



ANGELA NALETILIC

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 20

**LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA:
PROMOVIENDO UNA AYUDA RESPONSABLE Y EFICAZ A TRAVÉS
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Madrid, enero 2012

Este trabajo fue presentado para la obtención del título de Experto en Promoción y Gestión de ONG del IUDC-UCM, Madrid, 2009.

Serie Documentos de Trabajo

ISSN: 2253-8542

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel: (34) 91 394 64 09/19 - Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

Los *Documentos de Trabajo* están disponibles en la sección de publicaciones de la página web: www.iudc.es

PRESENTACIÓN

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) recupera una actividad que puso en marcha hace unos años. Se trata de la publicación de Documentos de Trabajo, que completa el área de Publicaciones, en la que se incluyen la Revista Española de Desarrollo y Cooperación y los libros de la Serie “Desarrollo y Cooperación”, coeditados junto a la editorial los Libros de la Catarata.

La publicación de los Documentos tiene un objetivo específico: dar difusión a las mejores investigaciones de los alumnos/as que realicen los curso del IUDC y, especialmente, a quienes cursan el Magister en Cooperación Internacional, dado que tienen como tarea la elaboración de un trabajo de investigación.

La serie estará abierta también a la publicación de monografías que versen sobre alguno de los aspectos vinculados a la cooperación y el desarrollo.

Los Documentos serán publicados en la página web del IUDC y se editarán ejemplares para distribuir entre los centros de investigación, institutos universitarios y aquellas otras entidades interesadas en esta actividad.

Todos los documentos están registrados en la Agencia Española de ISBN, a efectos de su reconocimiento oficial en el curriculum.

Como en otras ocasiones, confiamos en que estas obras sean del interés de quienes están preocupados por estos temas, y que motiven el debate y el diálogo sobre sus aspectos más importantes. Desde ahora quedamos a la espera de las sugerencias, comentarios y críticas que nos podáis hacer llegar.

Enara Echart Muñoz

José Ángel Sotillo Lorenzo

Publicaciones IUDC-UCM

Índice

PARTE 1: EL MARCO GENERAL DE ANÁLISIS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS CONCEPTOS DE LA EFICACIA Y ACCOUNTABILITY EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	7
1. Introducción: Planteamiento general de la investigación.....	7
1.1 Hipótesis de la investigación	10
1.2 Objetivo general	10
1.2.1 Objetivos específicos	11
1.3 Metodología y organización de la investigación	12
2. Conceptos básicos	15
2.1 Los Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo.....	15
2.1.1 Nivel normativo: Los Derechos Humanos en el marco del derecho internacional.....	15
2.1.2 Nivel analítico: El papel de los Derechos Humanos para el desarrollo	19
2.1.3 Nivel operativo: Los Derechos Humanos en términos de exigibilidad, rendición de cuentas y condicionalidad política de la ayuda.....	22
2.2 El concepto de accountability en la cooperación al desarrollo.....	27
2.2.1 Nivel normativo: Planteamientos teóricos sobre accountability.....	28
2.2.2 Nivel analítico: Accountability desde la perspectiva de los Derechos Humanos.....	30
2.2.3 Nivel operativo: Accountability – canales y mecanismos de control en la contexto de la cooperación multilateral	32
PARTE 2: LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	35
3. La reconstrucción de la arquitectura de la ayuda al desarrollo	35
3.1 Nuevas modalidades de la ayuda y el debate sobre la eficacia	36
3.2 La Declaración de París: Fortalezas y debilidades de la Agenda para un verdadero cambio de la relación donante – país socio.....	42

3.3 Los indicadores operativos de monitoreo – ¿suficiente para medir el cambio y quien controla a quién?	48
4. De París a Accra – una evaluación desde una perspectiva de los Derechos Humanos.....	51
4.1 De París a Accra: Hacia mutua responsabilidad y rendición de cuentas de la ayuda multilateral.....	52
4.1.1 La eficacia de la ayuda multilateral – sistemas de evaluación del desempeño	55
4.2 Sinergias entre los Derechos Humanos y la Agenda de eficacia de ayuda	62
4.3 Reforzar los compromisos de la gestión orientada a los resultados y de mutua responsabilidad a través de los Derechos Humanos	66
 PARTE 3: LA COOPERACIÓN MULTILATERAL Y LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA AGENDA DE EFICACIA EN EL MARCO DE LA OCDE.....	75
5. Experiencias y buenas prácticas para promover los Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda en la cooperación multilateral.....	75
5.1 Promoviendo los Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda en el marco de la OCDE	77
5.2 Experiencias y buenas prácticas de políticas de desarrollo desde una perspectiva de los Derechos Humanos	82
 PARTE 4: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: HACIA LA EFICACIA DE LA AYUDA MULTILATERAL BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS.....	99
6. La (in)eficacia de la ayuda al desarrollo sin responsabilidad y condicionalidad mutua basada en los Derechos Humanos	99
7. De la Eficacia de la Ayuda a la Eficacia del Desarrollo.....	100
8. Conclusiones y consideraciones finales.....	114
 Bibliografía	118
 Anexos.....	127

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAA	Agenda de Acción de Accra	IFI	Institución Financiera Internacional
AOD	Ayuda oficial al desarrollo	JLAP	Joint Country Learning and Assessment Process
AOPP	Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development	LEAP	Ghana's Livelihood Empowerment against Poverty
AWID	Association for Women's Rights in Development	MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
AS	Asistencia técnica	MEFF	Multilateral Assessment Framework
BAfD	Banco Africano de Desarrollo	MERA	Multilateral Evaluation Relevance and Assessment System
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo	NNUU	Naciones Unidas
BM	Banco Mundial	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo	ODI	Overseas Development Institute
CE	Comisión Europea	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer	OM	Organismos/organizaciones Multilaterales
CIDA	Canadian International Development Agency	ONG	Organizaciones No Gubernamentales
CPIA	Country Policy and Institutional Assessments	OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
DANIDA	Danish International Development Agency	PFM	Public Finance Management/ Gestión de finanza públicas
DDHH	Derechos Humanos	PIU	Project Implementation Unit
DFID	UK Department for International Development	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DP	Declaración de París	PRS/PRSP	Poverty Reduction Strategy/Papers
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos	SIDA	Swedish International Development Agency
ENVIRONET	Network on Environment and Development Cooperation	SWAps	Sector Wide Approaches
GBS	General Budget Support (Ayuda presupuestaria)	RBS/HRBA	Rights-based approach/Human Rights based approach
GENDERNET	Gender Equality and Development Department	UE	Unión Europea
GovNet	Governance and Development Department	UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy	UNFPA	United Nations Population Fund
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda	UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
IDS	Institute of Development Studies	UNICEF	United Nations Children's Fund

PARTE 1: EL MARCO GENERAL DE ANÁLISIS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS CONCEPTOS DE LA EFICACIA Y ACCOUNTABILITY EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

“Today is the first generation with the resources and technology to make the right development a reality for everyone and to free the entire human race from want”

Kofi Annan,
‘In larger freedom’ 2005

1. Introducción: Planteamiento general de la investigación

La ayuda multilateral se caracteriza por un grave déficit de mecanismos efectivos de ‘*accountability*’, en términos de responsabilidad por obligación y derecho, y la rendición de cuentas, en particular hacia los ciudadanos y comunidades de los países que reciben asistencia. Las relaciones de poder entre los gobiernos receptores y los organismos donantes son muy desiguales. A menudo existe una falta de transparencia con respecto a cómo las agencias de cooperación asignan recursos financieros, establecen prioridades, evalúan el desempeño y proporcionan información acerca de los mecanismos de rendición de cuentas interna o como equilibrar o limitar los efectos negativos de intervenciones fracasados.

Los cambios en el contexto de la cooperación internacional, y una agenda de ambiciosas reformas del sistema de la ayuda internacional en el marco de la Declaración de París, representan nuevos desafíos para la integración de los Derechos Humanos a las políticas del desarrollo y las modalidades de ayuda. Donantes y los gobiernos socios están cada vez más enfocados en la mejora de la eficacia de la ayuda, incluso en estados frágiles. El enfoque de eficacia de la ayuda, que se acordó en 2005, representa un importante reconocimiento de las correcciones necesarias que hay que hacer a la cooperación internacional para el desarrollo. Si bien las reformas para la eficacia de la ayuda han proporcionado algunos beneficios y limitó las dificultades existentes, que de otro modo podría haber resultado de la programación de una ayuda incrementada, se quedaron cortas en cuanto a la forma como la ayuda se percibe y quién toma las decisiones claves.

