

El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos)

Nils-Sjard Schulz

Investigador Senior, FRIDE
Acción Humanitaria y Desarrollo

La Cumbre del G-20, recientemente celebrada en Londres, ha recibido una amplia cobertura mediática y una gran atención entre los analistas políticos, como una plataforma de emergencia para superar la crisis mundial. La Cumbre se centró principalmente en medidas financieras y la gestión macroeconómica. Las cuestiones relativas al desarrollo trataron de manera algo superficial y las voces del Sur fueron más bien débiles, mientras que la creciente interacción entre los países industrializados y las economías emergentes todavía se ve con mucho escepticismo. No obstante, en otras áreas de la gobernanza global, una mayor horizontalidad en la formulación de políticas globales ya está adquiriendo un fundamento real, a medida en que se generan nuevas fórmulas de respuestas y acciones conjuntas. Este es el caso del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés), que dos días antes de la Cumbre del G-20 reunió, en París, a 80 países y organizaciones multilaterales con el fin de renovar su mandato.

Creado en 2003 por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el WP-EFF constituye la plataforma principal para la promoción de la eficacia de la ayuda. El WP-EFF se centra en la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París (DP) de 2005 y los compromisos reflejados en la Agenda de Acción de Accra (AAA) de 2008. En los foros de desarrollo, el WP-EFF es a menudo envidiado y admirado por su extraordinario dinamismo y activismo. En un entorno de cambios rápidos en la toma global de decisiones debido a la crisis económica actual, la ayuda internacional y las políticas de desarrollo se discuten y se pactan de manera más horizontal. Así, el WP-EFF se ha convertido en una plataforma equitativa para las negociaciones entre el Norte y el Sur. Representantes del Sur y observadores independientes subrayan la lógica democratizadora detrás de esa apertura, que puede llegar a ser muy delicada habida cuenta de los previsible recortes en la ayuda. Mientras que la agenda del WP-EFF parece estar muy cargada dentro de un plazo ajustado y bajo gran presión debido a la crisis mundial, los pasos iniciados en París y continuados en Accra están ahora en el camino de fortalecer la gobernanza global de la ayuda¹.

Un WP-EFF reforzado: Siguiendo el espíritu de Accra

Durante su reunión en la sede de la OCDE entre los días 31 de marzo y 1 de abril, el WP-EFF decidió reformar sus estructuras temáticas de acuerdo con los mandatos de la AAA. Tras meses de en ocasiones acalorados debates, el anterior reparto en iniciativas conjuntas ("joint ventures") ha sido transformado en una configuración de cinco clusters. Estos tienen como objetivo reflejar los mandatos de Accra sobre la apropiación democrática y la rendición de

¹ La gobernanza global de la ayuda es un proceso en el que las buenas prácticas, estándares, volúmenes y criterios de asignación de la cooperación al desarrollo se basan crecientemente en acuerdos mutuos surgidos de un proceso de negociaciones horizontales entre los proveedores ("donantes") y los receptores ("socios") de la ayuda, cuya puesta en práctica sea supervisada por organismos multilaterales independientes a la hora de evaluar las evidencias. Para análisis previos de FRIDE sobre la gobernanza global de la ayuda, ver Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, "De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda", FRIDE En Contexto, agosto de 2008; y Nils-Sjard Schulz, "De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda", FRIDE Comentario, septiembre de 2008.

cuentas (cluster A), el fortalecimiento y el uso de sistemas nacionales (cluster B), una ayuda transparente y responsable (cluster C), el análisis de progresos (cluster D), y la gestión orientada a los resultados del desarrollo (cluster E). Estos clusters y sus correspondientes productos se dividen en cuatro equipos de trabajo (*task teams*) cada uno. Asimismo, dos *task teams* adicionales (independientes) se centrarán en cuestiones de salud y la cooperación Sur-Sur (para más detalles, ver la tabla abajo).

