuda debe rendir cuentas

El CAD de la OCDE no representa a los países receptores que son los dueños legítimos del financiamiento y ayuda para el desarrollo, pero aún así es el foro principal para la reforma de la ayuda. Esta gobernanza imperfecta del sistema de ayuda hace que los países más dependientes de la ayuda no puedan tener posiciones fuertes en las negociaciones. Es importante establecer un sistema de AOD

basado en un poder equitativamente distribuido entre los donantes y receptores, y con representación de la sociedad civil. La agenda de la eficacia de la ayuda sería incluso más eficaz si se vincula con la agenda más amplia de la ONU en torno al financiamiento para el desarrollo, concretamente con el capítulo sobre “abordar los aspectos sistémicos”.

5. Calidad de la ayuda: los donantes deben cumplir

Recomendación 10: Los donantes deben rendir cuentas por los compromisos que ya han asumido en la Declaración de París

Se deben establecer metas para 2010 para que los donantes cumplan con sus compromisos en la DP, que deben reafirmar su voluntad de cambiar la forma de trabajo y de cumplir con estándares básicos de calidad de la ayuda.

De acuerdo a los compromisos de reducción de la pobreza y la desigualdad (párrafos 1 y 2), los donantes deben asegurar el acceso a recursos para las estrategias de género definidas por los propios países.

Los donantes deben tener estándares de calidad de ayuda, donde sea que trabajen

La DP incluyó importantes compromisos de los donantes sobre estándares básicos de calidad de la ayuda. Sin embargo, algunos donantes son reacios a rendir cuentas sobre esos compromisos. Aunque se han establecido metas para receptores individuales, hay donantes que se resisten a aceptar sus metas para 2010.

Se ha reconocido ampliamente además el papel crucial de los avances en la igualdad de género en la eficacia del desarrollo. Por lo tanto, los donantes deben asegurar la canalización eficiente de la ayuda al desarrollo en apoyo a políticas de género de genuina apropiación por parte de los países, sobre la base de un profundo diálogo de políticas con gobiernos socios y con actores no-gubernamentales clave. Los beneficios potenciales de una nueva agenda de eficacia de la ayuda no se podrán concretar sin la adopción de una perspectiva de género.

Recomendación 11: Comprometerse a dar ayuda para la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos

Los donantes deben comprometer ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad y promover los derechos humanos. Deben poner fin a la práctica de usar la ayuda para sus propios intereses y prioridades políticas y económicas.

La ayuda debe beneficiar las personas pobres y vulnerables

Las OSC entienden que la ayuda a menudo se usa para satisfacer los intereses económicos y políticos de los donantes, sin atender las necesidades de los grupos más pobres y vulnerables. Por ejemplo, la ayuda se ha usado para promover políticas de liberalización económica que han beneficiado empresas de países donantes pero han dañado los intereses de las personas pobres y vulnerables, especialmente las mujeres y las niñas.

Recomendación 12: Las OSC reclaman expresiones más fuertes de compromiso para una ayuda no condicionada

En Accra, los donantes deben comprometerse a una ayuda sin condiciones para todos los países y en todas las modalidades (incluso la ayuda alimentaria y la asistencia técnica) y establecer metas de monitoreo independiente para la traducción de estos compromisos a la práctica.

Toda la ayuda debe ser sin condiciones

“Atar” la ayuda a la compra de bienes y servicios infla los costos, retrasa la ejecución y reduce la flexibilidad de los países del Sur para dirigir la ayuda donde más se necesite. Los beneficiarios primarios de estas prácticas son firmas y consultores en los países donantes.

Mientras que los donantes han hecho esfuerzos de reforma, no han incluido en sus acuerdos áreas como la ayuda alimentaria y la asistencia técnica y en la práctica siguen dirigiendo sus presupuestos de ayuda a sus propias empresas.

Los donantes al mismo tiempo han estado solicitando a los receptores abrir los sistemas de compras públicas a la competencia extranjera. La no-condicionalidad haría que la ayuda fuera más flexible y eficaz, pero se debe autorizar a los receptores a mantener preferencia por los productos y servicios nacionales, para asegurar que más ayuda quede en los países del Sur, y

es usada de acuerdo al proceso de toma de decisiones de los propios países del Sur.

Recomendación 13: Reformar la asistencia técnica para responder a las prioridades y construir capacidades nacionales

Las metas de mejora de la asistencia técnica deben fortalecerse, entre ellos asegurando que el 100% de la asistencia técnica se base en la demanda y esté alineada con las estrategias nacionales.

Debe respetarse el derecho de los países receptores de contratar de acuerdo a sus necesidades. Deben desarrollarse formas más efectivas de asistencia técnica Sur-Sur.

La asistencia técnica debe responder a las demandas reales de capacidades

La OCDE estima que la mitad de toda la ayuda es en la forma de asistencia técnica. Pero en el reciente proceso de evaluación de París se reveló que varios países en desarrollo creían que la asistencia técnica que reciben no responde a sus demandas. Mucha asistencia técnica es condicionada y costosa, y a menudo ineficaz para generar capacidades locales.