En otras palabras, las limitadas reformas técnicas que se han acordado en un alto nivel entre los donantes, los funcionarios y los ministros de los países receptores no resultan ser suficiente para cambiar la naturaleza de las relaciones de ayuda y para dar lugar a una eficacia real. Una amplia gama de políticas evitan o permiten a las comunidades y a los gobiernos aplicar políticas y programas sostenibles para el desarrollo. Éstos deben abordarse al mismo tiempo que la ayuda va mejorando para lograr los máximos beneficios para la población en los países

en desarrollo. Asimismo, los marcos institucionales de la ayuda se han mostrado demasiado limitados o imprecisos en lo que se refiere a la medición y al establecer vínculos entre los insumos financieros y los resultados logrados. En cambio, los resultados de programas de desarrollo de un donante deben ser claros y evaluados de forma sistemática por su impacto sobre preocupaciones más amplias, tales como: los Derechos Humanos, la justicia, la igualdad de género y la sostenibilidad.

Respecto a los Derechos Humanos, distintos donantes bilaterales y multilaterales han comenzado a considerar la cuestión de cómo integrar el lenguaje de los Derechos Humanos en sus políticas de cooperación, sin embargo, ninguno tiene una estrategia coherente y sistemática para hacer frente a esta cuestión. Esto se debe al hecho que los Derechos Humanos son, en muchos casos, una preocupación relegada a un segundo plano en lugar de considerarlos fundamento de sus intervenciones. Al igual que con la protección del medio ambiente, las cuestiones claves requieren un cambio del diseño de procesos básicos, y para ello, será necesario un replanteamiento importante en el marco institucional de muchos actores del desarrollo así como toda una nueva forma de establecer prioridades y de toma de decisiones. De cara a lograr un desarrollo efectivo y sostenible, se requiere una reformulación de la arquitectura multilateral de la ayuda, con base a relaciones equitativas, para determinar las políticas y prioridades de los países en desarrollo y los donantes, con el objetivo de contribuir al progreso en materia de Derechos Humanos, igualdad, transparencia y responsabilidad mutua.

En este contexto de reflexiones y reformas se abren oportunidades potenciales para promover los Derechos Humanos –y formas de trabajar con Enfoques Basados en Derechos Humanos (EBDH)– vinculándolos a una ayuda más alineada y armonizada a través nuevas modalidades de cooperación. No obstante, los Derechos Humanos no han sido mencionados expresamente en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, y hasta ahora hay un campo de investigación limitado respecto a los principios y herramientas para una mayor eficacia de la ayuda, que además incluye una perspectiva de los Derechos Humanos.

Los cambios de las modalidades para la prestación y el suministro de la ayuda pueden tener un impacto significativo sobre la naturaleza de los resultados y las consecuencias para el logro de los objetivos. Los cinco principios claves de la Declaración de París tienen consecuencias que van más allá de la prestación de la ayuda como tal. Estos principios pueden definirse como puntos de referencia para un diálogo, conformando los contenidos de políticas y programas de

cooperación para el desarrollo en todos los sectores y en áreas transversales. Por consiguiente, delimitar los esfuerzos de los donantes únicamente a la mejora de las modalidades operativas del suministro de la ayuda no sería suficiente para tener un impacto real sobre la eficacia de la ayuda. Por tanto, se considera necesario que haya consciencia sobre el papel de los Derechos Humanos como medida de la eficacia de la ayuda en términos de calidad, de las responsabilidades a cumplir por los donantes, del desempeño responsable de la cooperación para el desarrollo y del contexto de la rendición de cuentas.

Existen varias indicaciones, en el marco de la Agenda de París, que permiten presumir un papel importante de los Derechos Humanos para los enfoques que se están desarrollando para su aplicación, tanto en el contexto de los países socios, como en el marco de la ayuda bilateral o multilateral.

El tema destaca su importancia fundamental en la novedad que representa tanto el discurso sobre la eficacia de la ayuda como la importancia que está ganando como enfoque determinante sobre el sistema de la cooperación al desarrollo. Ello se debe a un creciente interés y preocupación acerca las cuestiones vinculadas a la transparencia, la información accesible y fiable y la rendición de cuentas sobre el desempeño y los resultados alcanzados. En el último decenio y los años más recientes, ha habido una mejora considerable respecto a la rendición de cuentas de los recursos de ayuda, y los donantes deben tener la responsabilidad de garantizar que estos progresos sean sostenidos. Sin embargo, las evidencias muestran, sobre todo en situaciones complejas de emergencia, como se encuentran en la ayuda humanitaria, que los fondos de ayuda oficial al desarrollo a menudo han sido mal utilizados o asignados. Irónicamente, la tolerancia pública al respecto parece ser aún mayor.

A pesar de distintos mecanismos de monitoreo y evaluación para el desempeño de la ayuda bilateral y multilateral, los canales de control e información transporten siguen siendo débiles. Ello exige una profundización de la cooperación al desarrollo en materia de evaluación entre todos los agentes del desarrollo, en particular en lo que se refiere a la armonización y simplificación de metodologías, normas, estándares e indicadores, que requieren un alto grado de flexibilidad, en cuanto a los distintos contextos políticos, económicos y socioculturales y la amplia gama de relaciones de ayuda. En este sentido, la presente investigación ofrece un análisis de los mecanismos vigentes de *accountability* en su concepto amplio, que abarca una perspectiva de Derechos Humanos en relación con los áreas de rendición de cuentas y visibilidad de resultados de desarrollo. El tema de los Derechos Humanos vinculado al aspecto

de mutua responsabilidad, apenas ha sido discutido hasta el momento en la comunidad internacional, o en primer lugar como aspectos transversales, que no han recibido el suficiente apoyo, por la falta de voluntad de los donantes de supeditarse al derecho internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de crear relaciones que van más allá de la relación clásica entre Estado y ciudadanos, que implicaría reivindicaciones por parte de los ciudadanos de los países socios, el derecho a reparaciones en el caso de violaciones de derechos por parte de los donantes y una rendición de cuentas transparente. No obstante, estos mecanismos de responsabilidad del donante hacia los ciudadanos y/o beneficiarios de las intervenciones en el país socio, son los más subdesarrollados o débiles entre los canales de *accountability*, mientras que se deberían considerar claves para la consecución de los principios de eficacia de ayuda y un desarrollo apropiado y sostenible.

1.1 Hipótesis de la investigación

El marco internacional de Derechos Humanos tiene un valor añadido – más allá de su importancia como objetivos de desarrollo – para la eficacia y *accountability* de la ayuda multilateral, en términos de ofrecer normas comunes que no son competencia exclusiva de los donantes o los países socios, implicando una responsabilidad exigible acerca las estrategias de la ayuda y los objetivos a lograr. Es importante investigar que uso puede hacerse de esta ventaja, al apoyar la mutua responsabilidad entre donantes y socios, así como al mejorar los resultados y delimitar los efectos negativos de las intervenciones a largo plazo.

1.2 Objetivo general

La presente investigación establece su *objetivo general* en determinar y revelar las interrelaciones existentes y potenciales entre los enfoques de Derechos Humanos, eficacia de la ayuda y '*accountability*'. Se trata de abordar la relación entre eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo, que se deberían pensar en términos de los Derechos Humanos. El énfasis se pondrá en la cooperación multilateral, aplicando una perspectiva de medio y largo plazo, sobre cómo debería evolucionar la agenda la eficacia de la ayuda, teniendo en cuenta los progresos alcanzados hasta el momento. En particular se analizará los avances y desafíos acerca el compromiso de '*accountability*' de los donantes multilaterales derivados de las Agendas de París y de Accra. Alrededor de estos tres ejes se desarrollará la investigación, con la cuestión central:

¿Es la eficacia de la ayuda condición necesaria y suficiente para que la cooperación multilateral sea eficaz y responsable en términos de Derechos Humanos?

