



**De la eficacia de la ayuda a la eficacia
de la cooperación al desarrollo:
Analizando los resultados del HLF-4 de Busan**

Documento de síntesis elaborado como insumo para el debate del evento "HLF-4 Busan: de la eficacia de la Ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo, balances y perspectivas"

Febrero de 2012

TABLA DE CONTENIDOS

I. ¿Qué se definió en el 4th High-Level Forum (HLF-4) de Busan?	3
El partenariado de Busan para la efectiva cooperación al desarrollo	3
La Cooperación Sur-Sur (CSS) en Busan.....	6
II. Analizando los resultados de Busan	7
Principales resultados.....	7
Principales críticas	9
III. Desafíos en el corto y mediano plazo.....	11

De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación desarrollo: Analizando los resultados del HLF-4 de Busan

I. ¿Qué se definió en el 4th High-Level Forum (HLF-4) de Busan?

El HLF-4 se llevó a cabo del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Busan (Corea del Sur) con la participación de casi 3.000 delegados gubernamentales (entre ellos varios altos mandatarios como la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton y el Presidente de Rwanda), así como representantes de la sociedad civil, representantes parlamentarios, autoridades de gobiernos locales y representantes del sector privado.

El evento arrojó cuatro grupos de resultados (outcomes):

1. La declaración titulada "El partenariado de Busan para la efectiva cooperación al desarrollo".
2. Los building blocks temáticos sobre resultados, transparencia, fragmentación, Estados frágiles, cambio climático, cooperación Sur-Sur, instituciones efectivas y sector privado.
3. Los eventos paralelos (side events)
4. La promoción de algunos acuerdos internacionales relevantes para un desarrollo efectivo para la adhesión de los participantes:
 - a. el *New Deal* para la Acción en Estados Frágiles¹
 - b. el Plan de Acción Conjunto en Equidad de Género y Desarrollo
 - c. el Plan de Acción de Busan para Estadísticas
 - d. el Nuevo Consenso sobre Instituciones y Políticas Efectivas
 - e. la Declaración Conjunta sobre Cooperación Público-Privada para el crecimiento de amplio alcance, inclusivo y sustentable.

El partenariado de Busan para la efectiva cooperación al desarrollo

¹ Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf>

La declaración final es el resultado de intensas negociaciones llevadas adelante entre los serpas en el seno del Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) en el transcurso de 2010 y 2011 y de las delegaciones durante el transcurso del evento.

Es posible clasificar los contenidos de la declaración en cuatro partes:

- a. **El Preámbulo** (§ 1 al 13), donde se reafirman los compromisos históricos y se enumeran los principios y objetivos consensuados por los actores del desarrollo, haciendo especial referencia a la diferente naturaleza, modalidades y responsabilidades para el caso de la cooperación sur-sur, cuyos actores adoptarán los principios, compromisos y acciones definidos en la Declaración en forma voluntaria (§ 2). De esta parte, cabe destacar que el objetivo final de los compromisos para la cooperación efectiva son los resultados de desarrollo sustentable (§ 9). Para ello, se reivindica el rol catalítico de la ayuda, enfatizando la necesidad de incrementar y alinear las distintas fuentes de financiamiento al desarrollo como ser la tributación, la inversión privada, la ayuda para el comercio, la filantropía, el financiamiento público no-concesional y el financiamiento contra el cambio climático. Al mismo tiempo se hace un llamado a la innovación en los instrumentos de financiación al desarrollo como por ejemplo, compartir tecnología y conocimientos y participación público-privada (§ 10). Finalmente, se definen los principios comunes que orientan las acciones del nuevo e inclusivo Partenariado en materia de cooperación al desarrollo (§ 13):
 - I. Apropiación de las prioridades del desarrollo por parte de los países en desarrollo,
 - II. Foco en los resultados,
 - III. Partenariados para el desarrollo inclusivos,
 - IV. Transparencia y rendición de cuentas.