Los clusters y *task teams* tienen el objetivo de interactuar entre sí en algunas áreas compartidas. Asimismo se prevé la coordinación con otros organismos del CAD² y organizaciones y procesos internacionales³. El progreso actual de los *task teams* es muy variado y depende del grado de preparación previa (“scoping”) por parte de los donantes y países socios. En algunas áreas, como el uso de sistemas nacionales, ya se está llevando a cabo un trabajo importante⁴. Sin embargo, la mayoría de las cuestiones relativas a la ayuda transparente y responsable (como la condicionalidad y previsibilidad, que son muy relevantes para las prioridades de los países receptores) todavía necesitan de esfuerzos más consistentes. El éxito del WP-EFF reforzado se medirá en términos de sus resultados concretos a nivel del equipo de trabajo, que deberían idealmente realizarse de manera descentralizada, con reuniones tanto en los países donantes como en los países receptores.

En términos generales, la reconstrucción organizacional del WP-EFF es una interpretación bastante compleja de los resultados de la AAA. Si bien la sensación de cambio en las relaciones Norte-Sur está implícitamente reflejada y, por lo tanto, las prioridades del Sur están incluidas, todavía no está claro cómo esa nueva estructura se corresponderá, a nivel conceptual y operacional, a la “antigua” composición de la DP. Dichas tensiones podrían surgir en la interacción entre los ejercicios de monitoreo

Cooperación Sur-Sur: ¿Un catalizador para la gobernanza global de la ayuda?

Basada en una larga historia de solidaridad entre países en vías de desarrollo, la cooperación Sur-Sur (CSS) ha sido incluida en la AAA tras una fuerte apuesta por parte de países de renta media como Brasil, Colombia y Sudáfrica. El artículo 19 de la AAA establece ambiciosos mandatos para la CSS: tomar a los principios de la eficacia como punto de referencia, promover el aprendizaje mutuo, fomentar la cooperación triangular y asegurar la complementariedad con la cooperación Norte-Sur.

Encuadrar la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda y generar buenas prácticas de CSS con base en la evidencia sigue representando un enorme desafío. Estas tareas serán afrontadas por un *task team* liderado por Colombia y fuertemente apoyado en la reciente reunión del WP-EFF. Sin embargo, los presidentes tendrán que encontrar un delicado equilibrio entre un uso pragmático del modus operandi eficaz del WP-EFF y la necesidad de una mayor coordinación con otras plataformas multilaterales implicadas en la CSS, como el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD).

A nivel institucional, el equipo de trabajo podría convertirse en un espacio para identificar desde dentro el valor añadido del CAD para los países en vías de desarrollo, así como para ampliar la agenda enfocada a los donantes hacia las voces y prioridades del Sur.

Otro efecto catalizador podría surgir del potencial de la CSS para fortalecer las capacidades nacionales para superar la crisis global y los recortes en la financiación. Aquí, una mayor regionalización podría surgir entre países que comparten condiciones específicas para la gestión de crisis y desean identificar caminos y soluciones institucionales comunes. Otra posibilidad podría ser la coordinación de los esfuerzos triangulares con los donantes convencionales y organizaciones multilaterales como los bancos regionales de desarrollo.

Por lo tanto, es hora de explorar el potencial real de la CSS en términos políticos y técnicos, ambos aspectos que están en el corazón de la gobernanza global de la ayuda.

² A modo de ejemplo, el cluster A trabajará estrechamente con la nueva corriente de trabajo (workstream) temática de la Red de Gobernanza (GovNet) del CAD sobre Ayuda y Rendición de Cuentas Nacional, así como con otros grupos de trabajo de la Red de Género (GenderNet) y la Red de Evaluación (EvaluNet) del CAD.

³ El cluster C integrará el modo de trabajo de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés).

⁴ El cluster B se beneficiará de las inversiones conceptuales y analíticas del anterior Joint Venture sobre Adquisiciones y Gestión Financiera Pública.

y evaluación más enfocados a París (con base a los cinco principios acordados en 2005) y los contenidos basados en Accra (además de las cuestiones emergentes), que se debatirán en esa estructura renovada del WP-EFF.