1.2.1 Objetivos específicos

Para abordar y delimitar el tema de la investigación se plantearán los siguientes objetivos específicos:

1. Revelar y analizar las sinergias que podrían existir entre los Derechos Humanos y la agenda de eficacia de la ayuda y en particular sus posibles consecuencias para la aplicación del compromiso de mutua responsabilidad.

¿En qué medida pueden contribuir los Derechos Humanos al mejorar la eficacia de la ayuda y al aumentar la responsabilidad mutua en cuanto a los resultados e impactos de la ayuda? ¿Qué canales de ‘accountability’ pueden operacionalizarse para organismos multilaterales y qué papel pueden desempeñar los Derechos Humanos al apoyar y reforzar estos canales?

2. Discutir los aportes y limitaciones de los sistemas de monitoreo y evaluación existentes para medir la eficacia de la ayuda multilateral y la posibilidad de instrumentalizar los Derechos Humanos como indicador para medir la eficacia y ‘accountability’ de la ayuda multilateral.

¿Los mecanismos existentes de monitoreo y evaluación son suficientes para dar respuesta a la demanda de información, transparencia y rendición de cuentas del desempeño de la ayuda multilateral? ¿Se pueden medir los resultados e impactos de la ayuda multilateral en términos de Derechos Humanos?

3. Discutir el impacto potencial de la perspectiva de los DDHH y del cumplimiento de la Declaración de París sobre las políticas de cooperación de las agencias y donantes multilaterales.

¿Hasta qué punto se pueden usar los Derechos Humanos o el marco jurídico internacional para exigir una ayuda eficaz y responsable? ¿Precisamente que tipo de responsabilidad y hasta qué punto se puede exigir una responsabilidad de los donantes y como se mide éxito o fracaso?

1.3 Metodología y organización de la investigación

La investigación será de enfoque cualitativo, utilizando un sentido deductivo; partiendo de una amplia gama de realidades y estructuras dinámicas se busca dar conclusiones a partir de unas premisas y sinergias identificadas sobre los sistemas de relaciones y su lógica y funcionamiento en concreto. Se desarrollará un estudio exploratorio- correlacional, dirigido a responder las causas de eventos y fenómenos físicos y sociales y bajo qué condiciones se dan estos fenómenos. Además tiene un valor correlacional, basándose en tres factores los que influyen, el estado del conocimiento en el tema de investigación que revela la revisión de la literatura. Las antecedentes sobre el tema en cuestión son piezas de teorías y enfoques de varios campos de investigación. La literatura respectiva al tema revela guías aún poco estudiadas e ideas vagamente vinculadas con el problema de investigación. En este sentido se pretenderá presentar los distintos factores identificados, con una supuesta relación al problema de investigación, contestando a la pregunta si están o no correlacionadas en los mismos sujetos y después analizar la correlación en términos de potencialidades para un mutuo reforzamiento.

Se abarcará nuevos campos de investigación y conceptos, que por separado tienen un valor explicativo aunque parcial, pero en su correlación proporcionan un valor explicativo al nivel más amplio y general. Además se utilizarán herramientas de análisis de estudios de caso, así como de análisis de materiales históricos.

La investigación tomara como parámetros de tiempo el lapso 2005 – 2008, tomando en consideración que las grandes reformas de la arquitectura del sistema de ayuda al desarrollo se vienen desarrollando desde la Cumbre del Milenio en 2000, con sus eventos claves en 2005 con el segundo Foro de Alto Nivel en París y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el tercer Foro de Alto Nivel en Accra, que a su vez marca el alto de camino para la evaluación de los avances logrados y los desafíos que quedan por enfrentarse hasta el supuesto cumplimiento de los objetivos en 2010. El espacio de la investigación se delimitará a la cooperación multilateral, con especial énfasis en el compromiso y desempeño acerca la aplicación de los principios de la Agenda sobre eficacia de la ayuda en el marco de la OCDE.

La investigación abarcará los aspectos políticos, al evaluar el marco político internacional, al nivel macro, internos y externos, diseñados para dar respuestas específicas a las ineficacias del sistema de ayuda internacional, así como a las necesidades para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo más generales, que se vinculan a la agenda de eficacia, tales como los ODM, Derechos Humanos y un desarrollo sostenible y apropiado por países socios y la

población beneficiaria. Por otro lado, se incluirán otros aspectos de manera más generalizada, la investigación no profundizará en los aspectos económicos, jurídicos y sociales, sino se tratarán de forma transversal. A lo largo de la investigación se utilizarán conceptos de desarrollo, Derechos Humanos y enfoques de eficacia, de ayuda y *accountability* de acuerdo a las temáticas abordadas en cada capítulo.

Para conseguir los objetivos planteados, esta investigación aborda tres diferentes conceptos: Derechos Humanos en su definición a base de la relación entre Estado y ciudadano y en su aplicación en el contexto de la cooperación al desarrollo, en segundo lugar el concepto de la eficacia de la ayuda, que a su vez incluye un enfoque de rendición de cuentas, que forma parte del concepto de *accountability*, que abarca tanto los elementos de rendición de cuenta en términos económico-financieros, como una responsabilidad en el desempeño y por los resultados de actos de Estados, entidades o personas individuales.

En la primera parte se expone el planteamiento general de la investigación, las directrices teóricas del presente trabajo, así como las hipótesis planteadas y los objetivos trazados. Los conceptos básicos mencionados guiarán el análisis normativo, analítico y operacional de los planeamientos y evidencias a lo largo de esta investigación.

En la segunda parte se presentará la evolución histórica del sistema de cooperación al desarrollo y los cambios de paradigma con la ratificación de la Declaración de París. Se incluirá una perspectiva evaluativa de los progresos alcanzados entorno de los compromisos de París hasta la primera fase de monitoreo y la Agenda de Accra en 2008. Dicha evaluación pretenderá revelar los avances y desafíos encontrados a la hora de aplicar de forma efectiva los principios y nuevas modalidades en el sistema de la cooperación al desarrollo, con el último fin de aumentar la eficacia de la ayuda. Se analizará la Agenda de París, tanto como las herramientas propuestas para un mejor suministro de la ayuda, desde una perspectiva de Derechos Humanos. Asimismo se identificarán las sinergias que existen entre los conceptos de los Derechos Humanos, el desarrollo y la eficacia de la ayuda, con el objetivo de revelar las potencialidades que ofrecería una inclusión de los Derechos Humanos en la agenda sobre la eficacia de la ayuda.

El énfasis del análisis se pondrá en la cooperación multilateral, analizando las posibilidades de mejorar la eficacia de la ayuda multilateral con una perspectiva de Derechos Humanos. Para tener una visión amplia sobre la medición y evaluación del desempeño y eficacia de la ayuda

multilateral a través de los sistemas y mecanismos existentes al nivel nacional e internacional. La pregunta clave que se abarcará es el grado de *accountability* de los organismos multilaterales, sobre todo en términos de responsabilidades y obligaciones derivadas del marco internacional de los Derechos Humanos.

En la tercera parte se presentarán el trabajo en los Derechos Humanos y la agenda de eficacia en el marco de la OCDE y sus grupos de trabajo específicos. Asimismo se analizarán los avances y experiencias obtenidas de la aplicación de los principios de París, en el ámbito de los derechos de la mujer y la igualdad de género y los derechos del niño. Se concluirá el capítulo con un resumen de las experiencias e identificando retos que deben enfrentarse para un cambio real del sistema de la cooperación al desarrollo y el logro de resultados más eficaces, ante todo medidos en términos del cumplimiento de los Derechos Humanos.

Con base en los capítulos anteriores se terminará en la última parte con conclusiones generales, así como unos conceptos alternativos acerca la eficacia de la ayuda y se incluirán una serie de recomendaciones acerca una perspectiva de Derechos Humanos aplicada a los principios y mecanismos para una mayor eficacia en la cooperación al desarrollo.