b. **Las acciones complementarias para alcanzar objetivos comunes** (§ 14 al 27) que incluyen: la inclusión de nuevos actores (ej.: donantes emergentes) que comparten los principios pero con responsabilidades diferenciadas; la reafirmación de los compromisos asumidos por los signatarios de la Declaración de París y Accra; el fortalecimiento de los esfuerzos de los países socios para fortalecer sus instituciones y políticas a través de marcos de gestión conjunta del riesgo (*joint risk management frameworks*); la adopción de los marcos de resultados liderados por los países en desarrollo, evitándose adicionales marcos cuando fuera posible; la promoción de un plan de acción global para aumentar las capacidades estadísticas para monitorear el progreso, evaluar impacto y fortalecer la gestión pública orientada a resultados; la promoción de la rendición de cuentas mutua así como de la predecibilidad y de la no condicionalidad de la ayuda y del uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas; se enfatiza la necesidad de acelerar los esfuerzos para alcanzar la equidad de género y el

empoderamiento de la mujer para lo que se alienta a desagregar las estadísticas por género; el fortalecimiento y promoción del rol de los parlamentos en la definición de las políticas y prioridades del desarrollo y de las autoridades locales para asumir roles que vayan más allá de la provisión de servicios; se destaca el rol de la sociedad civil como actor del desarrollo y en la promoción del abordaje de derechos humanos para alcanzar el desarrollo; se enfatiza la necesidad de tener más y mejor información sobre la cooperación al desarrollo y otros recursos para el desarrollo; se sugiere promover las consultas para abarcar la diversidad de actores del desarrollo y reducir la fragmentación de iniciativas de cooperación sin caer en reducción de la ayuda; se saluda el *New Deal* como marco para el abordaje de la cooperación con Estados frágiles; y se manifiesta la necesidad de contribuir al fortalecimiento de la resiliencia y estrategias de prevención de desastres en las políticas de los Estados, especialmente de los más vulnerables.

c. La tercera sección explicita la necesidad de incrementar el alcance de la reforma, **de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo** (§ 28 al 34). Se afirma que el desarrollo requiere de un crecimiento fuerte, sustentable e inclusivo y de instituciones estatales y no estatales y políticas efectivas, sujetas a rendición de cuentas. Es en esta sección donde se integra la Cooperación Sur-Sur (y Triangular) al Partenariado para el desarrollo sustentable, como un aporte adicional (y no sustitutivo) a la cooperación financiera, cuyo potencial radica en brindar soluciones adecuadas a los contextos y ajustadas a las necesidades de desarrollo del país socio. Se realiza un llamado a aumentar los esfuerzos y los apoyos a esta modalidad, la transferencia de conocimientos y mejores prácticas entre los actores y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para involucrarse en y con la cooperación Sur-sur y Triangular (§ 31). Por otra parte, se reconoce el rol central del sector privado en el desarrollo por su capacidad de crear riqueza y trabajo. Por este motivo, se establece que se promoverá la habilitación del sector privado en el diseño y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo para contribuir al crecimiento sustentable y a la reducción de la pobreza. Visto este rol, se enfatiza la necesidad de promover una mejora del ambiente de negocios, regulatorio y administrativo y facilitar las alianzas público-privadas (§ 32). Se reitera la necesidad de combatir la corrupción y los flujos financieros ilícitos a través del cumplimiento de los compromisos internacionales. Finalmente, se destaca la importancia de promover la coherencia, transparencia y predecibilidad de los recursos destinados a financiar la lucha contra el cambio climático, apoyando las políticas y planes contra el cambio climático como parte integral de los planes nacionales de desarrollo (§34).

d. **La hoja de ruta** (§ 35 y 36). Se acordó que cada país en desarrollo va a liderar la elaboración de un marco basado en sus necesidades y prioridades para monitorear su progreso, la rendición de cuentas mutua y los resultados de desarrollo hasta junio de 2012. A nivel global, se acordó un plazo hasta junio de 2012 para seleccionar una serie de indicadores y metas para monitorear el

progreso global. Finalmente, se establece que para junio de 2012 se establecerá un nuevo Partenariado Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo inclusivo para apoyar y asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en Busan, asimismo se configurarán arreglos institucionales livianos para trabajar, su membresía, así como su relacionamiento con otros foros. Para ello, se encarga al WP-EFF para que convoque a representantes de todos los países signatarios de la Declaración para trabajar en esto, de cara al cierre de actividades de ese órgano y sus estructuras asociadas en junio de 2012. Finalmente, se invita a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a apoyar el funcionamiento efectivo del Partenariado Global a través de sus respectivos mandatos y colaborando desde sus ventajas comparativas. Asimismo, se invita al Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas a intervenir consultando sobre el progreso de los acuerdos alcanzados en Busan.

