

## La Agenda de Acción de Accra: queda todavía mucho por hacer

La Agenda de Acción de Accra (AAA) acordada finalmente en el Tercer Foro de Alto Nivel de Accra (Ghana), 2-4 de septiembre 2008, implica un cierto avance en los compromisos suscritos por los signatarios de la Declaración de París (DP) y reconoce el hecho de que hasta ahora no se ha progresado lo suficiente. Gracias a la presión organizada en distintos espacios y frentes, la última versión acordada del documento incorporó un lenguaje más firme sobre la voluntad o compromiso que corresponde cada una de las partes, donante y receptora, en su aplicación pero no respondió, sin embargo a las expectativas de mayor concreción, claridad, urgencia de compromisos y cambios medibles referidos a la eficacia del desarrollo y sus retos que demandaban las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

### A constatar ciertos cambios en la aplicación de una Agenda de Acción para la eficacia de la ayuda, que sin embargo, avanza lentamente:

- ✓ La ampliación democrática del **principio de apropiación**, haciéndose más explícita la implicación de parlamentos, gobiernos locales y sociedad civil, lo que así mismo implica el compromiso de mejorar las capacidades de todos los actores involucrados en este proceso. Por otra parte, donantes y países en desarrollo evidencian la necesidad de avanzar mucho más si quiere llegar al cumplimiento de los ODM en todos los países, siendo vital –y así se reconoce en el documento acordado- la **coherencia y el enfoque sistemático de todas las políticas** en relación a la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental.
- ✓ En relación a los programas de ayuda dirigidos a apoyar las actividades gestionadas por el sector público de los países en desarrollo, se refuerza el compromiso de utilizar, como primera opción, **la alineación de los países donantes con los sistemas propios de los países en desarrollo**, subrayando la “intención” de canalizar al menos el 50% de la AOD bilateral a través de los sistemas fiscales y presupuestarios propios de cada país, lo que incluye asimismo el incremento del porcentaje de la ayuda que se destina al enfoque de programas. Se adoptarán por países y agencias donantes los correspondientes **planes de alineación**, y su elaboración se abordará como una cuestión de **urgencia**.
- ✓ En cuestiones de **división del trabajo**, es decir, en relación al **principio de armonización entre donantes** y la puesta en marcha de mecanismos que eviten la excesiva fragmentación y duplicación de la ayuda, la Unión Europea apostó fuerte en Accra para conseguir el compromiso de que los nuevos acuerdos sobre división del trabajo no reviertan en una menor cantidad de ayuda asignada para cada uno de los países en desarrollo. Respecto a dos cuestiones cuya puesta en práctica se expresaba en términos imprecisos, el texto final busca asegurar máxima coordinación a través de planes concretos, cuya puesta en práctica empezará a contar a partir del 2009, fijándose el mes de junio de 2009 como fecha tope para iniciar un diálogo sobre la división internacional del trabajo, aplicable a todos los países.
- ✓ No se percibe sin embargo un avance significativo respecto de la **desvinculación de la ayuda**. La comunidad de donantes ha llegado como máximo a convenir el compromiso de de planes individuales que fijen la extensión de la desvinculación de la AOD que cada país adoptará, pero ni se fija una fecha tope para la total desvinculación de la ayuda y ni se alude al objeto de la misma. Tampoco se llegó a un acuerdo sobre la desvinculación de la asistencia técnica o de la ayuda alimentaria, debido a la resistencia de muchos donantes, incluidos algunos europeos, para desligar la primera y, en concreto la de EEUU respecto a la propuesta de desvincular al menos la ayuda alimentaria y cuya influencia se percibe al haberse incluido en el documento, la expresión de facilitar una “flexible provisión de ayuda alimentaria”, al subrayarse en el documento la necesidad de aplicar los principios de

la Declaración de París a todos los esfuerzos que se realicen para afrontar las recientes crisis que se derivan de la economía global, como la del petróleo o la de alimentos.

