

mejorayuda

una condición necesaria para el desarrollo





La **Campaña del Milenio de las Naciones Unidas** (www.sinexcusas2015.org) fue creada en el año 2002 por el Secretario General de la ONU para reforzar y consolidar la labor de promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el mundo. Hoy está presente en más de 40 países y trabaja, junto a plataformas nacionales e internacionales de la sociedad civil y otras entidades, para exigir a los líderes mundiales que cumplan con su compromiso de erradicar la pobreza extrema en el mundo antes de 2015.

La **Campaña Pobreza Cero** (www.pobrezacero.org) es una campaña estatal organizada por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, que trata de implicar a todos los sectores sociales para la lucha contra la pobreza, de una forma urgente, definitiva y eficaz.

La **Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España** es una entidad sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 organizaciones no gubernamentales que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Sur.

ÍNDICE

¿Por qué es importante hablar de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo?	2
Agenda de la Eficacia de la Ayuda: aprender de la experiencia	5
La Declaración de París: Plan práctico para mejorar la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo	8
¿Qué podemos hacer para mejorar la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo?	13
1. El principio de apropiación democrática: los donantes deben respetar y apoyar los planes de desarrollo de los países receptores.	14
2. El principio de alineación de los donantes con las políticas y procedimientos de los países receptores.	16
3. Armonizar las prácticas y los procedimientos de la ayuda oficial al desarrollo.	20
4. Gestión orientada a resultados: la ayuda debe ser previsible y transparente.	24
5. Responsabilidad mutua.	25
6. Destinar la ayuda a los países que más la necesitan.	26
7. Desligar la ayuda y eliminar la condicionalidad.	28
8. Reformar la cooperación técnica y la financiación de becas.	30
¿Cómo asegurar una ayuda eficaz?	32
Una buena conducción en la Eficacia de la Ayuda	34
LA CALIDAD DE LA AYUDA: una reflexión desde la sociedad civil	36
¿Qué dicen las ONGD sobre la Eficacia de la Ayuda?	38
¿Qué propuestas hacen las ONGD para mejorar la Eficacia de la Ayuda?	41
¿Cómo se organiza la sociedad civil para influir en la agenda internacional sobre la Eficacia de la Ayuda?	48
Referencias	50



© UN Photo/Tim McKulka

¿Por qué es importante hablar de la Eficacia de **LA AYUDA AL DESARROLLO?**

En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, los líderes mundiales asumieron un compromiso histórico y acordaron trabajar juntos para liberar a millones de personas de las “condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema” y garantizar su “derecho al desarrollo”.

Sobre la base de estos compromisos, se fijaron los denominados **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, 8 objetivos orientados a la lucha contra la pobreza con retos como la erradicación del hambre, la mejora de la salud y la educación, la igualdad de género, la lucha contra enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, y la sostenibilidad del medio ambiente. La Comunidad Internacional fijó una serie de metas e indicadores para medir su evolución y progreso; y acordó una fecha límite para su cumplimiento: **el año 2015**.

Con los ODM se reconoce por primera vez que la lucha contra la pobreza es una responsabilidad política conjunta, que impli-

ca tanto a los países pobres como a los ricos. A los países en desarrollo les compete la consecución de los Objetivos 1 al 7, centrados en mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. A su vez, el ODM 8 plantea una serie de metas que los países ricos deben asumir para posibilitar la consecución del resto de los ODM. Entre otras cuestiones, los países desarrollados tienen la responsabilidad de aumentar el volumen de la ayuda facilitada a los países pobres y de mejorar su eficacia.

Aumentar la Eficacia de la Ayuda significa apoyar a los países en desarrollo para mejorar las condiciones de vida de su población y erradicar la pobreza extrema. Por ello, es imprescindible que la ayuda se centre en las prioridades fijadas por los propios países en desarrollo. **No se trata de que los países ricos, los donantes, desarrollen a los países más pobres, sino de que la ayuda que prestan contribuya a generar las condiciones necesarias para que los países en desarrollo avancen por sí mismos.**

Además, la gestión de estos recursos debe ser democrática: debe implicar al parlamento, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Éstas últimas desempeñan un papel clave ya que cuentan con una posición privilegiada para trasladar la voz de los más pobres y ofrecer, al conjunto de la ciudadanía, una plataforma para reclamar a sus gobiernos sus derechos y el acceso a servicios sociales básicos. Además, la sociedad civil es también quien mejor puede exigir la correspondiente rendición de cuentas del gasto público realizado.

Una ayuda eficaz requiere también que tanto las agencias multilaterales como los países donantes, así como los propios países en desarrollo, establezcan una alianza realmente efectiva, a través de la que puedan responsabilizarse mutua y conjuntamente de los resultados alcanzados. El compromiso recíproco es algo básico en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

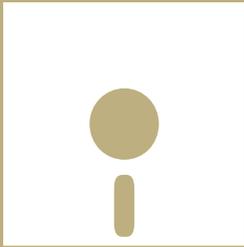
“La ayuda funciona, contribuye a sacar a los países de la pobreza. Desde que los ODM se aprobaron en 2000, cada año sobreviven 3 millones de niños y niñas más; 41 millones más van al colegio y, gracias a la inmunización, se salvan 2 millones de vidas”.

CONCORD Aidwatch and EUODAD, 2007. *EU Aid Report*



El enfoque recogido en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda implica, por lo tanto, cambios sustanciales en la forma de pensar y actuar de los donantes. Pero estas mejoras en la gestión y orientación de la ayuda sólo tendrán lugar si los ciudadanos y ciudadanas de los países ricos exigen mayor información acerca de la eficacia y calidad de las aportaciones que gestionan sus gobiernos.

Este manual explica, con detalle, los factores clave para conseguir una ayuda eficaz y asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015. Además, recoge la posición de sociedad civil ante estas cuestiones.



¿Cómo el Pacto de Estado contra la Pobreza se compromete con la Eficacia de la Ayuda?

En Diciembre de 2007, TODOS los partidos políticos con representación parlamentaria firmaron, a iniciativa de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, el Pacto de Estado contra la Pobreza, que renueva y actualiza los compromisos adoptados en el Pacto de Solidaridad de 1996, y sella el compromiso de las fuerzas políticas con la Eficacia de la Ayuda:

“(...) resolvemos concretar el compromiso con una cooperación de calidad en un pacto político por la erradicación de la pobreza en el mundo, entendiendo la necesidad de que los principios de la política de cooperación tengan continuidad, independientemente del partido político que en cada momento gobierne, por lo que acordamos mediante consenso un conjunto de orientaciones e iniciativas políticas que respondan a los grandes desafíos que tiene nuestra cooperación al desarrollo, como son la mejora de (...) la calidad de nuestra AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), (...) y la plena incorporación de los principios de la Declaración de París (...)”.

Pacto de Estado contra la Pobreza, 19 Diciembre 2007



Agenda de la Eficacia de la Ayuda: Aprender de

LA

EXPERIENCIA

El interés por la eficacia en la cooperación al desarrollo no es algo nuevo. Lo que resulta más novedoso es el amplio consenso internacional existente en torno a qué debe hacerse para mejorar su efectividad. Este consenso nace de manera directa de los errores del pasado, ya que entender estos fracasos resulta fundamental para diseñar nuevas prácticas. A continuación, se plantean algunos de los principales problemas que han surgido a lo largo de los años.

El típico enfoque de programa del donante...

consiste en una serie de proyectos independientes, controlados por los donantes, que ellos mismos diseñan, ponen en práctica y administran; con escasa o nula participación del país receptor. Incluso en aquellos casos en los que estos proyectos se ejecutan bien y ofrecen beneficios tangibles a las comunidades más pobres, este enfoque no consigue un desarrollo sostenible a medio plazo.

...es un programa de ayuda controlado por el donante...

- Que apenas cuenta con apropiación por parte del receptor, que no participa en ningún momento en el diseño del programa ni en la toma de decisiones.
- Que no cubre gastos corrientes, como los de mantenimiento o los salarios, ya que se prefiere invertir en elementos más “visibles y mediáticos”, como las infraestructuras, poniendo en peligro la sostenibilidad del propio proyecto.
- Que, a menudo, no aborda las causas que se esconden detrás las deficiencias de los servicios públicos en los países en desarrollo o que ignora los cambios estructurales que deben realizarse para conseguir un desarrollo sostenible.
- Que considera proyecto a proyecto, o aldea por aldea, sin tener en cuenta las necesidades globales a las que el país, en su conjunto, debe hacer frente para su desarrollo. Y que no se inserta dentro de las políticas diseñadas por el país receptor.



“Los donantes, con nuestra financiación cortoplacista y en busca de mayor visibilidad, somos parte del problema. Es el ‘circo del donante’. Nos centramos demasiado en banderas y en imágenes para los medios, y nos preocupamos muy poco por el resultado final. Por ello, hemos decidido cambiar nuestra forma de trabajar (...).”

Hilde F. Jonson, Ex Ministra de Cooperación Internacional de Noruega

...que debilita las capacidades locales...

ya que cientos de proyectos aislados provenientes de distintos donantes suponen gastos administrativos grandes e ineficaces. Los donantes, a menudo, acaparan también el personal local más cualificado, apartándolo de los ministerios y de la gestión de sus instituciones.

...e incluso menoscaba la responsabilidad de los gobiernos frente a su ciudadanía y los representantes electos de los países en desarrollo.

- En países con alta presencia de donantes, la ciudadanía deja de exigir a sus gobiernos un nivel de servicios adecuado y traslada sus demandas a los gobiernos extranjeros.
- Frente a la ayuda recibida, los gobiernos de países en desarrollo sienten mayor obligación de rendir cuentas sobre sus actuaciones ante los donantes que ante su propia ciudadanía.
- Al financiar grupos de proyectos, los donantes suelen asignar fondos al margen de los presupuestos del estado. Esta práctica impide a los parlamentos nacionales ejercer un control democrático sobre gran parte de recursos que se gestionan en el país.

“Los proyectos controlados por los donantes encajan con una idea paternalista del desarrollo e incluso la refuerzan. Nosotros enseñamos, tú escuchas; nosotros damos, tú recibes; nosotros sabemos, tú aprendes; nosotros nos ocupamos de las cosas porque tú no puedes. No dejamos que los países africanos asuman su propia responsabilidad”.