La Cooperación Sur-Sur (CSS) en Busan

La CSS ocupó un lugar relevante en Busan. Se realizó un panel temático sobre “Cooperación Sur-Sur y Triangular” (sesión temática 4 del 29 de noviembre), luego del cual se realizó la presentación del Informe Anual de Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En el panel se generó un debate sobre el rol de las instituciones regionales como plataforma para impulsar la CSS. En dicho evento, el gobierno de Uruguay expuso los principales aspectos del trabajo y los principales logros conjuntos en el seno de la SEGIB y una síntesis del documento de posicionamiento² sobre CSS de 19 países integrantes de la SEGIB.

Por otra parte, se organizó un *Building Block* (BB) sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular³ que debatió sobre el potencial y los desafíos de la CSS, promoviendo la transferencia de las mejores prácticas. Uruguay participó activamente en este evento y quedó vinculado a este BB que se comprometió a diseñar unas directrices de la CSS y triangular para el desarrollo efectivo, diseñar planes para involucrar a los socios del Sur en actividades de CSS y triangular. Asimismo, el BB se comprometió a compartir conocimiento y lecciones aprendidas entre los países en desarrollo y a elaborar un marco para evaluar la contribución de la CSS y triangular a los objetivos del desarrollo.

² Ver el documento en <http://www.aucci.gub.uy/pdfs/papersursur1.pdf>

³ Ver concept note del building block en http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/BB_South-South_Co-operation_final.pdf

Además, se realizó un evento paralelo para debatir sobre la trayectoria y los resultados del Task Team de Cooperación Sur-Sur de la OCDE y otro sobre el futuro de la arquitectura de la Cooperación Sur-Sur post-Busan.

II. Analizando los resultados de Busan

El presente capítulo sistematiza los principales resultados y críticas recogidos en diferentes documentos de análisis sobre la el HLF-4 y no reflejan ni la opinión ni el posicionamiento de la AUCI ni del gobierno de Uruguay, sino que pretenden constituirse como insumos para el debate.

Principales resultados

Uno de los mayores objetivos del HLF-4 era el de “ampliar la casa” en dos aspectos. Por un lado, suponía pasar de un foco en la eficacia de la ayuda hacia un foco en la eficacia del desarrollo. El HLF-4 sitúa la eficacia de la ayuda en el contexto más amplio de los resultados del desarrollo efectivo. En este aspecto, este propósito se logró, ya que se incluyeron varios temas bajo el paraguas de Busan (ej.: inversiones/sector privado, transparencia, lucha contra la corrupción/flujos ilícitos). Este cambio representa que, a partir de Busan, ya no se debate sobre la eficacia de la cooperación *stricto sensu*, es decir sobre la cooperación como ayuda oficial al desarrollo (AOD) únicamente, sino que la agenda abarca la eficacia de la cooperación *lato sensu*, es decir de la cooperación oficial y no oficial y otros recursos e instrumentos que se destinan al desarrollo o que podrían contribuir a éste.

El segundo aspecto de la ampliación tenía que ver con lograr un acuerdo de mínimos al que adhirieran la mayor parte de los actores, en especial los BRICs. Por ello, para algunos analistas, uno de los mayores logros de Busan fue que los BRICs, en particular, China, suscribieran el Partenariado, aunque fuera a través de la inclusión de un párrafo que indica que para los actores de la CSS, los compromisos emanados de Busan serán una referencia y se asumirán en forma voluntaria (no compulsoria). A pesar que este arreglo implica que los compromisos caminen a dos velocidades, al incluir bajo el mismo paraguas y agenda a estos actores, el Partenariado de Busan refleja mejor el balance de poder del nuevo orden mundial y representa un hito en el camino hacia la construcción de una nueva gobernanza de la ayuda al desarrollo.

Uno de los principios que salió más fortalecido de Busan es el de transparencia de los flujos de ayuda. En este sentido, fue determinante el anuncio de que E.E.U.U y

Canadá, así como el Banco Asiático y el Banco Interamericano de Desarrollo adoptaban la iniciativa de transparencia I.A.T.I.⁴ lanzada en Accra en 2008, lo que implica un impulso muy importante a esta iniciativa ya que la misma pasaría a cubrir el 75% de los fondos de ayuda. También se presentó la iniciativa del Banco Mundial, *Open Aid Partnership*. Detrás de esto, existe una comprensión generalizada de que se necesita promover estándares para la publicación de la información que sean beneficiario- o usuario-céntricos, es decir, que rindan cuentas a los ciudadanos.