2. Conceptos básicos

2.1 Los Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo

Estamos atravesando una fase de internacionalización de los Derechos Humanos, en otras palabras, desde que en la mayoría de los Estados los instrumentos jurídicos han progresado hacia el reconocimiento de los Derechos Fundamentales y Libertades, los Derechos Humanos han sido objeto de debate en las Organizaciones Internacionales, tanto a nivel mundial y regional. En este proceso, que es progresivo y aún sin terminar, la promoción y protección de Derechos Humanos ha pasado de ser un tema que forma parte de la esfera de responsabilidad que pertenece exclusivamente a los Estados, y se ha convertido en una “preocupación legítima de la Comunidad Internacional”¹.

En los últimos años, los Derechos Humanos y el desarrollo se han ido transformando en dos enfoques separados, en una perspectiva de mutuo empoderamiento para lograr un desarrollo humano sostenible. El creciente reconocimiento de los vínculos cruciales entre violaciones de derechos, la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad y el conflicto han llevado a muchos miembros de la OCDE y donantes multilaterales a tratar los Derechos Humanos en términos de potenciación de individuos y comunidades, tanto como con un papel para mejorar la calidad de la Cooperación al Desarrollo, basándose en la orientación a los resultados.

2.1.1 Nivel normativo: Los Derechos Humanos en el marco del derecho internacional

El tema de la responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos es la clave para comprender la forma en que operan los sistemas internacionales existentes en materia de protección de los mismos. El derecho internacional, con sus normas convencionales y consuetudinarias, establece obligaciones para los Estados y en general para los sujetos del derecho internacional, basándose en el principio *pacta sunt servanda*², Asimismo, el derecho internacional tiene su naturaleza, fundamentos y limitaciones en el sistema de responsabilidad internacional y su cumplimiento se basa en las disposiciones

¹ Declaración y Programa de Acción de Viena, 14 a 25 junio de 1993, A/CONF.157/23, Apart. I, para. 4.

² Principio que se encuentra en un amplio número de normas internacionales para garantizar el cumplimiento de obligaciones establecidas en base de buena fe. Asimismo se menciona en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas que obliga a los Estados miembros “a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respecto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”.

legislativas y las obligaciones suscritas a este sistema.³

Con el reconocimiento del individuo como sujeto de derecho internacional, las relaciones que se establece en el derecho internacional de los Derechos Humanos en materia de responsabilidad internacional son relaciones entre Estados y sus ciudadanos. En esta relación y respecto a la obligación de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de los Derechos Humanos el principal sujeto responsable es el Estado, mientras que los ciudadanos se constituyen titulares de derechos, en particular del derecho a reparación como consecuencia de esa responsabilidad. Sin embargo, cada vez más esta responsabilidad atañe a todos los actores de la sociedad, desde la instituciones internacionales hasta los miembros individuales de la sociedad.

Con base en esta responsabilidad nace para el Estado una relación jurídica hacia la ciudadanía que consiste en la obligación de provisión y protección de los derechos consagrados constitucionalmente en los derechos internos de los Estados. Al pasar de ser partes en los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los Derechos Humanos. Dichas obligaciones son predominantemente de carácter negativo, en el sentido de que deben abstenerse de todo acto que viole los Derechos y Libertades fundamentales.

En su condición de titulares de los derechos, los individuos como ciudadanos pueden reclamar su protección contra abusos y la provisión a través de medidas positivas para facilitar el disfrute de los Derechos Humanos básicos, en el sentido de niveles mínimos de trato, servicios y oportunidades. Esta relación entre titulares de obligaciones y titulares de derechos y sus responsabilidades respectivas se encuentran manifestadas en una amplia gama de tratados y pactos a favor de los derechos del ser humano como sujeto de protección internacional. De tal forma que con las numerosas declaraciones, convenciones y tratados, que tienen como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha creado un cuerpo jurídico internacional de protección y promoción de los Derechos Humanos, como resultado de la voluntad política de los Estados. A partir de ello, se produjo como efecto directo una gran influencia en la legislación y constituciones de los Estados y la sociedad internacional dio origen a todo un conjunto de normas internacionales, denominado derecho internacional de los Derechos Humanos, de los cuales se derivan derechos, diversos instituciones y organismos

³ Toro Huerta del, Mauricio Iván (2002): La Responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos, en: Méndez Silva, R. (edit.): Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM: México D.F.: (663-688) p. 663.

jurisdiccionales nacionales y supranacionales, tanto como procedimientos a nivel regional o universal. También se establecieron mecanismos y procedimientos internacionales que permiten la participación directa del individuo y de los grupos sociales y de las organizaciones no gubernamentales. Los compromisos adquiridos por los Estados tienen como principal objetivo poner fin a las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos y crear condiciones para lograr mejores condiciones de desarrollo.

La particularidad del concepto de los Derechos Humanos, reconocidos de forma contractual o a través de códigos habituales de conducta, es una solidaridad social fundada en un conjunto de valores compartidos que pueden encontrarse en todas las culturas, religiones y tradiciones étnicas. Entre dichos valores e intereses comunes en las libertades fundamentales para todos los pueblos, no cabe duda que el respeto de los Derechos Humanos a partir de los distintos instrumentos internacionales que los han ido reconociendo y protegiendo, constituye una expresión básica de solidaridad compartida. Todos los Estados han ratificado al menos uno, y el 80 por ciento de ellos cuatro o más, de los principales tratados de Derechos Humanos⁴, lo que refleja el consentimiento y compromiso de los Estados para establecer obligaciones jurídicas y garantizar su cumplimiento. Las normas en materia de Derechos Humanos constituyen normas de *ius cogens*⁵, es decir, en ningún caso se pueden suspender su aplicación por estado de excepción⁶. Se trata de normas de orden público, basándose en tratados en el marco del Derecho Internacional imperativo⁷.

A parte de las obligaciones jurídicas y sus medidas respectivas respecto a la protección y promoción de los derechos internacionalmente reconocidos, los Estados también consignan sus compromisos y obligaciones en otros instrumentos internacionales, como declaraciones y resoluciones internacionales. Dichos instrumentos no constituyen – en estricto sentido – instrumentos jurídicamente vinculantes para los Estados; pero son por códigos habituales de conducta, política y moralmente obligatorias para los Estados miembros de las organizaciones internacionales. A pesar de que, en estricto sentido, las declaraciones y las resoluciones internacionales no tienen carácter jurídicamente obligatorio para los Estados, estos instrumentos deben ser acatados y cumplidos de buena fe por la comunidad internacional, y

⁴ United Nations Treaties Database. Ver también OECD (2007): DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development, p.3.

⁵ Las normas del *ius cogens* se definen en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, como normas imperativas de Derecho Internacional. Dichas normas tienen una jerarquía superior al resto de las normas consuetudinarias y pueden ser modificadas únicamente a través de normas del mismo carácter.

⁶ Artículo 27(i), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se limita únicamente en caso de un estado de emergencia o de excepción.

⁷ Ver artículo 55 y 56, Declaración Universal de las Naciones Unidas.

deben ser interpretados y aplicados en el derecho interno, en consonancia y armonía con los tratados vigentes y con las normas constitucionales y legislativas de derecho interno, ya que su contenido ha sido desarrollado por normas internas e internacionales, lo cual le otorga validez jurídica a los principios y normas de esta naturaleza, especialmente por la materia que regulan.

En este sentido, se habla de los Derechos Humanos universales, que gozan de protección universal, a menudo contemplada en la ley y distintas fuentes del derecho internacional, garantizado por ella a través de todas las fronteras y civilizaciones⁸. Sin embargo estos derechos constituyen un mínimo, un estándar de derechos de los que ningún individuo puede ser excluido bajo ninguna circunstancia. Los Derechos Humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos deberían gozar de los mismos Derechos Humanos, sin discriminación alguna. Todos los Derechos Humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes⁹.