Eveline Herfkens, Fundadora de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas





La Declaración de París: Plan práctico
para mejorar

LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

En marzo de 2005, los dirigentes de más de cien países y organismos multilaterales se reunieron en París para cambiar su manera de operar, mejorar sustancialmente el impacto de la cooperación para el desarrollo y asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. De esta reunión, nació la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, un plan práctico basado en la idea de establecer una alianza efectiva entre organismos donantes y países en desarrollo, que refleja un consenso sin precedentes sobre los retos pendientes en esta materia.

En la Declaración, se fijan una serie de metas para su puesta en práctica antes de 2010 y se establecen un conjunto de indicadores para evaluar el progreso realizado. El documento contempla, además, un sistema de seguimiento a nivel internacional con procedimientos para que donantes y receptores rindan cuentas en sus propios países sobre los compromisos adoptados en la Declaración.

Además de en estos puntos, la importancia del consenso recogido en la Declaración de París se ve reflejada también en el seguimiento que, desde múltiples ámbitos, se hace de este proceso. Ejemplo de ello, es el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Accra de septiembre de 2008, que reúne a ministros, directores de las agencias de cooperación y representantes de la sociedad civil. Este foro, tiene como objetivo analizar críticamente los progresos de la Agenda de París y los avances hacia una ayuda realmente efectiva en la lucha contra la pobreza.

“Mejorar la ayuda significa cosas muy distintas dependiendo de en qué lado del desarrollo se encuentre uno. Para los países que reciben ayuda extranjera, supone distribuir adecuadamente los recursos prestados entre sus prioridades y planes políticos, de manera que se promueva la justicia, se estimule el crecimiento económico y se mejore el bienestar social de su ciudadanía. Para los países y organismos que proporcionan la ayuda, supone financiar a los países que más la necesitan y que van a hacer mejor uso de ella (o que necesitan una ayuda especial para capear la crisis)”.

OCDE, 2007. Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París



Indicadores de progreso de la Declaración de París

APROPIACIÓN		METAS PARA 2010						
1	<p><i>Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas</i> — Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.</p>	<p>Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.</p>						
ALINEACIÓN		METAS PARA 2010						
2	<p><i>Sistemas nacionales fiables</i> — Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p>	<p>(a) Gestión de las finanzas públicas – La mitad de los países socios avanzarán, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/CPIA (Evaluación Institucional y Política del País).</p> <p>(b) Aprovisionamiento – Un tercio de los países avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.</p>						
3	<p><i>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</i> — Porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que se refleja en los presupuestos nacionales de los socios.</p>	<p>Reducir a la mitad los no reflejados — reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) estatal(es) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).</p>						
4	<p><i>Reforzar las capacidades con apoyo coordinado</i> — Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.</p>	<p>El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.</p>						
5a	<p><i>Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país</i> — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de gestión financiera pública de los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p>	PORCENTAJE DE DONANTES						
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Puntos</th> <th>Objetivo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5+</td> <td>Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.</td> </tr> <tr> <td>3,5 a 4,5</td> <td>El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.</td> </tr> </tbody> </table>	Puntos	Objetivo	5+	Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.	3,5 a 4,5	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.
		Puntos	Objetivo					
		5+	Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.					
		3,5 a 4,5	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.					
		PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA						
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Puntos</th> <th>Objetivo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5+</td> <td>Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.</td> </tr> <tr> <td>3,5 a 4,5</td> <td>Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.</td> </tr> </tbody> </table>	Puntos	Objetivo	5+	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.	3,5 a 4,5	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.		
Puntos	Objetivo							
5+	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.							
3,5 a 4,5	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.							

5b	<p><i>Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país</i> — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p>	PORCENTAJE DE DONANTES	
		Puntos	Objetivo
		A	Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
		B	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
		PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA	
		Puntos	Objetivo
		A	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
		B	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
6	<p><i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> — Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país.</p>	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas.	
7	<p><i>La ayuda es más predecible</i> — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.</p>	Reducir a la mitad la diferencia — reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había programado.	
8	<p><i>Ayuda desligada</i> — Porcentaje de ayuda bilateral desligada.</p>	Progresos continuos a lo largo del tiempo.	
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010	
9	<p><i>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</i> — Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.</p>	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.	
10	<p><i>Fomentar análisis comunes</i> — Porcentaje de (a) misiones de campo o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.</p>	<p>(a) El 40% de las misiones de campo de donantes será conjunto.</p> <p>(b) El 66% de los trabajos analíticos sobre países será conjunto.</p>	
GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS		METAS PARA 2010	
11	<p><i>Marcos orientados a los resultados</i> — Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos con respecto a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.</p>	Reducir el déficit en un tercio — Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.	
RESPONSABILIDAD MUTUA		METAS PARA 2010	
12	<p><i>Mutua responsabilidad</i> — Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.</p>	Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.	

Los cinco principios fundamentales de la Declaración de París buscan establecer una alianza efectiva para el desarrollo:

1. Apropiación

Los países en desarrollo ejercerán una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y deberán coordinar sus acciones. Los donantes se comprometen a respetar las políticas de los países en desarrollo y a reforzar su capacidad para llevarlas a cabo.

2. Alineación

Los donantes circunscribirán su apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países receptores.

3. Armonización

Los donantes coordinarán sus actividades y minimizarán el coste que hasta ahora ha supuesto el suministro de ayuda para los países receptores, mediante la armonización de los procedimientos de planificación, financiación y ejecución de los programas de ayuda.

4. Gestión orientada a resultados

Tanto donantes como receptores orientarán sus actividades a obtener los resultados deseados en materia de desarrollo.

5. Responsabilidad mutua

Donantes y socios se harán co-responsables de los resultados obtenidos.



¿Qué podemos hacer para mejorar la eficacia de **LA AYUDA AL DESARROLLO?**

Para mejorar la Eficacia de la Ayuda, todos los firmantes necesitan, en primer lugar, aplicar íntegramente la Declaración de París. En el caso de los donantes esto supondría ya un notable progreso y mejora en sus prácticas y procedimientos.

Sin embargo, estas medidas no resultarían suficientes. Los donantes deben afrontar otras cuestiones que, durante décadas, han supuesto trabas a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y que la Declaración de París no contempla suficientemente.

Así, los países donantes deben evitar:

- La asignación de la ayuda oficial al desarrollo en base a sus intereses geoestratégicos, económicos, comerciales o de inmigración.
- La vinculación de la ayuda con la compra de bienes y servicios de los países donantes.

- Un volumen excesivo de ayuda invertido en asistencias técnicas, el envío de expertos internacionales y la oferta de becas de estudio para estudiantes de países en desarrollo; prácticas, todas ellas, más beneficiosas para el país donante que para el receptor.
- La condicionalidad de la ayuda en función de la adopción e implementación de determinadas políticas económicas por parte de los países receptores.
- La falta de transparencia real en la gestión de la ayuda.

A continuación, se recogen los cinco principios de la Declaración de París y se añaden tres aspectos claves que constituyen el “abc” para una ayuda eficaz:

1. El principio de apropiación democrática: los donantes deben respetar y apoyar los planes de desarrollo de los países receptores.

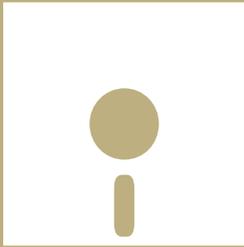
Las poblaciones más pobres del mundo no pueden depender de la caridad de los cerca de mil millones de personas que viven en los países ricos. La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio implica que los gobiernos de los países en desarrollo asuman plenamente su responsabilidad sobre los compromisos suscritos en la Declaración del Milenio. Para ello, los gobiernos de los países receptores deben apropiarse de sus procesos de desarrollo y, en particular, de la gestión de la ayuda. Y deben hacerlo a través de mecanismos de consulta y rendición de cuentas que impliquen a su ciudadanía, incluyendo los colectivos más desfavorecidos. En concreto, deben:

- Establecer estrategias de desarrollo nacionales con total participación de sus ciudadanos y ciudadanas, garantizando su aplicación y adaptación en programas y presupuestos orientados a la obtención de resultados.
- Asumir la coordinación de la ayuda a todos los niveles.



“Desde las orillas del Lago Victoria a la cima de Santa Cruz, el mensaje (es) alto y claro: no vale un sólo patrón. Para que la ayuda sea efectiva, cada país necesita determinar sus prioridades; y el ritmo y orden de sus reformas”.

Hilde F. Jonson, Ex Ministra de Cooperación Internacional de Noruega



Programas y fondos verticales

Los programas verticales de los donantes son fondos que se dedican a abordar problemas específicos. En los últimos años, han surgido numerosas iniciativas de este tipo, muchas de ellas de carácter global, que gestionan recursos destinados a paliar enfermedades concretas, como por ejemplo el VIH/SIDA.

Los fondos para la salud han tenido éxito al aumentar el conocimiento sobre ciertas enfermedades y al conseguir nuevos recursos para el desarrollo. Sin embargo, también generan problemas de eficacia en la ayuda, que deben tratar de resolverse cuanto antes.

Por su naturaleza, los fondos de estos programas verticales están destinados a fines específicos. Por ello, este tipo de ayuda puede no responder a las prioridades y necesidades definidas por los países y, a menudo, puede acabar desviando los presupuestos generales hacia un sector determinado, en detrimento de otros, tal vez más prioritarios.

El éxito en la obtención de recursos para fondos sectoriales depende de que los resultados obtenidos sean visibles. Por ello, estos fondos implementan sus propios programas al margen de los países receptores –ya que cuando colaboran con el gobierno, sólo se pueden mostrar los resultados de manera conjunta–; y, en la mayoría de los casos, no están alineados ni a las políticas, ni a los procedimientos del país en el que se ejecutan dichos gastos.

Ruanda, estudio de caso: debilitando el sector sanitario

En Ruanda, los programas y los fondos verticales específicos, junto con otros gastos condicionados, han derivado en una situación en la que la mayoría (86%) de la ayuda total aportada al sector sanitario se realiza al margen del Ministerio de Sanidad. Además, dicha ayuda se destina a enfermedades específicas: el 85% de los fondos sanitarios se han dirigido al VIH/SIDA y a la malaria. Este hecho ha derivado en un abandono de otras prioridades locales, como las infraestructuras, los recursos humanos u otras necesidades. ¡Sólo el 1% de los fondos se destina a la salud infantil!

El gobierno de Ruanda ha identificado los fondos verticales como algo especialmente preocupante, ya que se trata de fuentes financieras que se encuentran al margen de la planificación y del presupuesto estatal. El gobierno decidió marcar unas pautas e insistió en que los fondos de salud global utilizaran indicadores armonizados y se incluyeran en el programa de desarrollo nacional, junto con los mecanismos de seguimiento y de fondos comunes.

