

“APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y RESPONSABILIZACIÓN MUTUA”

Nuevos retos para la relación entre gobiernos socios y donantes

Documentación básica para los seminarios
en Madrid, Barcelona y Bilbao 17-19 Junio 2008

1 El contexto: hacia Accra y más allá

La Declaración de París del 2005 ha desencadenado una dinámica inesperada en la gestión de la ayuda internacional. Pese a haber surgido en un foro con un mandato endeble —el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF) del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la OCDE, que incluye a donantes y países socios— la Declaración se ha convertido en piedra angular para gran parte de la gobernanza internacional de la ayuda y para la redefinición de las relaciones donante-receptor. La Declaración está basada en varias iniciativas anteriores, como el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial y la Declaración de la Cumbre de Monterrey, a las que reinterpreta, y se la relaciona con frecuencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como con marcos de desarrollo más normativos que promueven las Naciones Unidas.

Durante 2008, en el que se celebrarán eventos de alto nivel como el Foro de Cooperación para el Desarrollo en julio, el Foro de Alto Nivel de Accra sobre Eficacia de la Ayuda en septiembre, la Cumbre ODM de Nueva York en septiembre y la reunión de Doha sobre Financiación para el Desarrollo en noviembre, habrá varios intentos de reelaborar la agenda. Uno de ellos es una evidente repolitización de la agenda de París que, según algunos críticos, se ha convertido en un ejercicio para ocultar detalles técnicos.

Desde una perspectiva del Sur, hay varias cuestiones destacadas, entre las cuales ocupa un lugar dominante la **responsabilización mutua**. La responsabilización mutua está definida de forma imprecisa por el decimosegundo indicador de la Declaración de París como “una implementación de mecanismos de revisión”, y quizá sea el indicador que menos atención ha recibido de todos. La Declaración de París se centra sobre todo en las relaciones donante-socio, pese a que existen varias relaciones de responsabilización más dentro de la cadena de la ayuda, que se extiende desde los contribuyentes de los países donantes hasta los ciudadanos del Sur. Las operaciones de supervisión de la Declaración han puesto de relieve que sólo un tercio de los países socios cuentan con mecanismos implementados y que muchos de ellos no están en funcionamiento, en el sentido de que no establecen conductas vinculantes.

Los donantes, junto con los grupos de la sociedad civil del Norte y del Sur, los defensores de los derechos humanos y los activistas en cuestiones relativas al género vienen propugnando un concepto más amplio de **apropiación democrática** que iría más allá de —o sería cualitativamente más profundo que— la cuestión que se mide en el primer indicador de la Declaración de París, la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con sus respectivos procesos de consulta. Por tanto, la agenda de la ayuda para el desarrollo y de la promoción de la democracia están cada vez más entrelazadas.

En Accra se hablará de la apropiación y de la responsabilización mutua y un balance de las prácticas de éxito impulsará la mejora de las estructuras de medición y diálogo existentes y la implantación de mecanismos similares en países que aún no lo hayan hecho. Esto lleva aparejadas varias oportunidades para que los donantes respondan a las demandas de los países socios y de la sociedad civil, que piden más transparencia en su conducta, más previsibilidad, menos ejercicio directo del poder y dejar más espacio político. Accra representa también una oportunidad para crear más visibilidad e indicios para la política de la ayuda, tanto para su gobernanza global como para su impacto en las relaciones internas de los gobiernos con los donantes y de los gobiernos con los ciudadanos en cada país socio. Con el fin de estar preparados para responder a estas oportunidades, parece necesario reflexionar sobre la naturaleza cambiante de la relación de ayuda, su relación con el contrato social en los países socios y las herramientas políticas y técnicas de que disponen los donantes.

2 La oportunidad: La ayuda española en marcha

En el 2008, los eventos internacionales de alto nivel van a alimentar el debate interno español sobre la ayuda. Por otro lado, España va a iniciar un proceso de consulta sobre el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 entre los meses de junio y octubre. Además, este año se va a desarrollar el nuevo Plan África 2009-2012 y hay prevista una fase de consulta.

Tras un primer periodo de renovación de los instrumentos de planificación y política que ha sido reconocido por la revisión del DAC de la OCDE, el sistema de ayuda español entra en una fase de reforma institucional en la que ha de convertir las aspiraciones en logros. Al ser el octavo donante del DAC, las reformas en curso del sistema español de ayuda ofrecen importantes oportunidades para informar tanto a los responsables de formular políticas como a los profesionales. De modo similar, el público en general y el sector no gubernamental han ganado más profundidad y competencia técnica en sus discursos.

En coordinación con un grupo de actores de las esferas oficial, académica y no gubernamental que trabajan en la eficacia de la ayuda, FRIDE planea actualmente lanzar un espacio de debate en Internet sobre la calidad de la ayuda española. El objetivo general de ese blog es abrir el debate sobre la eficacia de la ayuda a un público más amplio, garantizar la responsabilización hacia atrás de los responsables políticos españoles y sostener el paso de un concepto de cooperación internacional basado en la beneficencia a una percepción de la ayuda como parte de la política social global. Los eventos atraerán asimismo la atención del público interesado en general a este foro web.