Pese al hecho de que a lo largo de la trayectoria, se ha manifestado desde un principio la distinción entre, por un lado, derechos civiles y políticos, y por el otro, derechos económicos, sociales y culturales¹⁰, teniendo todavía un cierto sentido hoy en día, la defensa de la dignidad humana necesita ambos tipos de derechos. Esto supone que en ningún caso los Estados deben esconderse detrás de la promoción y protección de cierto tipo de derechos y ser capaz de evitar la promoción y protección de los demás¹¹. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás. Cabe mencionar que los derechos económicos, sociales y culturales han sido retóricamente elogiados pero nunca verdaderamente tratados en las Naciones Unidas, donde por lo general se proclama la indivisibilidad de los Derechos Humanos cuando sería realmente

⁸ Declaración y Programa de Acción de Viena, 14 a 25 junio de 1993, A/CONF.157/23, Apart. I, para. 5.

⁹ A/RES/2200, de 16 de diciembre 1977, véase también Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, Apart. I, para. 5.

¹⁰ Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre 1966A/RES/2200, 16 de diciembre 1977.

¹¹ Blanc, A. (2001): "Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal", en Blanc, A. (Ed.): *La protección internacional de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, p. 33.

más apropiado hablar de la invisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales¹². Debido a razones sobre todo políticas, en términos de exigir al Estado un papel proactivo de “hacer” en el ámbito de redistribución del bien social colectivo, por ejemplo, para que se cumplan los Derechos Humanos que no alcanza de garantizar un Estado del orden liberal, estos mismos derechos económicos, sociales y culturales han quedado relegados en materia de su protección.

La piedra angular del derecho internacional de los DDHH es el principio de universalidad, lo cual establece que todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los DDHH y las libertades fundamentales¹³. En fin, el marco normativo internacional de los Derechos Humanos y su interpretación por parte de los órganos internacionales, brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y a base de una fuerte legitimidad social y política, con el valor agregado que según el consenso internacional mejorará el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, la articulación y actuación de actores estatales y no estatales a nivel nacional e internacional.¹⁴

2.1.2 Nivel analítico: El papel de los Derechos Humanos para el desarrollo

Mientras que las prioridades del desarrollo fundamental tales como salud, educación, alimentación y una vivienda adecuada se analizan cada vez más en términos de Derechos Humanos, esto exige al mismo tiempo a los donantes y los países socios el desarrollo de nuevas formas de provisión y gestión de la ayuda y sus relaciones con los países socios. Este nuevo debate sobre la importancia de los Derechos Humanos en todas las esferas normativas, está convirtiendo los Derechos Humanos en parte integral de los procesos y políticas del desarrollo. La conciencia general de los vínculos y sinergia entre el campo de los Derechos Humanos y del desarrollo, y su compleja interrelación, se viene desarrollando en el seno de la

¹² Carrillo, J. (2004): *Soberanía de los estados y Derechos Humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, p. 24.

¹³ Preámbulo y artículo 1.3, artículo 55 y 56, Declaración Universal de las Naciones Unidas.

¹⁴ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 4 de mayo de 2001, Ginebra, E/2002/22-E/C.12/2001/17, Apartado VII, para. 13. “En conclusión, es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de Derechos Humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los Derechos Humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas.”

comunidad internacional desde los primeros debates sobre la materia¹⁵. Respecto a las agencias de cooperación, en la cooperación bilateral como multilateral, se puede observar en la última década un progreso en la integración de los principios de Derechos Humanos y las respectivas obligaciones legales de forma más estratégica en la cooperación al desarrollo, en la investigación como en la aplicación práctica. Un impulso aparentemente progresista se logró en los años 70, con la declaración sobre un derecho al desarrollo¹⁶, según el cual “conforme a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda la persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente los derechos y las libertades enunciados en esa Declaración”¹⁷. A partir de este momento y el cambio paulatino del modelo de desarrollo¹⁸, centrándose en la persona humana como objetivo final y en el desarrollo humano como proceso en el cual se amplían las oportunidades para lograr el pleno desarrollo de sus capacidades¹⁹, los conceptos del desarrollo humano y de los Derechos Humanos se aproximan necesariamente para un fin común. Este firme consenso respecto a la complementariedad entre los Derechos Humanos y el desarrollo, se articuló finalmente en el *Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2000*.

Atendiendo a la base de ambos enfoques, se empieza a entender la base común y complementaria; ambos implican un propósito para la garantía de las libertades fundamentales, el bienestar y la dignidad de todos seres humanos en todas partes.²⁰

La complementariedad se basa en lo siguiente:

¹⁵ La primera noción a este respecto se manifiesta en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, donde se destacó que “la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los Derechos Humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social. Ver Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán: Proclamación de Teherán, 1968, para. 13.

¹⁶ Declaración sobre el derecho al desarrollo. Asamblea General: Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Ver también Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1978) “*Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros Derechos Humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho de la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales*.”. Doc. E/CN.4/1334, de 11 de diciembre de 1978.

¹⁷ Asamblea General: Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

¹⁸ Conferencias y documentos sobre la integración de los Derechos Humanos en los conceptos de desarrollo, su interdependencia y su refuerzo mutuo. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena 1993; Conferencia y Declaración del Milenio Nueva York, 2000. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Nueva York 2005.

¹⁹ Ver Ramírez, C. y Toledano, J (2008): Las nuevas propuestas sobre el desarrollo, en: Puerto, L. (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, p.120-121

²⁰ UNDP: Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development, p. 1.

“Si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades²¹ de los miembros de una comunidad, los Derechos Humanos representan las reivindicaciones que las personas tienen respecto a la conducta de agentes individuales o colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades.”²²

Al integrar los Derechos Humanos en el desarrollo humano sostenible, se promueven a su vez las normas internacionales del derecho internacional y las variables de responsabilidad internacional y exigibilidad. En el marco de un enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, se considera principalmente el derecho internacional de los Derechos Humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo²³. En este sentido, se considera que los Derechos Humanos contribuyen directamente a los objetivos perseguidos por los donantes en el ámbito de buen gobierno, reducción de pobreza y la eficacia de la ayuda²⁴. Los Derechos Humanos no son una recompensa del desarrollo sino que son fundamentales para lograrlo²⁵. El desarrollo humano es un proceso vinculado a la capacidad humana, con fin de ampliar las opciones y oportunidades, su acceso debe ser garantizado en el seno de los Derechos Humanos y por parte de la respectiva responsabilidad de la comunidad internacional y de cada Estado. En fin, un marco conceptual de refuerzo mutuo, contribuye a definir las obligaciones de los Estados frente a los principales Derechos Humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales como

²¹ Ver Enfoque de capacidades según Amartya, S. (1999): *Development As Freedom*. New York. Y concepto multidimensional de pobreza, que parte de la idea de que las situaciones de pobreza determinan la privación de libertades básicas y que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos. Ver Amartya, S. (1992): *Inequality Re-examined*, Cambridge, p. 107; Amartya, S. (1996): “Maximization and the Art of Choice”, Institute of Economic Research, Harvard/New York, 67-68. UNDP (1997): *Human Development Report: Sobre pobreza y Derechos Humanos*: “La razón por la que la concepción de la pobreza está relacionada con libertades básicas es que éstas se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr una dignidad humana mínima. Ahora bien, la preocupación por la dignidad humana motiva asimismo el enfoque de los Derechos Humanos, que postula que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades.” Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH) (2004): “Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un Marco Conceptual”, Naciones Unidas, Nueva York, p. 10.

²² UNDP (2000): 2.

²³ Sobre enfoque basado en Derechos Humanos, ver Department for International Development (DFID) (2000): “Realising Human Rights for poor people. Strategies for achieving the international development targets”, October, London; Hunt Paul, Nowak Manfred and Sddiq Osmani (2002): *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. OHCHR, Geneva; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH) (2004): “Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un Marco Conceptual”, Naciones Unidas, Nueva York; UNDP (2006): *A Human Rights-based Approach to Development. Programming in UNDP – Adding the Missing Link*, New York; UNDP (2006): *Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*, September, New York.

²⁴ OECD (2006): *Integrating Human Rights into development*. Paris, p. 18.

²⁵ UNDP (2000): 1

civiles y políticos.