Fuente: Banco Mundial, 2007. Informe sobre Seguimiento Mundial 2007

2. El principio de alineación de los donantes con las políticas y procedimientos de los países receptores.

Los donantes deben dirigir su ayuda al apoyo expreso de las estrategias nacionales de desarrollo, que deben ser además elaboradas con la participación de las organizaciones de la sociedad civil de los países receptores. De esta forma, los donantes responden a las verdaderas necesidades y prioridades locales, y facilitan que los países receptores lideren tanto la gestión de la ayuda como sus propias políticas de desarrollo.



“Algunas personas opinan que el apoyo a ciertos gobiernos no es correcto. Lo equiparan a firmar un cheque en blanco que se destina a la corrupción y a la incompetencia; que nuestra ayuda se presta mejor a través de ONG. (...) Pero incluso los partidarios más entusiastas de la sociedad civil, y yo soy uno de ellos, reconocen que hacer caso omiso de los gobiernos y crear sistemas paralelos no es la solución contra la corrupción, ni un camino sostenible hacia el desarrollo. ¿Debería una campesina de Malawi confiar a una ONG su salud y su educación? Ella, al igual que ustedes y que yo, quiere justicia y que sus derechos y los de sus hijos sean una realidad. Y esto sólo se conseguirá, a largo plazo, con un buen gobierno”.

Hilary Benn, (Ex) Secretaria de Desarrollo Internacional del Reino Unido, febrero de 2006

Entre las ventajas que ofrece el principio de la alineación de sistemas destacan las siguientes:

- El uso de los sistemas de gestión nacionales es crucial para conseguir que el país receptor se apropie de la ayuda, además, de este modo, se podría también disminuir muchos de los gastos de gestión asociados a los proyectos de ayuda tradicionales.
- El traspaso de fondos de los donantes a los presupuestos gubernamentales (apoyo presupuestario) es la única forma de asegurar que los parlamentos de los países en desarrollo y otras entidades locales competentes, como las auditorías nacionales, controlen la gestión de estos recursos.
- El traspaso de la gestión de la ayuda, así como la de los servicios y programas financiados con estos recursos, al país receptor permite reforzar las capacidades locales y la experiencia que se obtiene al gestionar y dirigir estos programas.

- Al transferir recursos a los gobiernos receptores, los donantes han empezado a preocuparse por asegurar el buen funcionamiento de sus instituciones nacionales, tales como el parlamento, la administración pública, los defensores del pueblo y el sistema judicial.
- El apoyo presupuestario, tanto general como sectorial, constituye la mejor manera de alineación ya que permite al país receptor repartir los recursos de manera flexible de acuerdo con sus necesidades y prioridades.

“Aumentar la proporción de ayuda flexible, que se pueda orientar a la consecución de los ODM, es prioritario para asegurar su cumplimiento. Entre 2001 y 2004, más del 70% de la ayuda bilateral de los países del CAD fueron subvenciones con fines previamente definidos: alivio de la deuda, cooperación técnica, costes administrativos o ayuda alimentaria y de emergencia”.

Banco Mundial, 2006.
Informe sobre Seguimiento Mundial 2006



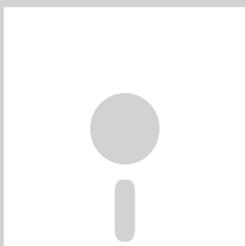
“Actualmente, sólo ocho céntimos de cada dólar de ayuda son lo suficientemente flexibles para pagar a nuevos enfermeros/as y médicos/as”.

Oxfam, 2007. Remunerar a las personas: La financiación de las/los trabajadores profesionales necesarios para prestar servicios de salud y educación para todos

Si la ayuda no es lo suficientemente flexible se corre el riesgo de no cubrir las necesidades de los países en desarrollo; sin embargo, es importante destacar también que la plena alineación a través de apoyos presupuestarios no resulta adecuada para todos los casos.

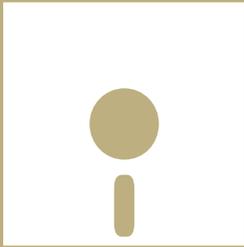
Los países receptores con gobiernos débiles y capacidad local limitada, y aquellos donde existe un riesgo importante de malversación de fondos, no se encuentran en condiciones para asumir la responsabilidad de liderar la gestión de la ayuda. En estos casos, el objetivo último de los donantes debe ser apoyar a estos países para que desarrollen dicha capacidad institucional. Para ello, resulta esencial armonizar la ayuda más eficazmente.

Antes de alinear plenamente la ayuda, los donantes deberán valorar los riesgos. En este sentido, no sólo debe evaluarse la gobernabilidad actual de un país, sino también su potencial de mejora.



Los Nuevos Instrumentos de Ayuda en España

España es uno de los países que está explorando los denominados nuevos instrumentos de la ayuda, tales como el apoyo presupuestario general o sectorial, y mantuvo en 2006 una tendencia al alza en el apoyo financiero a algunas iniciativas novedosas. La AECID pasó de 1 millón de euros destinado a nuevos instrumentos de financiación en 2004, a 24,3 millones en 2006 (Intermón Oxfam, 2008). La mayor parte de estos fondos se canaliza como apoyo presupuestario al país receptor, aunque también se han incrementado las contribuciones a la iniciativa Vía Rápida para la Educación y al Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, y se han comprometido fondos a la denominada “Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización” (IFFIm, por sus siglas en inglés).



El caso del apoyo presupuestario general a Mozambique

Mozambique es un gran receptor de ayuda y uno de los países más avanzados en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación. España ha venido acompañando este proceso desde su inicio, con bastante acierto. Recientemente, se han recogido las lecciones aprendidas de la experiencia mozambiqueña para extraer elementos que puedan guiar la cooperación bilateral española en África. Sin ser la panacea, los nuevos instrumentos ofrecen oportunidades reales para mejorar la calidad de la cooperación:

- Permiten una mejora de la eficacia y eficiencia de la inversión en desarrollo, acentuando su carácter estratégico, evitando pequeñas financiaciones dispersas y construyendo el desarrollo sobre las capacidades de los actores públicos y privados mozambiqueños.
- Suponen nuevas vías para la lucha contra la corrupción.
- Mejoran los flujos de información de calidad.
- Ofrecen foros de diálogo permanentes entre gobierno y donantes, de alto nivel político y técnico, con la asesoría de especialistas sectoriales.
- Permiten una dinámica de complementariedad adecuada, donde los recursos de los donantes se distribuyen racionalmente evitando duplicaciones y vacíos, aprovechando las oportunidades de sinergia.
- Permiten un aprendizaje crítico para la cooperación española e impulsan un proceso de concentración geográfica y sectorial de los recursos, posibilitando así mayores impactos en la reducción de la pobreza.

Los nuevos instrumentos se basan en la visión del “todos para uno”, en lugar de en el “uno para todos” que dominaba en el pasado, en la que lo que importa es el fin más que el origen: un impacto real en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, el apoyo a la sociedad civil es probablemente el aspecto más débil del proceso de ayuda programática sectorial. A pesar de ir más lejos que otras vías de cooperación queda aún un amplio margen de mejora en ese sentido.

En Mozambique, uno de los principales países receptores de ayuda (1,2 billones de \$ en 2007, casi la mitad del presupuesto del estado), la ayuda ha funcionado: el número de pobres que viven con menos de 1\$ diario pasó del 70 al 50% en los últimos 10 años; 2 millones de niñas y niños más van a la escuela; y la mortalidad infantil ha bajado en un 35% desde 1990.

Fuente: Ignacio Pita, Juan 2006. La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña



“Que sin razón alguna el suministro de la ayuda haya pasado a ser algo complicado, fragmentado y mal coordinado, es (...) desafortunado”.

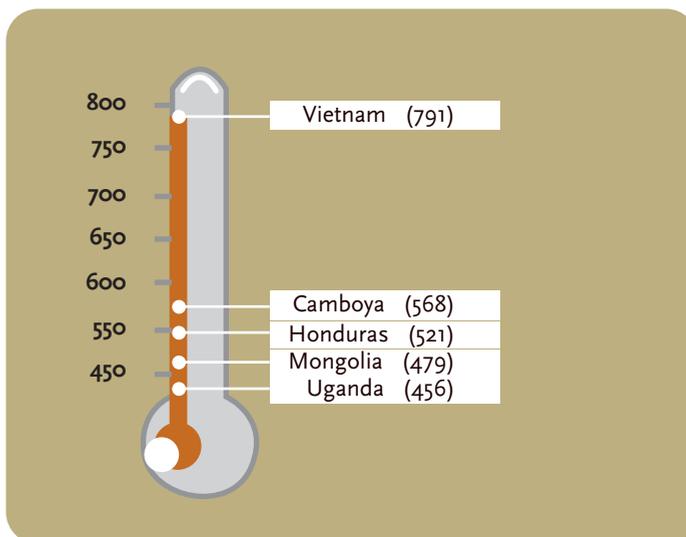
Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas, abril de 2007

3. Armonizar las prácticas y los procedimientos de la ayuda oficial al desarrollo.

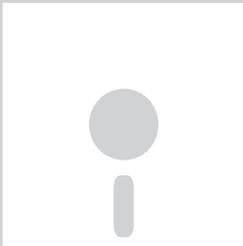
Uno de los mayores problemas relacionados con la forma en la que se distribuye la ayuda hoy en día es que, debido a las necesidades administrativas de los donantes, su recepción supone una cantidad enorme de trabajo para el país receptor, situándole incluso al límite de sus capacidades. Las peticiones de los donantes pueden llegar a monopolizar a los líderes locales poniendo en peligro el funcionamiento adecuado de los programas de sus gobiernos o la respuesta a las preocupaciones y reivindicaciones de sus ciudadanos. Como primer paso para aligerar esta carga, los donantes deberían establecer procedimientos de ayuda más claros y armonizados, así como favorecer el trabajo en equipo, poniendo en marcha mecanismos y procedimientos administrativos comunes.

Número de misiones de países donantes

10.453 misiones en 34 países en 2005



Fuente: OCDE, 2007. Encuesta de monitoreo de la Declaración de París



La Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el surgimiento de nuevos actores en la cooperación

La proliferación de actores en la cooperación acarrea principalmente dos problemas: que cada donante sigue sus propios procedimientos y que los países en desarrollo afrontan dificultades para tratar con un gran número de interlocutores.