Por otra parte, la inclusión de un párrafo completo sobre equidad de género y empoderamiento de la mujer así como la utilización de estadísticas desagregadas por género (§ 20), puede ser visto como un avance frente a la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra (AAA).

En cuanto al principio de apropiación, el balance de resultados es mixto. Por un lado, hay una referencia a la palabra apropiación “democrática” en el preámbulo (§ 12) y otra cuando se hace referencia al rol de los Parlamentos y gobiernos locales en el diseño de los planes nacionales de desarrollo (§ 21). Por otra parte, se reconoce el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) como actores del desarrollo independientes, cuyas funciones son complementarias a las del Estado y se alude a la necesidad de implementar los compromisos para generar un entorno propicio/habilitador para que éstas puedan ejercer su rol (§ 22). No obstante ello, no se realiza referencia alguna a normas ni a estándares mínimos que indiquen qué incluye un entorno favorable/habilitador.⁵ Se hace referencia a los Principios de Estambul⁶ para el desarrollo efectivo de las OSCs. De esta forma se da cumplimiento a la AAA, que encomendaba a las OSCs a que presentaran cómo podían adaptar desde su perspectiva los compromisos de la Declaración de París a la práctica de las OSCs. Esto puede considerarse un logro en sí mismo, así como la referencia a su enfoque de derechos humanos por parte de las OSCs para abordar la problemática del desarrollo (§ 22). Aunque hay algunas alusiones a los derechos humanos en el preámbulo (§ 3, 11) y en el cuerpo de la Declaración (§ 28), no implican la adopción del enfoque de derechos por parte del resto de los actores de la cooperación al desarrollo, lo que hubiera sido deseable desde el punto de vista de las ONSCs.

⁴ Por mayor información consultar <http://www.aidtransparency.net/>

⁵ De acuerdo a la plataforma de OSCs BetterAid, un entorno habilitador implicaría la participación efectiva de la sociedad civil y del público a través de mecanismos mandatarios para la gobernanza participativa. Esta participación sólo puede ser posible a través del reaseguro de estándares mínimos, basados en los derechos y libertades fundamentales, incluida la libertad de asociación, de expresión, el derecho a operar sin la interferencia del Estado, el derecho a comunicar y cooperar, el derecho a buscar y asegurar financiamiento y el deber del Estado a proteger.

⁶ Ver el documento completo en <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>

Uno de los énfasis más importantes que presenta el texto del Partenariado es el del rol del sector privado, que si bien ya fuera reconocido como actor del desarrollo en la AAA, en Busan se le asigna un rol “central” por su cualidad para facilitar la innovación, crear riqueza, movilizar recursos domésticos y, de esta forma, combatir la pobreza (§ 32). Es por ello que se hace un llamado a los países en Busan a habilitar el entorno para que el sector privado participe en el diseño e implementación de las políticas y estrategias de desarrollo (§ 32 lit. e). Sin embargo, el texto no hace referencia a ningún marco de estándares de conducta (respeto de los derechos humanos o de las convenciones de la OIT) que debería cumplir el sector privado en su rol de agente del desarrollo. Y tampoco está clarificado de qué sector privado se habla (si el de los donantes o el de los países socios) y no se hace alusión a las prácticas de condicionamiento de la ayuda que todavía existen y que atañen al sector privado.

Principales críticas

“Unfinished business”: En la declaración de Busan no se hace mención al pobre desempeño en la implementación de los compromisos asumidos en París y Accra. En lugar de ello, se ratifican los compromisos para aquellos países que hubieran firmado los documentos y se los insta a incrementar sus esfuerzos para alcanzarlos por completo sin mencionar metas ni plazos (§ 16). En Busan, las negociaciones para avanzar sobre algunos compromisos ya asumidos como el de eliminar progresivamente la ayuda condicionada y el de utilización de los sistemas nacionales fueron muy difíciles, ya que encontraron fuerte oposición de una parte de la comunidad de donantes. Para lo acordado en Busan, no se establecieron indicadores ni metas concretas, sino que se previó trabajar en la elaboración de “indicadores y metas selectivos y relevantes” hasta junio de 2012 (§ 35). Detrás de esta vaguedad existe un temor a repetir el fracaso de la implementación de la Declaración de París que fue muy ambiciosa en sus plazos e indicadores, muy técnica en sus contenidos y no contó con el compromiso político suficiente para movilizar los cambios requeridos en los tiempos pautados.⁷ Sin embargo, para algunos analistas, esto representa un vaciamiento de los compromisos de París y Accra, y, como resultante, un Partenariado que funcionaría a dos velocidades y con estándares dobles (cooperación tradicional *vis-à-vis* cooperación sur-sur).