Los avances de ambos conceptos, implican un refuerzo recíproco, donde los Derechos Humanos pueden agregar valor a las prioridades del desarrollo, a través de instituciones e instrumentos jurídicos con el deber de responsabilidad internacional o simplemente a base de la legitimidad moral y del principio de justicia social. Por otro lado, el desarrollo humano ofrece una perspectiva dinámica, que se orienta a aspectos socioeconómicos y está dirigida al cumplimiento de los Derechos Humanos a largo plazo. “Los conceptos e instrumentos del desarrollo humano brindan una evaluación sistemática de las limitaciones económicas e institucionales para hacer realidad los derechos, así como los recursos y políticas que existen para superarlos”²⁶. En este sentido, los Derechos Humanos aportan al concepto de desarrollo un conjunto unificador de normas, una referencia reconocida y común para fijar objetivos y medir el valor de su cumplimiento, y el concepto del desarrollo humano aporta las estrategias de largo plazo para hacer realidad los derechos.

No obstante, ambos conceptos tienen distintas orientaciones y formas estratégicas, pero comparten ideas complementarias. Al complementar el concepto del desarrollo sostenible al criterio de Derechos Humanos abre el camino para reivindicaciones y responsabilidad para facilitar y promover el desarrollo humano. A través de esta perspectiva, se revelan las responsabilidades y deberes de diferentes protagonistas para el desarrollo, tanto como los derechos y su cumplimiento a reivindicar por parte de los protagonistas del desarrollo. Al invocar los deberes y responsabilidades, vinculándolas con los diversos protagonistas, sea el Estado, la comunidad internacional o la sociedad en general, surge una “serie de preocupaciones conexas, como la rendición de cuentas, la culpabilidad y la responsabilidad”²⁷.

2.1.3 Nivel operativo: Los Derechos Humanos en términos de exigibilidad, rendición de cuentas y condicionalidad política de la ayuda

¿Qué carácter han de tener los deberes asociados a los Derechos Humanos y a quiénes corresponden esos deberes? ¿Con qué nivel de obligatoriedad?²⁸ En otras palabras, ¿existen mecanismos accesibles, transparentes y eficaces de responsabilidad dentro y fuera de la jurisdicción del derecho internacional?

²⁶ UNDP (2000): 2

²⁷ UNDP (2000): 21

²⁸ Ver UNDP (2000): 24

“El atributo determinante de los Derechos Humanos en el desarrollo es la idea de responsabilidad [...] Todos los actores en un proceso de desarrollo determinado – locales, nacionales, regionales e internacionales – deben aceptar niveles superiores de responsabilidad”²⁹.

El punto de partida, es el marco del derecho internacional de Derechos Humanos, que se basa en la concepción de titulares de deberes y titulares de derechos, siendo los segundos sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas a los primeros. Las acciones que se emprendan en el ámbito de Derechos Humanos, aparte de implicar mandatos morales o políticos, son más bien la vía elegida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de Derechos Humanos del derecho internacional y sus mecanismos de exigibilidad y cumplimiento inherentes³⁰. “Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad: a menos que estén respaldados por un sistema de responsabilidad, pueden convertirse en simples declaraciones retóricas vacías de contenido”³¹.

Respecto a este deber y su cumplimiento, se manifiesta el planteamiento, tanto desde el punto de vista de la doctrina y la perspectiva de diferentes Estados, como bajo el punto en que los Derechos Humanos son una cuestión que puede calificarse como asuntos que son esencialmente materia de la jurisdicción interna de los Estados³² y que, como consecuencia de ello, intervenciones en asuntos internos no podrán ser permitidos, sean de las Naciones Unidas, o de otros Estados que forman parte de la comunidad internacional. Sin embargo, las violaciones de derechos a lo largo de la historia y la necesidad para respuestas globales han demostrado progresivamente que se trata de un ámbito de preocupación y actuación global, por lo cual se habla de la internacionalización³³, disminuyendo paulatinamente la exclusividad de la jurisdicción interna de los Estados en este ámbito.³⁴ En consecuencia, las obligaciones respectivas exigen a todos los titulares de deberes, que “sean tenidos por responsabilidad de

²⁹ Robinson, M. (2001): Bridging the gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance. Conferencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Banco Mundial, 3 diciembre de 2001. Ver también OACDH (2004): 17.

³⁰ Ver La declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad; a menos que se basen en la atribución sistemática de responsabilidades, pueden convertirse en mera apariencia. Por lo tanto, el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los Derechos Humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de Derechos Humanos. En lo que respecta a otros responsables, éstos deben determinar qué mecanismos de atribución de responsabilidades son más apropiados en su caso concreto. Sin embargo, sean cuales fueren, esos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.” E/2002/22-E/C.12/2001/17, Apartado VII, para. 14.

³¹ OACDH (2004): 17

³² Ver artículo 2.7, Declaración Universal de las Naciones Unidas.

³³ Sobre internacionalización de DDHH ver Ganji, M.: *International Protection of Human Rights*, p. 133.

³⁴ Carrillo, S. (2004): 42

su conducta en relación con los Derechos Humanos”³⁵. En otras palabras, las obligaciones esenciales dan lugar a responsabilidades nacionales en el caso de todos los Estados y responsabilidades internacionales en el de los Estados desarrollados, así como para las demás entidades que están “en situación de prestar ayuda”³⁶.

La duda que se contempla ante la posibilidad de asumir una lógica de Derechos Humanos en las políticas de desarrollo, es la falta de claridad respecto al contenido de las obligaciones que emanan, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, que conlleva a su vez la cuestión del grado de exigibilidad que tienen dichos derechos comparando con aquellos de los derechos políticos y civiles.³⁷ No obstante, las obligaciones que imponen los tratados de Derechos Humanos se refieren a acciones y estándares mínimos que el Estado debe realizar o proteger, que no acorta o limita excesivamente el margen de acción de los gobiernos para la formulación de propias políticas y estrategias de desarrollo. En este contexto surge otra problemática en cuanto a la exigibilidad del cumplimiento o del control respectivo. Dicha problemática está íntimamente ligada con el problema de Estado de derecho a nivel interno³⁸.

“En cambio, el derecho internacional, (...), es un sistema jurídico específico, en donde la autoridad central que podría ser la arbitraria en derecho interno no existe en asuntos exteriores, el concepto de Estado de derecho implica la integridad y certeza del derecho, la igualdad de los sujetos del derecho internacional, la proscripción de la arbitrariedad y la aplicación efectiva del mismo derecho internacional”³⁹. El caso ideal es que los sujetos del derecho internacional por la normatividad del mismo y basándose en la buena fe, cumplan sus obligaciones, pero la arquitectura del orden público internacional también provee mecanismos mediante los cuales se obliga a su cumplimiento. En el sistema de derecho internacional, el incumplimiento de la normatividad está acompañado de una consecuencia concreta, que es precisamente la responsabilidad internacional, con mecanismos accesibles, transparentes y

³⁵ OACDH (2004): 17

³⁶ Ver La declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: E/2002/22-E/C.12/2001/17, Apartado VII, para. 16

³⁷ Ver también Overseas Development Institute (ODI) (1999): Briefing Paper, “*What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development*”, September, p. 3-4

³⁸ Existe un conflicto inmanente relacionado con la soberanía del Estado y el derecho de autodeterminación. No obstante la lógica de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el estado puede adoptar para realizar sus obligaciones. Es posible reconocer un margen importante de autonomía de los Estados acerca de cuales son las medidas específicas que se pueden adoptar para realizar los derechos. En fin, el Estado funciona como un garante de última instancia. Ver Abramovich (2004): “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina”, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina, Santiago de Chile, Diciembre, p. 20.

³⁹ Becerra, M. (2009): Control de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, en: Teboul, G. (coord.): Hacia un instrumento regional interamericano sobre la bioética. Experiencias y expectativas, UNAM, México, p. 77.

eficaces⁴⁰. De esta manera, se distingue entre mecanismos u órganos de supervisión, creados en el marco de los tratados o por otro lado medios de control fuera del marco normativo del tratado⁴¹. Para ambos casos existen medidas de carácter resolutivo, jurisdiccional o judicial⁴². Cabe mencionar que la exigibilidad del cumplimiento y los mecanismos de supervisión se han ido desarrollando, tanto como los compromisos de los Estados y organismos internacionales en la materia de Derechos Humanos, lo que se manifiesta en los tratados contemporáneos, no obstante dentro de estos tratados se encuentra desde compromisos firmes y claros, hasta conceptos que se han quedado cortos y vagos con referencia a futuras interpretaciones, como la interpretación del vínculo entre Derechos Humanos y desarrollo.