Notable crecimiento del número de donantes oficiales con el paso del tiempo:

- El número total de proyectos de ayuda al desarrollo ha aumentado desde los 20.000 proyectos existentes en 1997 hasta los 60.000 de 2004. Algunos de los países receptores tienen más de mil misiones al año y preparan unos 2.400 informes de progreso anuales.
- La dimensión media de los proyectos descendió de los 2,5 millones de dólares a 1,5 millones entre 1997 y 2004.

Fuentes: Banco Mundial, 2007. Informe sobre seguimiento mundial de 2007 y Banco Mundial, 2007. Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments

“Muchos países en desarrollo cuentan con más de cuarenta donantes para más de 600 proyectos activos y aún así, puede que no sean capaces de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Jan Cedergren, presidente de la Comisión de la OCDE-CAD, sobre la Eficacia de la Ayuda en “¿Funciona la ayuda para los Objetivos de Desarrollo del Milenio?”
IPC, octubre de 2007



Muchos donantes están empezando a abordar el problema de la multiplicidad de actores a través de la Agenda de París para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Como primer paso, están armonizando sus procedimientos y alineando la ayuda, tomando como referencia los sistemas y estructuras con los que cuentan los países en desarrollo. También han empezado a reconocer la necesidad de coordinar sus programas de ayuda y de asegurar una mayor coherencia, reduciendo el número de países y sectores en los que operan.



En España...

Los Documentos Estrategia País, con los que trabaja la cooperación española y que sirven de guía para las intervenciones a realizar en cada territorio, abarcan un promedio de 10 sectores estratégicos prioritarios (Schulz, 2007). Este hecho denota una falta de especialización en la ayuda española, lo que limita las oportunidades de coordinación con otros donantes. Por ello, es esencial que el nuevo Plan Director de la Cooperación Española logre revertir esta tendencia, concentrando sus prioridades sectoriales y geográficas, y construyendo un modelo a partir del valor añadido de la cooperación española.

Caso práctico: Perú

Recientemente, un estudio sobre la cooperación de las ONGD españolas en Perú, destacó los altos costes que, en términos de eficacia y calidad de la ayuda, representan la falta de coordinación y de planificación estratégica común de los múltiples actores españoles que allí trabajan.

El informe concluye que las ONGD, así como la variedad de instituciones públicas que las financian, deben avanzar hacia una planificación estratégica conjunta que asegure una participación más activa de los actores públicos y privados peruanos. La situación actual demuestra un déficit evidente en términos de armonización y coordinación entre donantes; además de un escaso alineamiento con los planes de desarrollo nacionales, dato que requiere una reflexión acerca de los requisitos de visibilidad y proyección internacional que demandan las entidades que canalizan la financiación.

Sólo así se podrá corregir la pérdida de impacto causada por el uso ineficiente de los recursos y la excesiva atomización de las acciones de cooperación.

Fuente: Martínez, Ignacio 2007. La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica



© UN Photo/Evan Schneider

Entre las experiencias más destacadas en este sentido se encuentra el programa sectorial (SWAP) en salud en Mozambique, que ha permitido la coordinación política y técnica en torno a una mesa de donantes en permanente diálogo con el gobierno mozambiqueño.

También la Unión Europea –siguiendo el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en las Políticas de Desarrollo aprobado en febrero de 2007–, apuesta por poner en práctica 11 principios orientadores, bastante revolucionarios, totalmente en línea con el principio de armonización de la Declaración de París. Estos principios engloban aspectos como: la focalización sectorial y geográfica de los donantes, la posibilidad de gestionar y/o alcanzar acuerdos con un donante líder, los instrumentos de ayuda como la cooperación delegada, la necesidad de responder al desafío de los países huérfanos de ayuda y la voluntad de construir sobre las ventajas comparativas de los donantes, con el objetivo, entre otros, de reducir la fragmentación de las actividades de cooperación y la proliferación de donantes- dos aspectos que, como han demostrado diferentes investigaciones, suponen costes significativos en materia de Eficacia de la Ayuda.

Además, también existen ejemplos exitosos de experiencias de cooperación delegada, donde un donante queda habilitado para actuar en nombre de otro(s) donante(s), ya sea en una etapa determinada de un proyecto o en un programa de cooperación con un país. Un estudio reciente (Palacio, 2008) detalla las lecciones aprendidas, en este campo, en Malí, con casos como la cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos en el sector de la educación.

Sin embargo, de manera simultánea a la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París, crece el número de donantes en la cooperación con la incorporación no sólo de nuevos países, como es el caso de China, sino también de nuevos actores, entre los que se encuentran las fundaciones privadas y las autoridades locales de los países ricos.

Muchos de estos nuevos donantes no son conscientes del consenso internacional forjado en torno a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y desconocen las principales cuestiones que recoge la Declaración de París. Tanto ellos, como los donantes tradicionales, deben encontrar vías para trabajar conjuntamente y/o complementar los fondos ya existentes.



4. Gestión orientada a resultados: la ayuda debe ser previsible y transparente.

Al firmar la Declaración de París, los países receptores se comprometieron a trabajar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante el fortalecimiento de su gobernabilidad, de los mecanismos de rendición de cuentas y de una mayor transparencia. Asimismo, también asumieron el compromiso de apoyar a la sociedad civil y a los parlamentos en el control de sus progresos.

La gestión orientada a resultados implica asegurar y demostrar el impacto real que la ayuda tiene en la vida de las personas. Para ello, muchos países en desarrollo deben rediseñar sus instituciones y avanzar hacia una mejor gestión de los recursos humanos que fortalezca sus capacidades de liderazgo.

De cara a contribuir eficazmente a las propias estrategias de desarrollo a medio y largo plazo, los países donantes deben, por su parte, programar su financiación de manera que resulte previsible. Los países receptores necesitan saber cuántos fondos van a recibir y cuándo lo van a hacer. Y los donantes tienen que suministrar estos recursos a tiempo.

La falta de previsión en la ayuda impide a los países pobres planear y ejecutar sus políticas de desarrollo que, necesariamente, funcionan a largo plazo. Zambia, por ejemplo, recibió en 2005 un tercio menos del volumen de ayuda esperado, pasando de 930 a 696 millones de dólares (Intermón Oxfam, 2007), lo que limitó seriamente su margen de maniobra. Otros muchos gobiernos, también, se han visto a menudo obligados a despedir profesores o retirar fármacos después de un año de servicio porque la ayuda prometida no ha llegado.

Este recorte de fondos es, obviamente, devastador para las políticas de desarrollo, pero también los ingresos extra inesperados crean dificultades a la hora de administrar el presupuesto. Éste es el caso de Vietnam, que en 2005 recibió 1.959 millones de dólares, cuando tenía previsto obtener 395 (Intermón Oxfam, 2007), lo que supuso una carga imprevista para el Gobierno vietnamita que no estaba preparado para gestionar un volumen de ayuda cinco veces mayor.

Para mejorar la previsión de la ayuda es necesario que tanto los países donantes como los receptores acuerden marcos plurianuales, detallando plazos y cantidades; e integren, de forma efectiva, toda esta información en sus presupuestos.

5. Responsabilidad mutua.

“Transparencia, participación y rendición de cuentas por parte de una ciudadanía activa son los mejores antídotos contra la corrupción”.

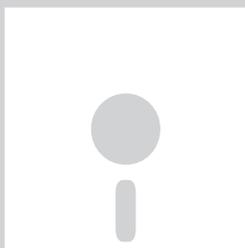
Declaración de la Cumbre del G8 sobre Crecimiento y Responsabilidad en África. Heiligendamm, 2007



Los países donantes y receptores no sólo deben ser responsables en la consecución de los ODM y la lucha contra la pobreza, sino que también deben rendir cuentas sobre su gestión y actuaciones frente a los ciudadanos.

Durante demasiado tiempo, los gobiernos de los países en desarrollo han respondido sólo ante los donantes, mientras que éstos no lo han hecho nunca ante los países receptores. Además, ni los gobiernos de los países ricos ni los de los países pobres han rendido cuentas ante sus ciudadanos sobre la gestión de la ayuda al desarrollo. Sólo si hay un compromiso mutuo se mejorarán las prácticas en la cooperación.

Para asegurar la rendición de cuentas, debe existir una verdadera apropiación democrática del proceso de desarrollo que incluya a parlamentos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, cabe destacar el papel crucial que desempeñan las organizaciones sociales dando voz a la ciudadanía y haciendo un seguimiento de las acciones del gobierno.



Declaración de París: mecanismos de mutua rendición de cuentas

Recientemente, Tanzania ha establecido la denominada Estrategia de Asistencia Conjunta, destinada a promover de manera integral un programa sobre Eficacia de la Ayuda que contempla los principios de apropiación, alineación, armonización, administración de recursos y mutua responsabilidad. La ejecución de esta estrategia será evaluada tanto por parte del gobierno donante como del receptor, de acuerdo a una serie de indicadores y metas establecidos conjuntamente a partir de la adaptación de los principios de la Declaración de París al contexto tanzano.



“Con frecuencia, la ayuda se rige más por criterios políticos que por necesidades y, así, se debilita su eficacia”.

Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas

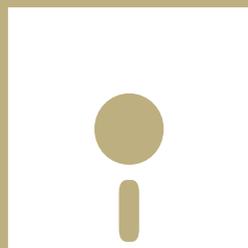
6. Destinar la ayuda a los países que más la necesitan.

Una parte importante de la asistencia oficial al desarrollo viene, en realidad, condicionada por consideraciones de tipo económico, político o geoestratégico. Esta ayuda se destina mayoritariamente a países de renta media que, aunque necesitan también aumentar sus esfuerzos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, suelen contar con otras vías de financiación. Por ello, son los países más pobres, los menos desarrollados y, en especial, los del África subsahariana, los que deben recibir mayor prioridad en el reparto de la ayuda al desarrollo.

Porcentaje total de ayuda destinada a países de renta media



Fuente: OCDE, 2007. Informe de 2006 sobre Cooperación para el Desarrollo



En España...

A pesar del mandato existente de concentrar el 70% de los recursos en “países prioritarios”, España sólo destinó el 50,23% de la ayuda bilateral especificada geográficamente a países priorizados por el Plan Director. Por el contrario, entre la lista de los 10 mayores receptores de AOD española figuran países como China o Turquía. En términos relativos, estas economías no parecen tener una necesidad imperiosa de AOD (China, por ejemplo, se ha convertido en un “nuevo donante” de países en desarrollo), mientras que sí representan un gran atractivo comercial para la economía española.

