

# De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda

Nils-Sjard Schulz  
Investigador Senior  
Área de Acción Humanitaria y Desarrollo  
FRIDE

El III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN), celebrado a principios de Septiembre en Accra (Ghana), se planteó como una oportunidad para revisar la puesta en práctica de la Declaración de París de 2005 (DP) a medio camino hacia sus objetivos de 2011. En principio, el Foro debía centrar su atención en una valoración técnica de los progresos alcanzados y obstáculos encontrados, con base en informes recientes de seguimiento y evaluación elaborados por el Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD). No obstante, como resultado de los profundos cambios en las relaciones entre el Norte y el Sur y un proceso complejo de consultas con los países socios y las organizaciones de la sociedad civil, el FAN de Accra representó una ocasión única para continuar la renegociación de la **gobernanza global de la ayuda** y prestar atención a los aspectos políticos de las relaciones de la ayuda.

El producto final del FAN, la Agenda de Acción de Accra (AAA), refleja un proceso de negociaciones enrevesado y determinado por las cambiantes relaciones de poder. Se previó que la AAA sería una fuente de energía adicional para profundizar la puesta en práctica de la DP. Pero, en contraste con el acuerdo de 2005, la AAA no establece plazos para la mayoría de sus compromisos y por tanto resultará **difícil de poner en práctica a nivel de los países y agencias**. Para los no participantes, la comprensión de las implicaciones más profundas de la AAA puede ser un desafío, mientras que su progreso no puede medirse debido a la ausencia de nuevos indicadores.

## Hacia la gobernanza global de la ayuda

La reconstrucción de las relaciones de la ayuda hacia un modelo más horizontal se inició a mediados de los años 1990. El FAN de Accra supuso otro hito en este proceso de superación de las asimetrías inherentes del régimen de la ayuda. En este sentido, la gobernanza global de la ayuda significa convertir la "caridad", basada en condicionalidades, de los donantes bilaterales en un sistema de estándares de mutuo acuerdo, que debería ser supervisado y reforzado por organismos multilaterales independientes.

En Accra, uno de los cambios fundamentales residió en la **posición más firme de los países del Sur**. Muchos países socios están avanzando con éxito en el cumplimiento de sus tareas (especialmente en la reforma de la gestión de las finanzas públicas), frente a lo que los progresos de los donantes son más bien desiguales. Además, el Sur tiene ahora acceso a importantes flujos financieros que exceden la ayuda (como los ingresos provenientes de recursos naturales y las

remesas) y ha experimentado un ciclo impropio de crecimiento económico. Por otra parte, la aparición de nuevos donantes está cambiando las constelaciones tradicionales de la ayuda y las relaciones entre el Norte y el Sur. Los líderes de los países socios están conscientes de y preparados para la necesidad de superar la dependencia de la ayuda, y en todos los contextos regionales, han surgido *campeones* comprometidos y competentes. Esto se hizo evidente en el éxito relativo del Grupo de Contacto<sup>1</sup> a la hora de coordinar las prioridades de los países del Sur. Los siguientes puntos fueron aspectos clave de la agenda del Sur que finalmente se pudieron incluir en la AAA, aunque con diferentes grados de concreción: predictibilidad a medio plazo, control nacional sobre la cooperación técnica, reducción significativa de las condicionalidades, uso creciente de los sistemas nacionales, un enfoque innovador de la cooperación Sur-Sur (basado en el principio de la no injerencia en los asuntos nacionales) y mecanismos más fuertes para la responsabilidad mutua.

Entre los donantes, se hicieron evidentes importantes fricciones durante el FAN, particularmente entre, por un lado, los miembros de la Unión Europea impulsando el diálogo político y obligaciones más concretas para los donantes y, por otro, Estados Unidos y Japón rechazando cualquier concesión adicional. Mientras que Washington trató de ejercer su influencia sobre el Banco Mundial, los donantes europeos lograron asegurar una gran parte de su agenda para Accra, definida por una comunicación del Consejo Europeo de julio de 2008. El papel de Europa en Accra encontró una valoración muy positiva por parte de los países del Sur y la sociedad civil. Representa también una nueva base para la futura política de desarrollo común de la Unión Europea. Un aspecto muy relevante fue la plena integración de los donantes Nordic+ (que habían negociado por separado en ocasiones previas) en el grupo de negociaciones europeo. Esto fue reforzado por el firme compromiso de Francia (que actualmente ocupa la Presidencia del Consejo Europeo) y España (alineándose al grupo Nordic+ y apostando por el clúster más amplio de "Nordic++"). En vez de un debilitamiento de las opciones progresistas, esta estrategia facilitó una posición europea muy ambiciosa, reforzada especialmente en la fase final de las negociaciones.