Por otro lado, la promoción de Derechos Humanos y el cumplimiento de los deberes asociados, con respecto al concepto de exigibilidad, están inseparablemente ligados a la práctica de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en el marco de la cooperación internacional. En este sentido, existe una amplia gama de medidas susceptibles de contribuir a la promoción y protección, que va desde la acción positiva de sensibilización y promoción hasta la condicionalidad, pasando por el diálogo político. La condicionalidad⁴³ de la ayuda

⁴⁰ En este sentido, los mismos instrumentos jurídicos internacionales prevén sistemas de control internacional, como inspecciones recíprocas, comisiones mixtas, los procedimientos de denuncia o peticiones ante los órganos internacionales de supervisión o órganos jurisdiccionales internacionales, pero sobre todo los órganos de control, concretamente obligando los órganos del Estado de aplicar las normas concretas en el derecho interno o requieren actos del Legislativo a que se compromete con los tratados internacionales. Ver El sistema de las Naciones Unidas de vigilancia de la aplicación de los Derechos Humanos. PNUD (2000): Informe sobre Desarrollo Humano 2000, p. 45-47. Ver también Carta de Naciones Unidas, artículo 62-2, 68. El Consejo Económico y Social establece comisiones de orden económico y social para la promoción de los Derechos Humanos, además hace recomendaciones con el objetivo de promover el respeto a los Derechos Humanos y la efectividad de tales derechos y libertades.

⁴¹ Becerra, M. (2009): 77

⁴² Existen cuatro categorías de mecanismos de responsabilidad: judicial (p.e. examen judicial de los actos y omisiones del poder ejecutivo), casijudicial (*ombudsman* – defensores de Derechos Humanos o los órganos internacionales de tratados de Derechos Humanos), administrativa (es decir la preparación, publicación y examen público de las evaluaciones del impacto de las políticas y programas en Derechos Humanos) y política (por medio del proceso parlamentario). Ver OACDH (2004): 18.

⁴³ Las ideas de condicionalidad económica y política surgen en los años de la Guerra Fría, en particular ligadas al ámbito económico-financiero. Hoy en día, se encuentra esta práctica en las programas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), que relacionan frecuentemente la concesión de créditos a los países en desarrollo con la realización de condiciones que son en general, de orden macroeconómico tales como, p.e. la aplicación de un programa de ajuste estructural. Esta condicionalidad, compleja o económica, surge en los años 80, conocida como primera generación. Vinculada a ella o consecuencia de la misma es la condicionalidad negativa, que lleva una amenaza de interrupción de la ayuda o su interrupción efectiva, cuando las condiciones exigidas a los países receptores no son respetadas. En determinados casos, más bien teóricos que prácticos, se habla de condicionalidad positiva, cuando se conceden medios financieros suplementarios específicos, en el sentido de una recompensa, si se consiguen mejoras significativas en el ámbito objeto. Buira, A. (2000); Ver lógica del “Consenso de Washington”: Ramírez, C y Toledano, J. (2008): 63-65.

internacional en materia de políticas de desarrollo ha sido durante muchos años – y continua siendo – un instrumento para obtener determinados intereses o objetivos.

“La condicionalidad puede ser definida como los medios a través de los cuales una parte ofrece apoyo e intenta influir en las políticas de otra parte, con la finalidad de asegurar la puesta en marcha de cierto programa de reforma, éste último entendido como una herramienta diseñada para que un país se rija por ciertas políticas, las cuales no serían llevadas a cabo sin apoyo y presión externa”⁴⁴.

La condicionalidad de la ayuda ligada a las exigencias en materia de respeto a los Derechos Humanos, se fue desarrollando a partir de la década de los noventa, observándose cómo de manera unánime los donantes establecieron entre las prioridades de la cooperación al desarrollo reformas económicas y posteriormente políticas, en los países receptores con el fin de incentivar la democracia, la promoción de Derechos Humanos y el buen gobierno⁴⁵. Esta nueva condicionalidad explícitamente convierte la promoción de los Derechos Humanos en una condición fundamental para otorgar ayuda. Es decir, la lógica detrás de la condicionalidad política en el marco de la cooperación internacional es el supuesto por el que el donante vincula los recursos de ayuda a la calidad del gobierno receptor y al cumplimiento de condiciones respectivas a la protección de los Derechos Humanos, de modo que los donantes pueden justificar en el contexto nacional el uso de los recursos.

Las cláusulas de Derechos Humanos y otros mecanismos se han utilizado con el fin de prever el diálogo político y la eventual suspensión de la ayuda cuando los gobiernos cometen graves violaciones de los Derechos Humanos⁴⁶. No obstante, mientras que la condicionalidad negativa puede contribuir a prevenir que se otorga ayuda financiera a los regímenes que violan los derechos, los estudios recientes sobre la aplicación de la política de condicionalidad⁴⁷ han revelado las limitaciones de su eficacia, en particular cuando parecen ser simplemente pretextos para influir al comportamiento de los gobiernos⁴⁸. La amplia gama de incentivos implicados, la naturaleza débil y parcial de las medidas impuestas, la falta de coordinación y coherencia, y los posibles impactos negativos sobre los más pobres de la sociedad han hecho

⁴⁴ Buira, A. (2000): *An Analysis of IMF Conditionality*, p.5

⁴⁵ El instrumento empleado por los países donantes para impulsar estas reformas políticas es la denominada asistencia para la democratización que se ha concretado en diferentes niveles de intervención de los organismos internacionales y países donantes en los países en primer lugar en fase de rehabilitación posbélica y/o transición política. Sobre condicionalidad y democratización ver Olsen (2000); Uvin, P. (2004)

⁴⁶ Por ejemplo en el caso de los Acuerdos de Cotonou, considerando los Derechos Humanos elemento clave del acuerdo con los países ACP y la Unión Europea. Ver artículo 8 sobre el dialogo político y artículo 96/97 sobre la interrupción de la ayuda, Acuerdo de Cotonou (2000). Ver también sobre condicionalidad positiva y negativa, ver Smith K. (1997): *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, EUI Working Papers, European University Institute, p. 6-7

⁴⁷ Ver Uvin, P. (2004); Piron L.-H. (2005); ver también Stokke, O. (1994): *Aid and Political Conditionality*, The European Association of Development Research and Training Institute (EADI), London; Smith K. (1997)

⁴⁸ Piron L.-H. (2005): 4

que la aplicación de la condicionalidad no haya contribuido a menudo a los resultados previstos. Por otro lado, la condicionalidad política se considera un juego de intereses y relación de poderes, satisfaciendo los intereses de una parte mediante la influencia sobre otra, es decir, a través de herramientas de poder, persuasión y coerción.⁴⁹ Para asegurarse de la continuación de flujos de ayuda, los gobiernos receptores pagan con un recorte de la soberanía y la influencia exterior sobre decisiones de orden nacional. Los donantes por otro lado pretenden comprar reformas económicas y políticas, instrumentalizadas a través de la ayuda condicionada. Según las críticas, la condicionalidad sea en su dinámica positiva o negativa, no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento para conseguir determinados intereses, siendo éstos conductas afines a los intereses del donante.⁵⁰ En el debate post-condicionalidad, se reconoce que es necesario combinar incentivos positivos y señales negativas que pueden constituir credibilidad y estrategias coherentes a largo plazo, basándose en el diálogo y apoyando los esfuerzos de reforma positiva, más que la simple aplicación de sanciones.⁵¹

2.2 El concepto de accountability en la cooperación al desarrollo

Durante la última década, el concepto de rendición de cuenta – *accountability*⁵² - ha adquirido amplio uso y creciente importancia en los debates sobre desarrollo y las condiciones necesarias para su alcance, en particular a los determinantes como la democratización, la participación y el buen gobierno. Al ser apropiado por una gran cantidad de donantes internacionales y los discursos académicos, *accountability* se ha convertido en un concepto flexible y a menudo nebuloso, con implicaciones que cambian con el contexto y la agenda. El uso cada vez más frecuente del término en los últimos años, se explica por los cambios en el pensamiento estratégico de los organismos de desarrollo claves con respecto al Estado en particular, y por la importancia de crear mecanismos de rendición de cuentas hacia la

⁴⁹ Sin embargo, ello no quiere decir que la totalidad de las relaciones entre donante y receptor de ayuda se desarrollan a través de la condicionalidad y coerción. Es un instrumento de la cooperación al desarrollo frecuente, que se intenta reducir al mínimo con el restablecimiento de las relaciones entre países donantes y socios, en el marco de las 5 pilares de la Agenda de París. Ver Rodríguez Carmona: p. 150-151 sobre relaciones de poder asimétricas. Ver también Newell, P y Bellour, S. (2002): Mapping accountability: origins, contexts and implications for development, IDS Working Paper 168, Brighton, p. 1; Schedler A. et al. (1998): The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies, Boulder, p. 18.