Fuente: Coordinadora de ONGD-España. Documento Seguimiento PACI 2006-2007

Principales receptores de la AOD española en 2006

País	Total AOD bilateral bruta (millones)	% sobre AOD bilateral total	Créditos FAD y Microcréditos	% FAD y Microcréditos sobre AOD recibida	Condonación de deuda	% CDE sobre AOD bilateral recibida	% FAD y Microcréditos + CDE sobre AOD recibida
Guatemala (1)	178.799.668	9,47%	0	0,00%	142.874.867	79,91%	79,91%
Irak (2)	153.104.993	8,11%	0	0,00%	147.252.914	96,18%	96,18%
Nigeria	108.782.970	5,76%	0	0,00%	106.811.602	98,19%	98,19%
Turquía (3)	73.710.578	3,91%	72.537.477	98,41%	0	0,00%	98,41%
Marruecos (1)	69.022.399	3,66%	12.300.000	17,82%	1.700.000	2,46%	20,28%
Argelia (1)	65.243.044	3,46%	43.814.199	67,16%	15.934.000	24,42%	91,58%
Perú (1)	59.640.552	3,16%	7.750.000	12,99%	1.005.685	1,69%	14,68%
Colombia (2)	58.128.209	3,08%	15.000.000	25,81%	0	0,00%	25,81%
China (3)	46.737.410	2,48%	44.174.290	94,52%	0	0,00%	94,52%
Bolivia (1)	43.065.245	2,28%	4.000.000	9,29%	0	0,00%	9,29%

Principales receptores de la AOD española en 2006 sin alivio de la deuda

Turquía (3)	73.710.578	3,91%
Marruecos (1)	67.322.399	3,57%
Perú (1)	58.634.867	3,08%
Colombia (2)	58.128.209	3,11%
Argelia (1)	49.309.044	2,61%
China (3)	46.737.410	2,48%
Bolivia (1)	43.065.245	2,28%
Honduras (1)	37.126.861	1,90%
Guatemala (1)	35.924.801	1,97%
El Salvador (1)	35.622.679	1,89%

Principales receptores de la AOD española en 2006 sin alivio de la deuda y sin créditos FAD

Marruecos (1)	67.022.399	3,08%
Perú (1)	58.634.867	3,55%
Colombia (2)	58.128.209	3,11%
Bolivia (1)	39.065.245	2,07%
Guatemala (1)	35.924.801	1,90%
El Salvador (1)	34.253.236	1,82%
Territorios Palestinos (1)	31.187.253	1,65%
Ecuador (1)	29.932.204	1,38%
Honduras (1)	26.114.301	1,14%
Bosnia y Herzegovina (2)	21.431.629	0,29%

(1) País prioritario,
 (2) País con atención especial,
 (3) País preferente
 (d) Se tiene en cuenta la inflación y las variaciones de los tipos de cambio

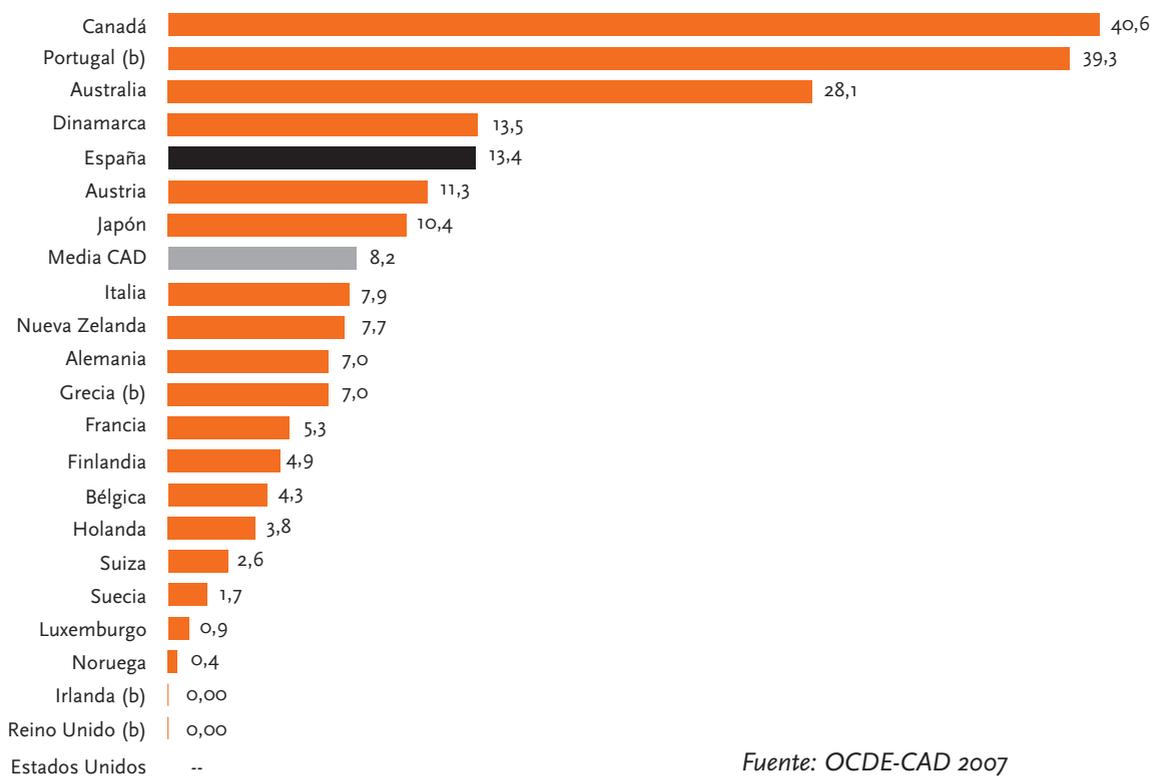
Fuente: Intermón Oxfam 2007

7. Desligar la ayuda y eliminar la condicionalidad.

Una de las peores prácticas que aplican los donantes es condicionar el suministro de la ayuda a la compra de bienes y servicios de su propio país, modalidad que se conoce como ayuda ligada. En estos casos, quienes se benefician son los países que proporcionan la ayuda, mientras que los receptores tienen que comprar bienes y servicios más caros que los de origen local. En 2001, la OCDE, estimó que la ayuda ligada encarece los bienes y servicios entre un 15 y un 30%. En el caso de la ayuda alimentaria, que se da en situaciones de mayor necesidad, este porcentaje es mucho más alto.

Además, la ayuda ligada no permite al país socio elegir dónde y qué comprar. Los bienes y servicios suministrados a través de esta práctica a menudo no satisfacen las necesidades de los países receptores, ya que tienden a favorecer proyectos intensivos en la capital y bienes tecnológicos. Esto implica altos gastos de mantenimiento y el traslado de expertos del país donante al receptor, además de mantener industrias poco competitivas en los países donantes.

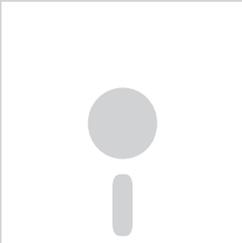
Ayuda ligada del total de la Ayuda



Fuente: OCDE-CAD 2007

En 2006, la OCDE estimó que el 42% del total de la ayuda prestada por los veintidós miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) todavía seguía siendo ligada. Una práctica que, aunque se reconozca como problemática, mantienen los gobiernos donantes, argumentando que la ayuda proporciona trabajo e ingresos en sus países y estimula su economía. Esta práctica incumple también la normativa de la Unión Europea que establece la igualdad de trato a todos los proveedores de los Estados miembros, independientemente de su localización.

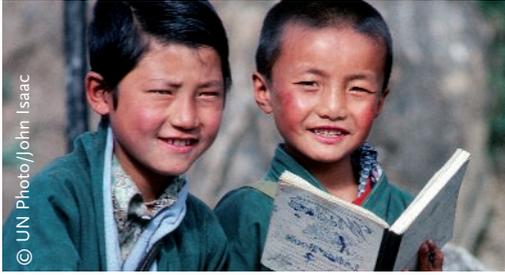
Todos los donantes deberían desligar su ayuda por completo y seguir el ejemplo de países como Irlanda y Reino Unido, que han suprimido en su totalidad este tipo de prácticas. La ayuda ligada debe desaparecer en especial en los casos en los que los recursos se dirigen a los países menos desarrollados, tal y como recomendó la OCDE en 2001. Asimismo, el acuerdo existente debería ampliarse de manera que se incluya también la asistencia técnica y la ayuda alimentaria como forma de ayuda ligada a suprimir.



La Ayuda Ligada en España

En el 2006, el 13,4% del total de la AOD española fue ayuda ligada; generada en su mayor medida a través de los créditos FAD. Este instrumento permite al Estado español otorgar créditos a países en desarrollo a cambio de que éstos se destinen a la adquisición de bienes y servicios españoles. La reforma de los créditos FAD es urgente, ya que además de constituir una práctica ineficiente de ayuda, es un instrumento que contribuye a generar deuda en los países receptores.

Los créditos FAD han alcanzado mínimos históricos en 2006, en términos relativos, con un 1,56% sobre la AOD total neta, pero han aumentado en términos absolutos rompiendo la tendencia decreciente marcada en 2003 (Intermón Oxfam, 2007). De hecho la disminución relativa no se debe a un menor uso de este instrumento, sino al incremento del total de la AOD, así como al incremento de los reembolsos.



8. Reformar la cooperación técnica y la financiación de becas.

Una parte sustancial de la ayuda de los países donantes se proporciona a través de la denominada cooperación técnica, es decir la realización de estudios y el envío de expertos internacionales al terreno. La cooperación técnica es una parte importante de la ayuda total: la OCDE calcula que supuso alrededor de un 20% del total de la AOD en 2004, casi 21.000 millones de dólares. Algunos países llegan incluso a superar este porcentaje, como por ejemplo Australia (44%), Estados Unidos (32%), Portugal (30%), Alemania (28%), Bélgica (25%) y Francia (24%).



“El coste total de 740 consultores internacionales en Camboya sobrepasó el coste salarial de 160.000 funcionarios del país”.

Action Aid, 2006. Real Aid 2: Making Technical Assistance Work

En algunos casos la asistencia técnica puede ser necesaria, pero en muchos otros:

- Los expertos internacionales pueden debilitar la capacidad local y, en los peores casos, pueden ejercer una influencia desproporcionada en la toma de decisiones, lo que disminuye la apropiación local y fomenta la dependencia de la ayuda.
- A menudo, surgen dudas sobre la eficacia de los expertos internacionales en los países con contextos culturales e institucionales muy diferentes a los de sus países de origen.
- La contratación de expertos internacionales es generalmente una forma de ayuda ligada, ya que sólo contempla candidatos del país donante.