No obstante, quedan dudas sobre si la comunidad donante está preparada para los profundos cambios dibujados en la AAA. Una pregunta clave reside en la selección de la plataforma adecuada desde la que gobernar el régimen de la ayuda. Este campo se encuentra actualmente dominado por un "área gris" de colaboración entre el Banco Mundial y el OCDE/CAD, que está dificultando la implicación efectiva de los nuevos actores de desarrollo y muchas veces sirve para limitar las voces de los países socios. Las futuras deliberaciones deberán dedicar cierto esfuerzo a la definición de la naturaleza y el mandato del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del OCDE/CAD. Más en general, especialmente los países del Sur impulsarán una progresiva multilateralización de la agenda de la eficacia de la ayuda. Mientras tanto, el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC se está posicionando con el fin de asegurarse un liderazgo efectivo a nivel de las relaciones entre donantes y socios. En todo caso, aparte de recelos ante las debilidades significativas del sistema de Naciones Unidas, no está claro hasta qué punto los donantes accederían a una reedición de la agenda de la eficacia de la ayuda a nivel de las Naciones Unidas, considerando que esta opción reduciría significativamente su poder de negociación. El IV FAN en 2011 podría crear un punto de salida para una transición para las Naciones Unidas, probablemente con base en una división de tareas, hasta ahora poco explorada, entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial+OCDE/CAD. En este contexto, la propuesta de Colombia - un país de renta media no dependiente de la ayuda que apuesta fuertemente por la cooperación Sur-Sur - de acoger el próximo FAN podría crear un entorno estimulante para las negociaciones de 2011.

---

<sup>1</sup> Compuesto por Colombia, Egipto, Ghana, Nicaragua, Sudáfrica, Sri Lanka y Vietnam.

## Los cambios más relevantes de los principios de París

La dimensión técnica de la AAA crea un marco complejo para cambios concretos en los cinco principios de la eficacia de la ayuda. Sorprendentemente, la AAA no sigue la estructura lógica, anclada en los principios, de la DP. En todo caso, sí refleja el proceso de aprendizaje de los últimos tres años y abre distintos puntos de entrada para alcanzar compromisos más firmes y claros en 2011:

**Apropiación:** El diálogo nacional sobre las políticas de desarrollo deberá ser más inclusivo hacia la totalidad de los actores nacionales. Los donantes se comprometen al apoyo a las capacidades de todos los actores de desarrollo para participar en este diálogo, lo que incluye parlamentos, gobiernos locales, la sociedad civil, medios de comunicación, centros de investigación y el sector privado. Las políticas de desarrollo deberán ser coherentes con las convenciones globales de igualdad de género, derechos humanos, discapacidad y sostenibilidad medioambiental. Las condicionalidades deberán ser más transparentes y ser coherentes con los planes nacionales de desarrollo.

**Alineación:** Se da más prioridad a la canalización de los flujos de la ayuda a través de los sistemas nacionales, y los donantes deberán justificar el uso de sistemas paralelos. La valoración de la calidad de los sistemas nacionales se hará en base de una diagnosis compartida. El indicador correspondiente ha sido revisado e incluye ahora un porcentaje fijo (50%). Por otra parte, la AAA fundamenta futuras mejoras con respecto a la predictibilidad a medio plazo (3 a 5 años).

**Armonización:** La división del trabajo constituye ahora un aspecto central para asegurar una adecuada complementariedad entre los donantes. Se ha puesto especial énfasis en el liderazgo de los países socios, lo que trata de evitar la coordinación liderada en exclusiva por los donantes. En junio de 2009, se prevé iniciar el diálogo sobre la división del trabajo internacional y la concentración geográfica de los donantes.

**Gestión orientada a resultados:** Se procurará que los sistemas de información mejorados y las capacidades estadísticas reforzadas generen datos desagregados (por género, región y estatus socioeconómico). Los incentivos legales y administrativos se revisarán. Esto afecta también a la progresiva descentralización de las agencias de los donantes.

**Responsabilidad mutua:** Se profundizará el control parlamentario, especialmente con respecto a la transparencia de la gestión de las finanzas públicas y de los flujos de la ayuda. La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, lanzada en Accra, se centrará especialmente en la ayuda transparente. Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas se complementarán con pruebas independientes creíbles. A nivel internacional, la responsabilidad mutua se promoverá con una participación más activa de los países socios en la revisión entre pares que realiza el OCDE/CAD.

### Otros documentos de FRIDE sobre Accra:

“De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda”, FRIDE Backgrounder, agosto de 2008

“Apropiación con adjetivos”, FRIDE Documento de trabajo, junio de 2008

Cobertura de las negociaciones oficiales del FAN de Accra en el Foro AOD, el blog de FRIDE: <http://foroaod.org/tag/accra>

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)