Asimismo, el programa para los dos próximos años es muy apretado. En 2010, se celebrará en Colombia una conferencia global sobre la cooperación Sur-Sur y el desarrollo de las capacidades nacionales; piezas clave de los intereses del Sur en la agenda de eficacia de la ayuda (ver recuadro). En 2011, Corea del Sur albergará el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Estos dos eventos se realizarán con una economía global probablemente impredecible. Tanto los ambiciosos planes de trabajo del WP-EFF como los eventos de 2010 y 2011 deberán tener en consideración la crisis mundial y su impacto en los países en vías de desarrollo, incluyendo un posible retroceso en términos de ayuda y financiación al desarrollo⁵. Está todavía por verse cómo el WP-EFF se adaptará al caos económico que, de manera poco sorprendente, tiende a fortalecer en vez de debilitar los aspectos relativos a la eficiencia del discurso sobre la eficacia de la ayuda⁶.

Entre el WP-EFF y el FCD: Nuevo impulso a las políticas globales

También se han dado pasos relevantes para mejorar la contribución del WP-EFF en la gobernanza global de la ayuda. Así se ha ampliado el número de miembros a 80, con una representación importante de gobiernos del Sur. Con el fin de guiar al WP-EFF hacia productos claros, se ha creado un Comité Ejecutivo basado en la igualdad, compuesto por unos 20 representantes de donantes⁷, países en vías de desarrollo⁸, organizaciones multilaterales⁹ y organizaciones de la sociedad civil¹⁰. Asimismo, la nueva fórmula para la co-presidencia del WP-EFF, hasta ahora sabiamente dirigido por el diplomático sueco saliente Jan Cedergren, ha creado un pilar institucional aún más profundo. A partir de abril de 2009, el WP-EFF será presidido por el Director General de EuropeAid, el holandés Koos Richelle, y el incansable asesor del Ministerio egipcio de Cooperación Internacional, Talaat Abdel-Malek. Este co-liderazgo en uno de los organismos más visibles y atractivos del CAD –un club exclusivo de donantes– es muy relevante para entender las perspectivas de la gobernanza global de la ayuda dentro del WP-EFF.

En este sentido, la democratización del WP-EFF está en pleno auge, con lo que se han alcanzado avances reales en la adaptación de las estructuras de gobernanza global a un contexto internacional cada vez más volátil. El mundo industrializado está explorando el posible papel de la OCDE como un secretariado informal del G-20. Sobre todo los donantes europeos desean que el WP-EFF se convierta en un organismo central para las negociaciones entre el Norte y el Sur. Para los países del Sur, el uso del WP-EFF como una plataforma cada vez más complementaria al fortalecido FCD –un organismo multilateral lanzado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) a mediados de 2007– es una oportunidad inmediata. Algunos *task teams* del WP-EFF, como el que se ocupará de la cooperación Sur-Sur, ya están buscando vínculos con el FCD y con otros organismos de las Naciones Unidas (ONU), como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). A nivel de la presidencia, Abdel-Malek tiene la experiencia adecuada para asegurar la convergencia, puesto que es un miembro del grupo asesor del FCD.

⁵Ver Andrew Mold, "Taking stock of the credit crunch: Implications for development finance and global governance", OCDE Documento de trabajo 277, París, marzo de 2009.

⁶Como ejemplo de este argumento, ver la reciente comunicación de la Comisión Europea, "Supporting developing countries in coping with the crisis", COM(2009) 160, abril de 2009.

⁷Entre ellos, Alemania, Comisión Europea, Estados Unidos, Holanda (Nordic+), Japón y Suiza.

⁸Entre ellos, Colombia, Filipinas, Ghana, Sri Lanka, Sudáfrica y Tanzania.

⁹Como el PNUD/GNUM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD).

¹⁰En comparación con el Foro de Alto Nivel de Accra, la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) fue limitada, a pesar de que el WP-EFF está en principio abierto a miembros de la sociedad civil. BetterAid fue la única plataforma activamente involucrada con tres representantes en la reunión de París y ocupará un puesto en el Comité Ejecutivo.