Aunque está claro que siempre habrá necesidad de cooperación técnica, en especial hacia los países más pobres que presenten carencias en el desarrollo de capacidades específicas, los donantes deben poner especial cuidado en la asignación de ayuda mediante este tipo de asistencia.

Los donantes también suelen destinar parte de su ayuda a la concesión de becas a estudiantes extranjeros para cursar estudios en su país. Esta ayuda tiene serios inconvenientes ya que va dirigida a particulares, sin tener en cuenta las prioridades de cada estado. Además, las becas pueden contribuir a que los mejores estudiantes se queden en el extranjero, reduciendo así las capacidades locales propias, ya de por sí escasas.

Las becas son también una forma de ayuda ligada: proporcionan financiación a estudiantes extranjeros para cursar estudios en el país donante. A menudo, esta ayuda está más motivada por los intereses financieros de las universidades en los países ricos, que por las necesidades de los países receptores.

“Algunos países europeos (...) inflan sus cifras de ayuda, incluyendo el gasto en la educación de estudiantes extranjeros en sus países. Estas becas funcionan como un traspaso directo desde el Ministerio de Hacienda al de Educación en el país donante. Se estima que en los últimos cinco años, los gobiernos europeos habrán gastado más de 1.660 millones de euros de la AOD en la educación de estudiantes extranjeros en sus países. Esta cantidad se ha duplicado desde el año 2000 y cuadruplicado desde 1996”.

CONCORD, 2007. Hold the applause!
EU governments risk breaking aid promises



“Cuando pienso en consultores internacionales, me acuerdo de lo que me dijo un amigo de Mozambique: ‘si te trasladas a mi país eres, por definición, un experto expatriado. Pero si me traslado yo, tan sólo soy un inmigrante”.

Eveline Herfkens, ex Ministra holandesa de Cooperación Internacional. Instituto del Banco Mundial, Washington DC, 30 de abril de 2001





© UN Photo/Fred Noy

¿Cómo
asegurar

UNA AYUDA EFICAZ?

1. Los donantes deben asumir su responsabilidad y cumplir con los compromisos suscritos en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

En la Declaración de París, los países y agencias donantes se comprometieron a poner en práctica la denominada Agenda de la Eficacia de la Ayuda, un instrumento que busca mejorar las actuaciones destinadas a la reducción de la pobreza en el mundo. Muchos de los firmantes de la Declaración de París son además suscriptores de otros acuerdos y convenciones internacionales también orientados a la lucha contra las desigualdades. Los ODM, firmados en el año 2000, constituyen un paso clave en esta dirección. Su consecución es, por lo tanto, una cuestión de ética y de justicia ante la que ningún Estado puede cerrar los ojos. Ahora, necesitamos asegurar que los gobiernos cumplen con sus compromisos. Los próximos años son cruciales para pasar de las palabras a los hechos.

2. Es necesario una ciudadanía activa en los países desarrollados para que los gobiernos donantes cumplan con sus promesas.

Para que las políticas de desarrollo cambien, necesitamos que la ciudadanía de los países ricos presione a sus gobiernos, directamente y a través de sus parlamentos. Para ello, la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil deben estar informadas sobre la Agenda de la Eficacia de la Ayuda; y poder así promover sus principios y movilizarse para exigir su cumplimiento.



3. Los países receptores deben asumir el liderazgo en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

La presión ciudadana en los países desarrollados es crucial, pero la Agenda de la Eficacia de la Ayuda se ejecuta en los países en desarrollo. Por ello, la labor de seguimiento de la ciudadanía y de los parlamentos en los países donantes carece de sentido, si los países receptores no asumen el liderazgo en la gestión de estos recursos.

Empezamos ya a ver ejemplos de gobiernos y comunidades de países en desarrollo que toman de manera exitosa el liderazgo en las negociaciones con los países y agencias donantes, y que plantean propuestas de calidad tanto en los objetivos como en las estrategias a seguir. Estos países reciben como recompensa una ayuda de mayor calidad y un apoyo más predecible.

Una buena conducción en la Eficacia de la Ayuda

“La división del trabajo entre países ricos y países en desarrollo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede entenderse como la división de funciones entre un conductor y sus pasajeros.

El país en desarrollo debe estar en el **asiento del conductor**.

Los donantes, por su parte, tienen que actuar como **pasajeros**.

- Así, los donantes no deben poner las manos en el volante por respeto a la **apropiación local** del proceso de desarrollo y para **alinear** sus acciones con las políticas y procedimientos locales.
- Sin embargo, los donantes sí pueden comprobar si el conductor cuenta con un carné libre de infracciones, es decir, si el país en desarrollo tiene una estrategia nacional adecuada para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Los donantes no deben interrumpir al conductor con consejos contradictorios. En un coche, los pasajeros no confundirían al conductor diciéndole que cambie de dirección



continuamente o que se guíe por diferentes mapas, uno en millas y otro en kilómetros. Así, los donantes deben **armonizar** y **coordinar** sus acciones.

- Los pasajeros deben pagar su parte de combustible, así como los donantes deben mantener sus compromisos sobre la cantidad de ayuda ofertada.
- Pero además, que paguen el carburante, no quiere decir que puedan exigir una marca determinada proveniente de un determinado país. Los donantes deben frenar la ayuda ligada.

Además, durante el viaje, los donantes o pasajeros no pueden quedarse sentados, relajarse y disfrutar del paisaje, ya que el Objetivo 8 plantea responsabilidades ineludibles para ellos:

- Los pasajeros tienen que preocuparse de la suspensión del coche y tomar medidas para disminuir la carga. Tenemos que aliviar la **carga de la deuda**.
- Los donantes también tienen que ayudar al conductor a limpiar la carretera de obstáculos y árboles caídos. Esto significa suprimir **modalidades de ayuda desfasadas**.
- Asimismo, los donantes tienen que echar abajo las barreras que ellos mismos establecieron dentro del **sistema mundial de comercio**, que impiden que los productos fabricados en los países pobres lleguen a los mercados de los países ricos. Además, los donantes deben cambiar sus políticas agrícolas, ya que erosionan el medio rural de los países en desarrollo.

Incluso en los países más pobres existen ejemplos de progreso admirables. El secreto es que conductores y pasajeros, donantes y beneficiarios, han hecho lo que se comprometieron a hacer: asumir y respetar las responsabilidades mutuas y distribuir el trabajo.

Los ODM son alcanzables, sólo necesitamos poner el pie en el acelerador. Podemos llegar a nuestro destino, sanos y salvos; y conseguir los Objetivos para 2015”.

Eveline Herfkens,
Fundadora de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas

LA CALIDAD DE LA AYUDA

una reflexión desde la sociedad civil

La contribución de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España a este documento, ha consistido en reflejar las posiciones y visión de la sociedad civil sobre la Declaración de París (DP) para la eficacia de la ayuda, planteando propuestas concretas sobre cómo ponerla en práctica y mejorarla.

José M^a Medina Rey
Presidente de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

Con la firma de la Declaración del Milenio, la pretensión de una ayuda orientada a la lucha contra la pobreza encontró un reflejo institucional muy fuerte. La Cumbre de Monterrey en 2002 reforzó los compromisos de financiación para el desarrollo. La Declaración de París de 2005 vino a impulsar la tendencia de una ayuda más eficaz y de mayor calidad.

No son cosas nuevas, pero son importantes. Desde hace muchos años, las ONGD hemos reclamado la auténtica primacía del objetivo de lucha contra la pobreza en las políticas de cooperación al desarrollo, y hemos pedido insistentemente el incremento de la cantidad y calidad de la AOD. Pero junto a ello hemos venido pidiendo también la solución definitiva del problema de la deuda externa, la desvinculación de la ayuda, la coherencia de políticas, una más justa regulación del comercio internacional... Así lo hemos manifestado a lo largo de los años en diversas campañas y así se ha plasmado en el Pacto de Estado contra la Pobreza, que, después de casi dos años de conversaciones, fue firmado el 19 de diciembre de 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El Pacto recoge compromisos de AOD, compromisos de calidad y eficacia de la ayuda, y compromisos de coherencia de políticas y de desarrollar una eficaz política de desarrollo.

En definitiva, apuntamos a una visión que va más allá del compromiso de la AOD y de su eficacia, que se orienta a la eficacia del desarrollo, y de un desarrollo en el que el protagonismo sea de los propios pueblos que buscan condiciones de vida más digna. Hace ya diez años, las ONGD de la Coordinadora aprobaron un Código de Conducta que, entre otras cosas, dice:

“Las ONGD deben trabajar en colaboración y en estrecha relación con sus contrapartes en el Sur: organizaciones locales, ONG, movimientos populares y grupos organizados de población beneficiaria. Comparten con ellas unos objetivos comunes y una misma visión del trabajo del desarrollo. Por ello establecen relaciones de asociación (partenariado) que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad”.

“...las ONGD trabajarán a partir de iniciativas que surjan de la propia población beneficiaria”.

En ese camino a todos nos queda mucho por recorrer, mucho por mejorar. Las ONGD tenemos el desafío de aportar nuestro propio valor añadido, nuestra visión de sociedad civil, participando de forma activa y propositiva, y haciendo una apuesta firme por el fortalecimiento de la sociedad civil en los países del Sur.



© IP. Ayuda en Acción

¿Qué dicen las ONGD sobre la

EFICACIA DE LA AYUDA?

Como premisa, es importante señalar que la ayuda es esencial, pero no suficiente. Sólo es una parte de la solución. Debe ir acompañada de medidas de cancelación de deuda, cambios en las reglas del comercio internacional y políticas coherentes con el objetivo de desarrollo en materia de seguridad, migraciones, energía e inversiones.

De la misma manera, la agenda de la eficacia de la ayuda es sólo una parte de la agenda de financiación para el desarrollo. Es preciso abordar la agenda de financiación de forma integral, vinculándola con la agenda del Consenso de Monterrey e incorporando temas como cantidad de la ayuda (en el caso de España, el objetivo es destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta a AOD en el 2012), o la cancelación de deuda.

La agenda internacional de eficacia de la ayuda es el resultado de varios años de incidencia política por parte de la sociedad civil y de las ONGD en los años noventa para que los donantes y gobiernos llevaran a cabo reformas para mejorar el sistema de ayuda. Por lo tanto, aun teniendo propuestas claras para mejorar el proceso actual, desde la sociedad civil saludamos la iniciativa tomada por los donantes y por haberse comprometido con una agenda colectiva. La Declaración de París (DP) refleja un compromiso positivo con un “nuevo paradigma” de la ayuda basado en relaciones de poder redefinidas y en un cambio fundamental de los roles y responsabilidades de donantes y países receptores.