Una de las principales características de la política española es lo que se conoce como “cooperación descentralizada”, la ayuda al desarrollo gestionada por gobiernos subnacionales. Su adhesión a principios de la buena donación y de eficacia de la ayuda varía. Al mismo tiempo, esta característica de la ayuda española es lo más visible ante los ciudadanos y garantiza el nivel especialmente elevado de aprobación de la AOD por el público español. Dada la diversidad de España, es importante llevar el debate, que a menudo queda circunscrito a Madrid, a otras capitales españolas que tienen comunidades académica y política propias e igualmente ricas. Por tanto, se trata de intentar unir los discursos regionales, a veces desconectados, y de exponerlos a experiencias internacionales.

3 Bibliografía

Entre las publicaciones de los ponentes figuran las siguientes:

- Lucy Hayes 2008: *Turning the Tables: Aid and accountability under the Paris framework*, Bruselas [Eurodad]
<http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2166>
- Paolo di Renzio 2006: *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships Addressing the power imbalance between donors and recipients is necessary to promote real partnerships*, Londres [ODI]
http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf
- Felix Zimmermann: Informe de la conferencia “Ownership in Practice - Paris, 27-28 September 2007”, París
http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_21571361_37824719_38977173_1_1_1_1,00.html

En los últimos meses, durante el periodo previo a la celebración del Foro de Alto Nivel de Accra, se han publicado otros informes de gran repercusión sobre cuestiones de responsabilización mutua y apropiación democrática, entre ellos:

- La evaluación del DAC de la OCDE de la Declaración de París. Frente al *seguimiento* de la Declaración de París, que pregunta qué avances se han producido, la evaluación pregunta *por qué* se han producido. En la primera fase, se han publicado varias monografías sobre oficinas centrales de donantes, agencias multilaterales y de países socios.
http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html
- Roberto Bissio 2008: [Informe para el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU] *Application of the criteria for periodic evaluation of global development partnerships as defined in Millennium Development Goal 8 from the right to development perspective: The Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/A-HRC-8-WG.2-TF-CRP7.doc>
- OECD/DAC 2008: *Outcome Report and case studies from the international conference on “Strengthening the Development Results and Impacts of the Paris Declaration through Work on Gender Equality, Social Exclusion and Human Rights”* [Dublín +1] www.oecd.org/dac/effectiveness/resultsandimpacts
- Oxford Policy Management 2008: *Briefing Note on Mutual Accountability in Aid Effectiveness*,
<http://www.opml.co.uk/track.rm?url=%2Fdocument.rm%3Fid%3D1063&from=244> y *OPDM study on Mutual Accountability prepared for DFID and OECD*
http://www.oecd.org/document/26/0,3343,en_2649_15587075_40459674_1_1_1_1,00.html
- Alliance 2015: “Fostering Democratic Ownership – Towards Greater Impact on Poverty”, Copenague, 2008
http://www.alliance2015.org/index.php/news/alliance_update/alliance2015_contributing_to_the_current_aid_effectiveness_debate

- *Better Aid - A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness*, informe respaldado por más de 380 organizaciones de la sociedad civil de más de 80 países, disponible en: www.betteraid.org
- Acaban de publicarse las posturas del Sur sobre varias cuestiones polémicas en Accra; pueden consultarse en: <http://weca-ecaaid.eu/2008/05/09/partner-country-issue-notes-on-the-accra-process/>

Se han publicado recientemente varios informes sobre los logros y las tareas pendientes del sistema español de ayuda, entre los que figuran los siguientes:

- José Antonio Alonso 2008: *Cooperación española: desafío para una nueva legislatura*, Madrid [ICEI PAPER 03]
<http://www.ucm.es/info/icei/noticias/novedades/cont112.html>
- José Antonio Sanahuja 2008: *La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas*, Madrid
http://www.revistaquorum.es/quorum-19/Quorum_19/MiradaPOLITICA/03_JoseAntonioSanahuja_19.pdf
- Stefan Meyer 2007: *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?* <http://www.fride.org/publicacion/225/>
- Nils Schulz 2007: *La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?*, FRIDE en contexto,
<http://www.fride.org/publicacion/67/>
- Stefan Meyer / Nils Schulz 2008: *Apropiación con adjetivos - Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización – informe síntesis*;
<http://www.fride.org/seccion/31/>
- Esther Palacio 2008: *Experiencias de Cooperación Delegada*,
<http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/AD000A82-FE6D-4587-AE63-9B24ACB3C857/0/DT22.pdf>
- Juan Pita 2008: *La Declaración de París y los países de renta media: La experiencia de El Salvador*
http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/4B6E1576-FE81-4111-B0FC-5249BAB3245A/2011/CeALCI_1es.pdf
- Juan Ignacio Pita (coord.) 2006: *Nuevos instrumentos de la cooperación española: el caso mozambiqueño*
<http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/9D4B7959-6162-4FBF-B95D-71B9A8B889F7/1095/DT2NuevosInstrumentos.pdf>
- CIDOB
- HEGOA