La asistencia técnica debe guiarse en base a la demanda y estar alineada con las estrategias nacionales, con énfasis en la construcción de capacidades locales.

Recomendación 14: Guiar la adjudicación de la ayuda como respuesta a necesidades

En Accra, los gobiernos deben acordar el desarrollo de un mecanismo internacional transparente y eficaz para mejorar la adjudicación de la ayuda, de forma que la reciban quienes más la necesitan.

La ayuda debe adjudicarse de forma justa

Una condición básica de la eficacia de la ayuda debe ser su asignación en los países y áreas que más lo necesiten. Sin embargo, el sistema actual de asignación de la ayuda no responde a la necesidad: algunos donantes siguen adjudicando su ayuda de acuerdo a sus propios intereses y objetivos, otros usan la adjudicación como una forma de imponer condiciones y el sistema en general carece de coherencia y de coordinación. Muchos países y temas críticos

reciben ayuda insignificante: hay acuerdo general en cambiar esta situación, pero la Declaración de París no habla de este tema.

Recomendación 15 Metas para mejorar la predecibilidad multianual de la ayuda

Los donantes deben acordar nuevas metas en Accra de compromisos multianuales, predecibles y garantidos, basados en criterios claros y transparentes.

La ayuda debe ser predecible

Los flujos de ayuda a menudo son volátiles: muchos donantes hacen compromisos de no más de un año y la ayuda llega muy tarde, o no llega. Con frecuencia los desembolsos son de acuerdo a las prioridades y cronogramas de los donantes, sin que se hagan esfuerzos para respetar y conformar las prioridades de desarrollo y la planificación nacional, o el cronograma presupuestario nacional. Todo ello hace que sea muy difícil para los receptores preparar presupuestos eficaces, o planificar con anterioridad, y hace difícil para las OSC monitorear los flujos de ayuda y su eficacia. Los donantes deben hacer compromisos multianuales con base en criterios claros y transparentes y deben cumplir con esos compromisos a tiempo, de forma transparente.

6. Hacer del Foro de Alto Nivel de Accra un Foro Abierto y Responsable

Las OSC son esenciales para que la ayuda sea más eficaz. Como tales, deben tener un involucramiento y participación sustantivos en el proceso de acuerdo, implementación, monitoreo y evaluación de la agenda de eficacia de la ayuda. Deben realizarse esfuerzos especiales para asegurar la participación de las mujeres, de los pueblos indígenas, de las personas discapacitadas, de las comunidades locales y de otras personas marginalizadas. La vinculación con las OSC debe ser parte de un compromiso institucionalizado de los miembros del CAD y de su Secretariado para un significativo vínculo con las OSC en distintos temas no necesariamente limitados a la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Recomendación 16: Asegurar participación sustantiva de las OSC en el FAN de Accra

Debe incluirse a las OSC en todos los segmentos del FAN de Accra. Las perspectivas de las OSC deben ser parte de las discusiones oficiales, incluso del evento Ministerial y de la preparación del documento de la AAA.

La agenda del FAN debe reflejar las preocupaciones de grupos a menudo excluidos de estos procesos. En particular, la participación de organizaciones de mujeres en todo el proceso del FAN, incluso a través de una mesa redonda sobre igualdad de género y eficacia de la ayuda, es clave para asegurar que las voces y las propuestas de las mujeres se tomen en cuenta.

Se debe organizar una consulta abierta y transparente, con suficientes recursos, en el camino hacia Accra, que incluya:

- *distribución temprana y en borrador de documentos clave, con la sociedad civil como observador en todas las reuniones*
- *mecanismos claros de participación en todos los niveles, con suficientes recursos, para asegurar amplia representación de distintas OSC (incluso grupos excluidos como las mujeres, los campesinos, migrantes, pueblos indígenas, jóvenes, y niños y niñas).*

En conjunto con las OSC, deben acordarse parámetros de rendición claros de cómo las recomendaciones y propuestas de las OSC se van a tratar en el proceso.

DEFINICIONES CLAVE Y SIGLAS USADAS

- AAA:** Agenda de Accra para la Acción
- OSC:** Organizaciones de la sociedad civil
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE
- FAN:** Foro de Alto Nivel
- IFI:** Instituciones Financieras Internacionales
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo
- OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- DP:** Declaración de París
- DELP:** Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
- UNCTAD:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

INVITAMOS A TODAS LAS OSC A RESPALDAR ESTE DOCUMENTO

Organizaciones que han apoyado este documento, hasta noviembre de 2007:

ActionAid International, Afrodad, Red Árabe de ONG para el Desarrollo (ANND), Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID), BOND (Reino Unido), Consejo Canadiense de Cooperación Internacional (CCIC), CIVICUS, Eurodad, IBIS, Fundación IBON, Foro de OSC de Eficacia de la Ayuda de Ghana, SEND (Fundación para el Desarrollo de la Iniciativa Social de África Occidental), Realidad de la Ayuda, Social Watch, Red del Tercer Mundo, Red Europea de Mujeres en Desarrollo (WIDE).