- ✓ A pesar de que la AAA subraya la necesidad de **cambiar la condicionalidad de la ayuda para avanzar en la apropiación nacional**, no hubo ningún acuerdo para reducir las condicionalidades ligadas a la concesión y desembolso de la ayuda al desarrollo, en especial las carácter macroeconómico, tal y como se reclamaba en el documento de las OSC. Sin embargo se observa en el texto que se empieza a apuntar la práctica de que donantes y países en desarrollo acuerden un “conjunto *limitado* de condiciones mutuamente pactadas en base a las estrategias nacionales de desarrollo” y que éstas se hagan públicas. Se señala por tanto un cambio, un compromiso, para que, de forma inmediata y regular, se hagan públicas **todas** las condiciones finalistas que aparezcan ligadas a los desembolsos correspondientes. Se hace asimismo hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en resultados, cuestiones respecto de las que, además, se especifica que “*se será receptivo a las aportaciones de la sociedad civil*”.
- ✓ También se ha logrado un éxito parcial en la mejora de los mecanismos para mejorar la **previsibilidad de la ayuda** a medio plazo, mediante un compromiso inmediato de los donantes hacia sus socios para suministrar una información periódica y oportuna de los desembolsos previstos para los próximos 3 a 5 años.
- ✓ A resaltar el apartado relativo a la **cooperación sur-sur** en el que se demanda observar el principio de no interferencia en los asuntos internos de cada país y se reconoce el valor añadido y las particularidades que acompañan a esta cooperación entre países en desarrollo, de cuya experiencia se debe aprender, resaltándose el papel de los países de renta media en este proceso. En este mismo apartado sobre nuevos actores del desarrollo, se advierte o que los **nuevos fondos globales** pueden contribuir a una mayor fragmentación de la ayuda, por lo que se insta a que se utilicen de forma complementaria ajustándose a los principios de la aplicación de la DP, y se recomienda a los países donantes que, antes de crear nuevos mecanismos separados para la provisión de la ayuda, se utilicen, se apoyen y, en su caso, se fortalezcan los sistemas institucionales propios de cada país y los mecanismos existentes.
- ✓ **Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), por derecho propio, se reconocen como actores independientes para el desarrollo**, así como la necesidad de profundizar en el alcance de este compromiso que asumen tanto los países en desarrollo como los donantes; en la declaración final se hace asimismo eco de las propuestas de colaboración de las OSC junto al resto de actores que se han formulado, así como de la necesaria reflexión autónoma sobre la aplicación de la DP, en el contexto y desde la perspectiva de las OSC. La necesidad de avanzar en torno al establecimiento de entornos más propicios que faciliten la contribución específica de las organizaciones sociales al desarrollo, fue uno de los aspectos más debatidos durante las mesas redondas celebradas, dada la expresa resistencia mostrada por determinados países que cuestionan la legitimidad y representatividad de las OSC respecto de las políticas y decisiones que afectan a la gestión de los gobiernos.
- ✓ La **transparencia y mutua rendición de cuentas** ha sido, quizás, una de las demandas clave de las OSC que se ha visto más reforzada en la AAA. Además de utilizarse un lenguaje más fuerte en este tipo de cuestiones, la declaración establece el compromiso de la comunidad de donantes para dar a conocer, pública y regularmente, información detallada y previsible referida al volumen, destino, y también resultados, “*cuando éstos estén disponibles*” de los gastos asignados al desarrollo, y que los países receptores puedan así disponer de una presupuestación, contabilidad y auditorías más adecuadas. Los países en desarrollo, por su parte, deberán facilitar el seguimiento y control parlamentario de estos temas y para ello se comprometen a una mayor transparencia en la gestión de sus finanzas públicas, incluyendo los distintos tipos de ingresos, presupuestos, gastos, procedimientos y auditorías correspondientes. Se añade también el compromiso de utilizar fuentes fiables

independientes, haciendo el documento alusión no solo a las buenas prácticas que se registren en el ámbito del control parlamentario sino también en el de la implicación ciudadana. Se fortalecen asimismo los mecanismos internacionales de rendición de cuentas (con mayor participación de los países en desarrollo en el procedimiento de revisión entre pares – peer reviews), cuyas propuestas de reforzamiento se analizarán antes de finales del 2009.