Si bien la teoría de la DP supone un paso importante en la dirección correcta, se perciben discrepancias entre los principios teóricos y su práctica e impacto en la implementación:

- El desarrollo es un proceso político, en el que las personas pobres reclaman sus derechos. Sin embargo, la agenda de la DP se interpreta y se limita a un nivel esencialmente técnico y, por tanto, es necesario revisarla.
- La DP no aborda o no profundiza algunos temas clave para la ayuda al desarrollo, tales como las condicionalidades, la evasión fiscal y los paraísos fiscales, la transparencia, la ayuda ligada y la asistencia técnica. Tampoco incorpora el enfoque de género.
- Las organizaciones sociales consideran que la DP es un medio para lograr mejoras en la eficacia del desarrollo (frente a la eficacia de la ayuda). La eficacia de las nuevas modalidades de la ayuda debe, por tanto, medirse en términos de su impacto en la reducción de la pobreza. Debe acordarse un plan de trabajo hasta 2010, con indicadores, estableciendo un proceso participativo e independiente de seguimiento de las nuevas modalidades de ayuda, en términos de resultados en la reducción de la pobreza, la consecución de la equidad de género y el respeto de los derechos humanos.
- La DP no toma en cuenta de forma suficientemente explícita a la sociedad civil como actor de desarrollo que puede contribuir a una mayor calidad de la ayuda, poniendo así en riesgo los espacios de participación democrática. Las organizaciones sociales consideran muy importante que se reconozca su rol como actor de desarrollo de pleno derecho, y que se garanticen las condiciones necesarias para el desempeño efectivo de su rol.



© CNICE

– El liderazgo de la implementación de la DP está en manos de los donantes, y éstos implícitamente hacen recaer el grueso de la responsabilidad del cambio en el sistema de la ayuda sobre los países socios, obviando su responsabilidad central en el cumplimiento de sus compromisos.

– Las ONGD consideran que la DP tal cual no puede aplicarse a su trabajo. Han venido tomando medidas para mejorar su propia eficacia y han iniciado un proceso de reflexión global para identificar principios y objetivos en materia de eficacia aplicables a su marco de trabajo.



“ No es posible discutir la eficacia de la ayuda sin discutir el modelo de desarrollo y el modelo económico marcados por el ajuste estructural, generador de pobreza y desigualdad. Considerar nuestro papel en la promoción de la AOD presupone un debate previo: ¿el desarrollo que queremos es el mismo que la AOD quiere promover?”

ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais



¿Qué propuestas hacen las ONGD para mejorar

LA EFICACIA DE LA AYUDA?

1. APROPIACIÓN del proceso de desarrollo por parte de los países socios: sin la participación de la sociedad civil no hay apropiación democrática posible.

Las acciones de los gobiernos por sí solas no lograrán reducir la pobreza. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) muestran su especial preocupación en torno a la representación y a los intereses de los colectivos tradicionalmente excluidos. Desde la sociedad civil se quiere profundizar en el principio de “apropiación democrática”, reforzando la participación de las organizaciones sociales en el proceso de diseño, aplicación y evaluación de las políticas de desarrollo.

La ayuda genera relaciones de poder. En ese sentido, la apropiación democrática implica una redefinición de dichas relaciones, así como la participación activa de la población



“El apoyo presupuestario no debe ir dirigido exclusivamente al estado central. Se debe reflexionar en brindar apoyo presupuestario a otros actores del desarrollo, tales como las OSC en su ejercicio de control ciudadano”.

FECONG Fédération des Collectifs d'ONG du Mali y FONGEM
Forum des ONG européennes au Mali

excluida en el proceso de toma de decisiones. Desde los estados que suscriben la DP, se debe garantizar que las voces de la ciudadanía ocupen un lugar central en la agenda política, mediante mecanismos que impliquen a los parlamentos y a la sociedad civil en las estrategias de desarrollo, las políticas, los programas y los presupuestos.

La DP omite posicionarse y fijar compromisos en temas esenciales para la apropiación democrática de la ayuda, como es el caso de la **ayuda ligada** y la **condicionalidad**.

Ligar 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 allí donde más se necesita. Los donantes deben comprometerse a eliminar la ayuda ligada, incluida la alimentaria y la asistencia técnica poniendo fin a la práctica de utilizar la ayuda para sus propios intereses y prioridades políticas y económicas. Para ello, es necesario establecer metas concretas que faciliten traducir el compromiso en hechos.



En 2006, España ocupó el sexto lugar en materia de ayuda ligada, con un 13,82% de la ayuda española vinculada a la compra de bienes y servicios españoles. El objetivo es eliminar el alto componente de ayuda ligada del modelo español y reformar los créditos FAD vinculados a la promoción e internacionalización de las empresas españolas para que dejen de funcionar como instrumento de ayuda que contribuye a generar más deuda. España sigue incurriendo en la contradicción de condonar deuda con una mano mientras contribuye a generar nueva deuda con la otra.

Fuente: Intermón-Oxfam, 2007

Asimismo, los donantes tienen que reconocer que la **condicionalidad** debilita la apropiación democrática de la ayuda y la responsabilidad mutua. Deben, por tanto, eliminar todas aquellas formas de condicionalidad que están ligadas a políticas económicas, marcando metas concretas y planes de acción para alcanzarlas. La DP no contiene indicadores o metas que midan la reducción de la condicionalidad y es preciso subsanar este déficit.

"Las organizaciones de la sociedad civil consideran que deben eliminarse las condicionalidades de políticas públicas, pero ello no significa dar un cheque en blanco. La transparencia y unos objetivos de desarrollo comunes permiten avanzar sobre un enfoque contractual de las relaciones y una base de confianza".

Lucy Hayes. EURODAD



2. ALINEAMIENTO de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo: condición indispensable para reducir la dispersión de la ayuda y reducir los costes de transacción.

Es importante que los donantes se alineen con las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios, así como con sus instituciones y procedimientos, para evitar generar sistemas paralelos que escapan al control de los gobiernos y al escrutinio de la sociedad civil e instituciones democráticas. Esto incluye, por ejemplo, los sistemas de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, compras públicas, o los marcos de planificación y evaluación de resultados.

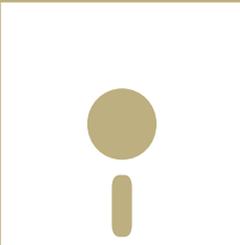
"Uno de los problemas que crea la AOD internacional en los países socios, es que genera estructuras paralelas fuertes para la implementación de los programas que obedecen, sobre todo, a las necesidades de los donantes antes que a las de los países socios. Aún siendo eficaces técnicamente, no contribuyen a reforzar las estructuras nacionales de forma sostenible".

FECONG Fédération des Collectifs d'ONG du Mali





Para que ello sea posible, es esencial que los países socios refuercen sus capacidades con el apoyo decidido de los donantes.

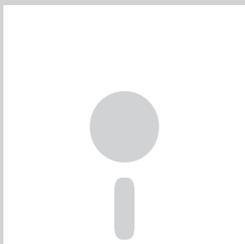


El sistema de compras públicas es uno de los ejemplos en los que debe funcionar mejor el sistema de alineamiento de la ayuda. Los donantes quieren que los receptores abran sus concursos de contratación pública a la competencia extranjera (con lo que se generen mayores oportunidades para las empresas de países desarrollados). Aunque la ayuda fuera más eficaz a través de este procedimiento, se debe autorizar a los países receptores a mantener una preferencia por los productos y servicios nacionales, con el fin de que un volumen mayor de la ayuda prestada permanezca en el Sur. Los donantes deben apoyar reformas de los sistemas de compras gubernamentales en los países socios que sean más transparentes ante sus ciudadanos y adaptados a las realidades de sus países, y no más liberalizados. El grado en que los países del Sur liberen sus sistemas de contratación pública debe ser una opción autónoma y no debe funcionar como un condicionante de la ayuda. Los donantes deben utilizar los recursos humanos y económicos locales, para fomentar el desarrollo económico endógeno.

3. ARMONIZACIÓN entre donantes: eficacia basada en la complementariedad entre los actores de la cooperación.

La **complementariedad o división del trabajo** –basada en un diagnóstico de las ventajas comparativas de los actores de la cooperación– debe apuntar a reducir la excesiva fragmentación de la ayuda en los países y sectores, y a establecer formas de complementariedad, tales como la cooperación delegada. Asimismo, los donantes se comprometen a implementar **procedimientos y disposiciones comunes** (herramientas de gestión y rendición de cuentas, sistemas de planificación conjuntos, misiones de campo conjuntas, etc), y a incrementar sus modalidades de ayuda basadas en programas.

La **transparencia** de la ayuda es un prerequisite para la correcta aplicación de los principios de apropiación democrática y de responsabilidad mutua de la DP. Los donantes y gobiernos socios deben comprometerse con máximos niveles de transparencia en la información sobre políticas, programas y presupuestos.



Los países donantes deberán asegurar una difusión pública y completa de la información relativa al volumen total de la ayuda comprometida, asignada y desembolsada, incluyendo las condicionalidades requeridas, los criterios de asignación finalista de los fondos, así como los contratos firmados, de tal forma que se potencie la participación de la sociedad civil y del parlamento en el proceso de toma de decisiones. Los gobiernos socios deben trabajar con sus representantes electos y con las OSC para poner en práctica políticas de transparencia y de acceso a la información.

La falta de **predictibilidad** de la ayuda hace difícil que los gobiernos receptores puedan presupuestar adecuadamente, y que las OSC puedan hacer seguimiento de los procesos. Los donantes deben acordar compromisos de ayuda, con metas plurianuales, predecibles y garantizadas, basados en criterios claros y transparentes, haciendo esfuerzos para que se respeten las planificaciones y los cronogramas presupuestarios propios de los países receptores.

4. GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS: hacer que la ayuda rinda cuentas en términos de desarrollo.

La gestión orientada a resultados apunta a vincular la programación y los recursos con los resultados a alcanzar. Actualmente el indicador ligado a gestión orientada a resultados está insuficientemente vinculado a resultados en desarrollo.

Es esencial crear un sistema de monitoreo y evaluación de la DP independiente, que mida su impacto precisamente en términos de desarrollo. A medio plazo, se debería identificar nuevos indicadores vinculados a desarrollo, que se puedan incorporar a partir de 2010, cuando se revise la DP.