No se hace alusión al compromiso histórico de los países donantes de contribuir con el 0,7% de su PIB para la cooperación internacional y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tampoco se hace a referencia a la problemática particular de los países de renta media, que concentran una gran proporción de pobreza y

⁷ Por más información sobre la Evaluación Independiente del Progreso de la Declaración de París ver <http://www.oecd.org/dataoecd/48/53/48278449.pdf>

desigualdad, y sólo se incluyen en el texto como actores del Partenariado que “se suman para crear un agenda más amplia e inclusiva desde Paris y Accra, asumiendo sus respectivos y diferentes compromisos junto con los principios compartidos” (§ 16), lo que equivale a su identificación únicamente como sujetos pasibles de obligaciones/compromisos. Si bien en el párrafo § 31, cuando se hace referencia a la doble condición de los países que realizan CSS como proveedores y receptores de cooperación y se hace un llamado a que ello no debería afectar la elegibilidad del país para la cooperación, en la práctica ésta se ve afectada, ya que los criterios de asignación de ayuda están fuertemente atados a la renta *per cápita* de los países. Por ende, se penaliza a los países de renta media permanentemente, sacándolos de la lista de países elegibles para la cooperación, por su crecimiento económico coyuntural, consolidando así un sistema incentivo-perverso.

El Partenariado de Busan propone una visión del desarrollo fundamentalmente como crecimiento económico, con alguna alusión al aspecto de la sustentabilidad y al aspecto del crecimiento con inclusión, sin especificar qué se entiende por ello. Este énfasis en el desarrollo como crecimiento económico refleja, en gran medida, las prioridades del Consenso de Seúl para el Crecimiento Compartido y su plan de acción multi-anual elaborado en el marco del G-20⁸ y se aleja bastante de los desarrollos conceptuales más sofisticados y del enfoque de derechos humanos, promovido desde otros ámbitos.

Busan no logra acordar un marco para las finanzas privadas responsables y efectivas. En cuanto al párrafo de financiamiento contra el cambio climático, el texto quedó bastante “lavado” y no hace referencia a la necesidad de que la cooperación contra el cambio climático se realice con recursos adicionales a la cooperación al desarrollo.

Finalmente, se critica que el Partenariado no hace mención alguna a la ayuda para la agricultura, que es un sector que ha sido relegado en las últimas décadas y que todavía es muy significativo para gran parte de la población que vive en los países en desarrollo.

En el Partenariado de Busan, el rol del Foro de Cooperación al Desarrollo se limita a contribuir al monitoreo de la implementación del Partenariado. El Partenariado no tendría mucha razón de ser si los países le dieran al FCD el estatus que corresponde, ya las Naciones Unidas son el foro idóneo para situar al sistema de cooperación internacional al desarrollo por ser el más democrático, con participación en igualdad de condiciones de todos los países y para garantizar una participación inclusiva del resto de los stakeholders del desarrollo.

⁸ Ver www.g20.utoronto.ca/.../g20seoul-consensus.pdf

El Partenariado de Busan genera incertidumbre ya que no se lograron acordar in-situ los indicadores y modalidades de seguimiento de la implementación de los compromisos, que quedaron para definirse a posteriori (hasta junio de 2012), así como la arquitectura global de la cooperación al desarrollo.

III. Desafíos en el corto y mediano plazo

- Junio 2012: Definición de la estructura, membresía y secretariado del Partenariado
- Junio 2012: Definición de los indicadores y metas del Partenariado para su monitoreo (a nivel país y a nivel global)
- Setiembre 2012- Definición de los indicadores para el New Deal para los Estados Frágiles y los Estados Post-Conflicto
- Diciembre 2012- Coordinación conjunta a nivel global para apoyar la coordinación liderada por país (joint programming/programme based approach) y rendición de cuentas mutua
- Fines de 2012 – Se acuerdan los principios para asistir a los países que reciben insuficiente ayuda
- Fines de 2012- Se revisan los planes para desatar la ayuda
- 2013 – los donantes que suscribieron Paris y la AAA proveerán su previsión de ayuda para 3 a 5 años a los países que cooperan.