- ✓ La AAA reitera los compromisos frente a la **corrupción**, instando a todos los países a tomar medidas para combatirla pero no establece objetivos ni fechas.
- ✓ A resaltar algunas medidas que profundizan en la mejora de la eficacia de la ayuda en **Estados frágiles** como son: la elaboración de evaluaciones conjuntas que analicen las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad de cada país en concreto; la proyección de una acción de desarrollo - fijada con objetivos realistas- que aborde las causas fundamentales del conflicto, estén específicamente conectadas con su fragilidad e inseguridad y que permitan garantizar la adecuada protección y la participación de las mujeres; asimismo se compromete el apoyo al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del país, siempre que la ayuda resulte adaptada y coordinada y responda a la propia demanda del país receptor; se trabajará asimismo sobre modalidades de financiación que sean flexibles, rápidas y predecibles a largo plazo.
- ✓ La persistencia del cuestionamiento expresado en torno a los déficits de legitimidad que plantea el CAD de la OCDE como foro para la negociación de la ayuda, forzó finalmente a que la Declaración haga una mención explícita al **Foro de Cooperación para el Desarrollo (ECOSOC)** como espacio adecuado para desarrollar el “*diálogo internacional y el ejercicio de la responsabilidad mutua en temas relacionados con la ayuda*”, instando al sistema de Naciones Unidas para que continúe respaldando el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo, en la gestión eficaz de la ayuda.

## Posición de las OSC

Las OSC del norte y del sur se han posicionado y trabajado estratégicamente a lo largo de todo el proceso preparatorio de Accra, y han venido subrayando las señales de alarma que requiere la necesaria acción urgente de la comunidad internacional, especialmente de la comunidad donante, para lograr un cambio sustantivo referido no tanto a la propia estructura y grandes principios operativos de la DP y para los que simplemente se ha recordado su puesta en marcha efectiva, sino que ha puesto especial énfasis en los cambios de modelo, en el cambio de políticas en el rechazo a los condicionantes que actualmente limitan la eficacia de la ayuda al desarrollo y que no sólo afectan a la calidad y eficacia de la ayuda, sino al enfoque sistémico del desarrollo y las cuestiones ligadas al comercio, la cancelación de la deuda, la arquitectura de la ayuda, la profundización de la democracia, el enfoque de derechos humanos y la gobernanza mundial.

Muchas de las mejoras que se observan en el documento final de la AAA han sido fruto de una estrategia común entre las reivindicaciones de los países del Sur y de la sociedad civil global, siendo expresión del compromiso común de cooperar entre los distintos actores del desarrollo, habiéndose logrado, como ya se ha hecho alusión, el reconocimiento formal del papel específico de las OSC en los procesos de desarrollo y en la democratización de la ayuda. El hecho de que, para lograr que la ayuda prestada impacte positiva y duraderamente en las vidas y posibilidades futuras de las mujeres, hombres, niñas y niños que sufren la pobreza, se sitúe la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental, como pilares fundamentales a los que la comunidad internacional y cada uno de los países deberá responder, a través de la coherencia y el enfoque sistemático de las políticas de desarrollo, implica resituar el enfoque de derechos humanos como eje de los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, la AAA representa un avance (muy) limitado en cuestiones determinantes para la calidad y eficacia de la ayuda; nos estamos refiriendo a la condicionalidad de la ayuda y a las prácticas de ayuda ligada que los países desarrollados utilizan, primando sus propios intereses geoestratégicos, económicos y empresariales, en detrimento de las posibilidades y capacidades de desarrollo de los países empobrecidos.

Para las OSC que hemos participado a través de distintas redes locales, nacionales, regionales e internacionales, quizás lo más relevante haya sido el propio proceso que nos ha llevado a ir y llegar hasta allí, y el que, ahora, toma relevancia con motivo de la revisión de los ODM en NY; la revisión de los acuerdos sobre financiación de la ayuda adoptados en Monterrey y que nos empujarán hacia Doha y más allá. Porque se trata de un proceso que trasciende a la ayuda y que afecta a la eficacia y a la viabilidad del modelo de desarrollo humano, inclusivo y sostenible, que se refiere también a la gobernanza mundial; a las reglas que rigen el comercio mundial; a las respuestas que se den frente al cambio climático; a los crecientes procesos migratorios o a las recientes crisis de la economía global que afectan con mucha mayor crudeza e irreversibilidad a los más pobres. A este proceso se ha incorporado una sociedad civil fortalecida globalmente, que se organiza sin diferencias entre el norte y al sur, entre mujeres y hombres, que integra la pluriculturalidad, el potencial de las poblaciones indígenas y de las comunidades rurales, la de los distintos contextos y realidades locales, como señas de identidad de la diversidad característica que acompaña a las organizaciones y a distintos los movimientos sociales.