5. RESPONSABILIDAD MUTUA entre donantes y países socios: los donantes también deben cumplir.

La base para que la ayuda pueda ser eficaz es que exista corresponsabilidad por parte de los diferentes actores implicados en el sistema de ayuda: donantes, gobiernos de países del Sur, y otros.

La DP se da en un contexto de relaciones de poder muy asimétricas entre socios y donantes, y ello debe ser considerado en su aplicación. De cara a viabilizar la mutua responsabilidad entre socios y donantes, se debe previamente trabajar para reducir esa asimetría. Una de las propuestas en este sentido es la reforma de las Instituciones Financieras Internacionales. También el sistema actual de seguimiento de la DP es asimétrico: el BM y el CAD de la OCDE, como donantes de ayuda, realizan el seguimiento a los receptores pero también son encargados del seguimiento a los donantes. Luego podría decirse que, de alguna manera, se monitorean a sí mismos.

Asimismo, los indicadores de la DP no son suficientemente fiables; la independencia del sistema es un factor esencial para construir la confianza y responsabilidad mutua. Para hacer de ésta última una realidad, los donantes deben asumir compromisos transparentes y vinculantes, sobre los que rendir cuentas y se deben fijar metas específicas para cada donante para 2010.

El sistema de ayuda tiene que basarse en un poder equitativamente distribuido entre donantes y receptores, con representación de la sociedad civil y debe establecerse un mecanismo internacional de denuncia y quejas accesible a los países socios. Desde las OSC se considera que el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC podría facilitar el ejercicio de mutua responsabilidad bajo las reglas de NNUU.

Los donantes deben reformar la asistencia técnica para que se alinee con las prioridades de los países socios y para que éstos puedan contratarla en base a sus necesidades. Por otra parte, es esencial que los donantes mejoren los mecanismos de asignación de la ayuda para que ésta vaya a los países más necesitados (“países huérfanos de la ayuda”).



6. Cómo incorporar el ENFOQUE DE GÉNERO en la Declaración de París.

Los cambios en la gestión de la ayuda han permitido constatar que la igualdad de género no ha sido abordada explícitamente en la nueva agenda internacional, ni se promueven medidas para su avance. En términos generales, se detecta una ausencia casi total de análisis sobre los temas de género o de mecanismos de incorporación de la perspectiva de género en las nuevas modalidades de ayuda. Sin embargo, la ayuda sólo podrá ser eficaz cuando coloque los derechos de las mujeres en el centro de su agenda. Se han logrado avances, pero aún queda mucho por hacer.

Por otra parte, algunas organizaciones de mujeres ya han señalado que estas nuevas modalidades de ayuda están reduciendo los espacios para negociar y acceder a fondos para la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. Las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, que alguna vez fueron grandes apoyos para las organizaciones de mujeres, están recortando sus niveles de financiamiento para dichas organizaciones y otorgando más fondos a través de los gobiernos nacionales. Es esencial que se mantenga el compromiso y la inversión en la incorporación transversal del enfoque de género, así como en acciones específicas de equidad de género y empoderamiento de las mujeres como objetivo central de desarrollo.

Es necesario contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, especialmente generando la capacidad de incidencia política de los grupos de la sociedad civil dedicados a la igualdad de género, para que puedan contribuir y fiscalizar el desempeño de los gobiernos y los donantes en torno a la eficacia de la ayuda.



¿Cómo se organiza la sociedad civil para influir en la agenda internacional sobre

LA EFICACIA DE LA AYUDA?

Las OSC del Sur y del Norte, como actores de desarrollo, son conscientes de que la agenda internacional de eficacia de la ayuda tiene un alto potencial de impacto en el desarrollo, y por ello han decidido organizarse de forma proactiva y dinámica para poder incidir en ella con calidad, profundizando en diferentes temáticas e incorporando perspectivas complementarias, que han enriquecido significativamente la agenda de la eficacia de la ayuda.

Actualmente se están desarrollando diferentes procesos consultivos de las OSC, que avanzan de forma complementaria, con el objetivo de hacer oír la voz de la sociedad civil en relación a la agenda de eficacia de la ayuda.

1. Contribución al proceso oficial de donantes y países receptores de la Declaración de París: Para valorar los avances en la aplicación de la DP, representantes de donantes y de gobiernos receptores se reunirán en Accra (Ghana) para el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, del 2 al 4 de Septiembre 2008. Se celebrarán 9 mesas redondas temáticas y se aprobará la Agenda de Acción de Accra (AAA) que definirá los pasos del proceso hasta 2011. Existe un cupo de participación para 80 organizaciones de la Sociedad Civil.

2. Por otra parte, el **Grupo Consultivo sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda** es un espacio entre los distintos agentes interesados, con participación de representantes de las organizaciones sociales del Sur y del Norte, que cumple una labor de asesoramiento del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y que tiene la finalidad de hacer avanzar el cumplimiento de la DP. Se han hecho consultas regionales y nacionales entre septiembre 2007 y enero 2008, y se han realizado estudios de casos y análisis por parte de donantes, centros de investigación, etc, que han alimentado la reflexión del Grupo Consultivo. Asimismo, en febrero 2008 se ha celebrado en Ottawa un Foro Internacional sobre sociedad civil y eficacia de la ayuda.

3. Proceso Paralelo: El Grupo de Dirección Internacional (**ISG** por sus siglas en inglés) lidera toda la movilización de la sociedad civil paralela al III Foro de Alto Nivel en Accra, que apuesta por reformular la DP, por incorporar un enfoque más integral y ambicioso, e incluir temas como el 0,7% de la RNB para AOD y la cancelación del 100% de la deuda. Más de 380 OSC de 80 países han respaldado el posicionamiento del ISG, entre ellas las redes europeas **CONCORD** y **WIDE**, a las que pertenece la Coordinadora de ONGD.

4. Definición y Promoción de la Eficacia de las OSC como actores de desarrollo: Las OSC no consideran que los principios de la DP sean aplicables a su trabajo y, por tanto, han iniciado de forma autónoma e independiente un proceso orientado a definir los principios de eficacia adecuados a las OSC, así como los mecanismos para ayudar a su puesta en práctica.

Referencias

Action Aid, 2006. *Real Aid 2: Making Technical Assistance Work*.
http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid2.pdf

Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, 2008. *Consultas sobre la Sociedad Civil y la Eficacia de la ayuda: Una Síntesis de temas, análisis y propuestas en Ottawa*.
<http://www.ccic.ca/e/002/aid.shtml>

Banco Mundial, 2006. *Informe sobre Seguimiento Mundial 2006*.
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTGDF2006/0,,contentMDK:20925051~menuPK:2344934~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:2344908,00.html>

Banco Mundial, 2007. *Informe sobre Seguimiento Mundial 2007*. World Bank ed.

Banco Mundial, 2007. *Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments*. World Bank ed.

Civil Society Resolution on the Effectiveness of Development Cooperation and the Paris Declaration, Nairobi, 2007.

CONCORD and GCAP, 2008. *No time to waste: European government behind schedule on aid quantity and quality*.
<http://www.congde.org/uploads/documentos/abc3e4f84713ffd34b47dc9b5cb94a1.pdf>

CONCORD, 2007. *Hold the applause! EU governments risk breaking aid promises*.
http://www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf

CONCORD, 2008. *Draft proposals to possible Council conclusions based on the EC Communications on Aid Effectiveness*.
<http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=4>

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, 2007. *Documento Seguimiento PACI 2006*. Memo.

De la Cruz, Carmen WIDE. *¿Quién se apropia del Desarrollo? Contribuciones al debate sobre género y la nueva arquitectura de la ayuda*.
http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/1_C-de-la-Cruz.pdf

Declaración de la Cumbre del G8 sobre Crecimiento y Responsabilidad en África.
Heiligendamm, 2007.
<http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/Homepage/home.html>

Final Report. International Forum on Civil Society and Aid Effectiveness: A Multi-stakeholder Dialogue.
Gatineau-Québec, Canada 2008.
<http://www.ccic.ca/e/002/aid.shtml>

Intermon Oxfam, 2007. *Realidad de la Ayuda 2007-2008*. Ed. Intermón Oxfam.

ISG, 2007. *De París 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable?*
<http://www.scribd.com/doc/2072441/DE-PARIS-2005-A-ACCRA-2008>

ISG, 2008. *Making Aid Accountable, civil society perspectives*. Better Aid. Memo.

Martínez, Ignacio, 2007. *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica*. ICEI.
<http://www.ucm.es/info/icei/>

OCDE, 2007. *Informe de 2006 sobre Cooperación para el Desarrollo*.
http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37455_1_1_1_1_37455,00.html

OCDE, 2007. *Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/39907400.pdf>

Oxfam, 2007. *Remunerar a las personas: La financiación de los trabajadores profesionales necesarios para prestar servicios de salud y educación para todos*.
http://www.oxfam.org/es/policy/briefingpapers/bp98_remunerar_personas

Pacto de Estado contra la Pobreza. Diciembre 2007.
http://www.coordinadoraongd.org/index.php/contenidos/index/id_contenido/4159

Palacio Blasco, Esther, 2008. *Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas*. Fundación Carolina. CEALCI. Doc de Trabajo nº 22.

Pita, Juan Ignacio, 2006. *La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña*. Fundación Carolina.

Preliminary Recommendations from Women CSO and AE Consultation. Memo.

Schulz Nils-Sjard, 2007. *Division of labour among European donors: allotting the pie or committing to effectiveness?*. FRIDE.
<http://www.fride.org/expert/119/nils-sjard-schulz>

WIDE. *Globalising gender equality and social justice*.
<http://www.wide-network.org/>

Autores:

Eveline Herfkens, Mandeep Bains (Campaña del Milenio de las Naciones Unidas).
Veronique Andrieux Araújo, Portal Touza Montero y Laura Chinchetru Urizar (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España).

Diseño: Dirección de arte/Diseño Gráfico: Maribel Vázquez.

Impresión: Digital Solutions Network.

Fecha de Edición: Julio 2008.

Agradecimientos:

Marina Navarro, Anna Ortubia, Xavier Longan, Paula Sánchez-Alciturri y Sandra Valiente (Campaña del Milenio de las Naciones Unidas).

Juana Bengoa, José María Medina y David Ortiz (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España).

Grupo de Campaña Pobreza Cero (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España).

* Este documento se ha impreso en papel FSC.





SINEXCUSAS
2015
campaña del milenio



COORDINADORA
ONG PARA EL DESARROLLO
ESPAÑA