Las constelaciones internacionales sin duda reforzarán ese nuevo vigor de la gobernanza global de la ayuda. Las referencias a la crisis económica y financiera fueron superficiales en París. Pero su impacto en una mayor horizontalidad en la toma de decisiones global, según reflejado en el giro del G-8 hacia el G-20¹¹, debería acelerar la búsqueda de una división estratégica del trabajo entre el WP-EFF (con su capacidad de acordar normas y buenas prácticas) y el FCD (dedicado a las dimensiones más políticas de la ayuda y el desarrollo). Probablemente, el WP-EFF se centrará en promover la agenda de eficacia de la ayuda en tiempos de una creciente adversidad para la financiación al desarrollo. El FCD debería ser capaz de centrarse en las cambiantes relaciones de poder entre el Norte y el Sur, y en la “disolución” de los modelos de desarrollo. Tanto los donantes como los receptores (así como los países situados “en el medio” como Brasil, México y Sudáfrica) necesitan considerar el uso pragmático de esas dos capas de toma de decisiones global. Aquí uno de los puntos de entrada más interesantes es la cooperación Sur-Sur, que podría tener vínculos tanto con el WP-EFF como con el FCD (ver recuadro arriba).

Tiempos turbulentos, una oportunidad

Mientras pagan por una crisis causada por el mundo industrializado, los países en vías de desarrollo, en particular las economías emergentes y los países de renta media, podrían adoptar una posición de superioridad moral con el fin de promover cambios más profundos en el sistema internacional, incluidos la reforma de las instituciones de Bretton Woods, un mejor anclaje del G-20 a nivel regional y un mayor enfoque en el desarrollo en el mediano plazo en lugar de una gestión desesperada de la crisis. Más allá de un llamamiento informal hacia la inclusión, un multilateralismo renovado y flexible tendrá que igualar una multipolaridad de stakeholders, con pesos rápidamente cambiantes.

A medida en que se mueve entre el WP-EFF y el FCD, la agenda de eficacia de la ayuda podría de hecho constituir una de las maneras más gratificantes de probar la mayor horizontalidad entre el Norte y el Sur en la toma de decisiones. Además, podría convertirse en un antídoto contra el pesimismo en tiempos turbulentos, convirtiéndose en un claro ejemplo de gobernanza global inteligente.

¹¹ Ver Philip Stephens, “Summit success reflects a different global landscape”, Financial Times, 3 de abril de 2009.

Clusters y *task teams* del WP-EFF reforzado

Clusters	Cuestión principal	Equipos de trabajo
Cluster A: Apropiación y rendición de cuentas (Suiza y Tanzania)	Calidad del liderazgo del país receptor en la promoción del desarrollo.	Responsabilidad mutua. Rendición de cuentas nacional. Apropiación inclusiva. Desarrollo del liderazgo y capacidades nacionales.
Cluster B: Fortalecimiento y uso de sistemas nacionales (Ghana y EE.UU.)	Ayuda canalizada a través de los sistemas de adquisición y gestión de las finanzas públicas del receptor	Uso de sistemas nacionales. Análisis de la calidad de los sistemas nacionales bajo el liderazgo nacional. Capacidades efectivas para la reforma. Sistemas nacionales responsables y orientados a los resultados.
Cluster C: Ayuda transparente y responsable (Alemania y Sudáfrica)	Responsabilidades de los donantes en asegurar ayuda de buena calidad	División del trabajo. Transparencia de la ayuda. Condicionalidad. Predictibilidad.
Cluster D: Análisis del progreso (Japón y Sri Lanka)	Seguimiento y evaluación de la implementación de la Declaración de París.	Seguimiento de la implementación de la DP y la AAA. Evaluación de la implementación de la DP. Seguimiento de la implementación de los principios sobre los Estados frágiles. Documentación del progreso para el IV Foro de Alto Nivel.
Cluster E: Gestión orientada a los resultados del desarrollo (BAfD/BID y Filipinas)	Capacidades nacionales para alcanzar el desarrollo y luchar contra la pobreza.	Gestión orientada a los resultados del desarrollo y sistemas nacionales. Buenas prácticas y orientación en la gestión orientada a los resultados del desarrollo. Incentivos para la eficacia de la ayuda y del desarrollo. Mejora de los informes de resultados de los donantes.
Equipos de trabajo independientes		Salud como un sector de control (Health as a Tracer Sector) (tbc). Cooperación Sur-Sur (Colombia e tbc).

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

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

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