En coherencia con nuestra implicación en el proceso, las OSC hemos expresado nuestro compromiso para asegurar la eficacia y el impacto de nuestras propias acciones para el desarrollo; con transparencia, funcionamiento democrático y mutua rendición de cuentas. Resulta necesario por tanto favorecer la mejora continua de nuestra gestión y fijar la responsabilidad que nos corresponde en todo este proceso. Para ello se ha abierto el proceso para crear un Foro específico de debate en torno a estas cuestiones y en el que se acordarán los principios que deben guiar la eficacia de las OSC en el desarrollo. Un espacio desde las OSC sobre la calidad de la ayuda y resultados en el desarrollo, capaz de contribuir a producir un cambio real y positivo en la vida de las personas.

## **Posición de España**

España se ha identificado mediante una posición claramente progresista en las negociaciones realizadas en Accra, reforzando y presionando la posición común y sin fisuras de la UE; apoyando los avances a realizar y alineando estratégicamente su mensaje con los posicionamientos defendidos por las Organizaciones de la Sociedad Civil. España ha centrado su mensaje en la necesidad de transformar la agenda de la eficacia de la ayuda en una agenda de eficacia del desarrollo, donde las necesidades de las personas y no las específicas de los donantes, se sitúen en el centro de los objetivos y compromisos de esta Agenda.

A resaltar los compromisos expresados públicamente ante el Plenario del Foro de Alto Nivel y cuyo texto, junto al de otros países donantes y receptores, fueron distribuidos ampliamente en el curso de la Conferencia Ministerial, centrados en la coherencia del conjunto de políticas que afectan al desarrollo y aplicados a cuestiones tan sensibles como la ayuda ligada; la condicionalidad –en la posición española definida como enfoque de derechos y cumplimiento de los compromisos internacionalmente acordados–; la asistencia técnica; la predictibilidad de la ayuda el enfoque de programas. La intervención del representante del gobierno español, supuso una de las escasas voces de la comunidad donante que hizo especial mención al reconocimiento del sistema de NNUU como espacio más idóneo para debatir estos temas, así como a la necesidad de incluir el respeto y el valor la diversidad cultural en el contexto del desarrollo. Asimismo, al expresar su satisfacción por los avances y acuerdos alcanzados en la reunión ministerial y contenidos en la declaración final de la Agenda de Acción para Accra, anunció la “apropiación” nacional de todas estas cuestiones en el nuevo Plan Director, así como

la aprobación de un Plan específico para la Cooperación Española para lograr la aplicación de la DP París e incorporar los contenidos de la Agenda de Acción de Accra.

## **Y más allá...hacia donde vamos como organizaciones de la Coordinadora**

El éxito o el fracaso de la AAA está ligado al de la propia Cumbre de las Naciones Unidas que revisará los Objetivos del Milenio - justo en el momento en que el recorrido transcurrido y su evaluación es ya superior al que resta por recorrer hasta el 2015- y la Cumbre de Financiación para el Desarrollo que se celebrará en Doha y donde se revisarán y acordarán los volúmenes monetarios y financieros disponibles para la reducción de la pobreza y la desigualdad en el mundo.

Este año además se celebra el 60 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos.

Así pues el año 2008 es un hito para que países socios y donantes muestren con claridad si se comprometen en plazo y forma con estos compromisos; un año en el que se visibiliza y se fortalece la capacidad de la ciudadanía organizada países del norte y del sur, para luchar y conseguir un sistema de gobernanza más democrático, equitativo, inclusivo, justo y sostenible.

Queda mucho y, cuesta, es duro lo que queda todavía por hacer hasta el 2011, fecha en la que la credibilidad de quienes apostamos por estos cambios y la confianza de quienes nos apoyan en el objetivo de prestar “más y mejor ayuda” se pondrán a prueba en torno a cuestiones concretas y medibles, pero sobre todo porque las expectativas de una vida + digna para millones de personas, están en juego.

Un proceso por tanto estrechamente conectado y en consonancia con la aplicación de los contenidos del Pacto de Estado suscrito por todas las fuerzas políticas de nuestro país; con las actividades de incidencia en relación al modelo de cooperación española con motivo del nuevo Plan Director; con las actividades de sensibilización y movilización que hemos venido realizando desde 2007 en torno a la Campaña “Pobreza Cero”; con la importancia de seguir trabajando en red con plataformas como la de la Alianza contra la Pobreza; fortaleciendo nuestra pertenencia a organizaciones europeas como CONCORD y WIDE; profundizando en la aplicación efectiva y operativa del Código de Conducta suscrito por todas las ONGD que integran la Coordinadora; y avanzando en las herramientas de calidad y transparencia de las ONGD que hemos puesto en marcha.