⁵⁰ Stokke (1995): 2

⁵¹ Uvin, P. (2004): 172

⁵² Este concepto carece de un equivalente preciso en castellano, traduciéndolo como “control” o “fiscalización”, y en otras investigaciones como “responsabilidad”. Sin embargo la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas. Pero atención, existen algunos matices derivados de la traducción que separan los dos conceptos. *Accountability* conlleva un sentido claro de obligación, mientras que la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto por virtud y voluntad propia y no por necesidad. Ver Toledano, J et al. (2008): *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, Madrid, p. 16.

ciudadanía ⁵³en general. En este sentido, lo que se entiende por *accountability* y su aplicación adecuada, tiene que ser visto como un producto de un conjunto de circunstancias particulares, tanto político como histórico. ⁵⁴ Las decisiones sobre la forma en que se aplica y quien serán los actores y procesos, implica un poder de *agenda-setting* y un grado de autoridad para exigir *accountability* a los demás. En este capítulo se tratará en primer lugar el concepto de *accountability* en su definición más amplia, que va más allá de la rendición de cuenta en términos económicos-financieros, dedicando especial atención a su implicación en la gestión orientada a los resultados, en particular su contestación a reivindicaciones y su consecuencia para la promoción de Derechos Humanos. En otras palabras, la pregunta quien tiene el derecho de exigir *accountability* y si se puede conseguir aplicable para todos los actores, estatales, como no-estatales, basándose en el derecho de reivindicaciones en el contexto de Derechos Humanos.

2.2.1 Nivel normativo: Planteamientos teóricos sobre accountability

El concepto de *accountability* se usa a menudo como sinónimo de conceptos similares tales como “capacidad de respuesta (*responsivness*), responsabilidad y representación”⁵⁵, además de ser vinculado con una variedad de diferentes términos en su uso práctico, como la supervisión, el monitoreo y seguimiento, controles y restricciones, la exposición pública y sanciones respectivas. En términos generales, el término *accountability* sintetiza todo lo que comprende la rendición de cuentas, un actor o gobierno es *accountable* cuando rinde cuentas sobre sus acciones, decisiones de políticas y ejecución de las mismas tanto en términos presupuestarios cómo en términos de impacto o alcance. En el ámbito político se basa en dos dimensiones básicas: la obligación de información y respuesta por parte de políticos y funcionarios, en el sentido de justificar sus decisiones y actos en público (*answerability*); y por otro lado, la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios por resultados malogrados o el abuso de poder (*enforceability*).⁵⁶ Por lo tanto, la disponibilidad y el uso de la información a través de las inspecciones públicas, los mecanismos existentes para supervisar el desempeño

⁵³ Sobre responsabilidad y rendición de cuenta hacia los ciudadanos, ver Goetz, A. y Gaventa J. (2001): *Bringing citizens voice and client focus into service delivery*, IDS Working Paper 138, Brighthon, p. 6-7; ver también Toledano, J. et al. (2008): 9.

⁵⁴ Ver Newell P. y Bellour, S. (2002): 2; Cornwall, A., Lucas, H. y Pasteur, K. (2000): *Introducing accountability through participation: development workable partnerships models in the health sector*, IDS Bulletin, Vol. 31 No. 1, Brighthon, p.1.

⁵⁵ Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, p. 8.

⁵⁶ Ver de Renzio, P. (2006): *Mutual Accountability in Aid Relationships*. Synthesis Note, ODI, p. 3; Ver también Overseas Development Institute (2006): *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships*. Addressing the power imbalance between donors and recipients is necessary to promote real partnerships. Briefing Paper, ODI, p. 1; Schedler, Andreas (1999): ‘Conceptualizing Accountability’, en: Andreas, L. y Marc, P. (edit.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder.

de los deberes y responsabilidades otorgadas a los titulares de poder y la existencia de incentivos adecuados y de evaluabilidad (la valorización positiva o negativa) en cuanto a los compromisos acordados, son los tres factores determinantes del mecanismo de rendición de cuentas/*accountability*. Pese a su uso generalizado, los desafíos de una rendición de cuentas efectiva incluyen las cuestiones de legitimidad y autoridad: cómo asignar y establecer la responsabilidad para las decisiones, cómo crear mecanismos eficaces para la capacidad de respuesta y su exigibilidad⁵⁷, y por último cómo dar prioridad a múltiples procesos de *accountability*.⁵⁸ Es decir, la rendición de cuentas exige una definición de la relación entre los actores, de manera efectiva y delimitando las respectivas posiciones de poder. El derecho a exigir, tanto como la capacidad y la voluntad de responder y cumplir con el deber de *accountability* suponen relaciones de poder. De hecho, la función misma de *accountability* es garantizar que los titulares del poder se responsabilicen por su conducta enfrente de los demás. En segundo lugar, estas relaciones de poder son flujos, en el sentido de que se basan en relaciones asimétricas y/o relaciones de intereses entre el Estado, la sociedad civil, los actores del mercado y en última instancia hacia la comunidad internacional.⁵⁹ Esta noción del concepto *accountability*, se diferencia de conceptos que se basan en primer lugar en los agentes y no los sujetos, aquellos que están subordinados a los titulares de poder⁶⁰, en el sentido de que matiza más la relación entre el sujeto y agente, considerando que los sujetos están implicados en las relaciones de *accountability*.⁶¹ Al considerar que el poder se difunde a través de todos los ámbitos sociales, son los procesos sociales, que definen la autoridad y legitimidad, que crean las funciones sociales de los legítimos titulares de poder público y los ciudadanos en cuyo nombre se ejerce este poder. No obstante, estos procesos no son hegemónicos y pueden ser impugnados, dado que incluso la potencia más poderosa, o las organizaciones internacionales sin poder central superior de control, requieran un grado de

⁵⁷ Mecanismos de rendición de cuentas pueden tener una amplia gama de formas, desde arriba – *top-down* - como los procesos formales de elecciones, audiencias y consultas hasta estrategias desde abajo – *bottom-up* - como consejos de ciudadanos, la protesta popular y los presupuestos participativos. Para una descripción de mecanismos, ver Goetz, A.M. y Gaventa J. (2001): 15-17, ver también OHCHR (2002): Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, Geneva. Se distinguen entre cuatro categorías de mecanismos de *accountability*: judicial (p.e. revisión judicial de los actos ejecutivos y omisiones), cuasi-judicial (p.e. Instituciones del defensor, órganos de Derechos Humanos), administrativo (p.e. publicaciones, estudios y evaluaciones sobre Derechos Humanos) y políticos (p.e. procesos parlamentarios).

⁵⁸ Se distingue entre procesos de *accountability* en primer lugar verticales (relación Estado – ciudadanos) y horizontales o interestatales (Estado – instituciones estatales y no-estatales), que se pueden clasificar en rendición de cuentas política, fiscal, administrativa, jurídica o constitucional. Sobre procesos de rendición de cuentas y formas de *accountability*, ver Schedler, A. et al. (1999): 14; Ver también Newell, P y Bellour, S. (2002): 5bis. Otros actores diferencian entre *accountability formal* o *informal*. Dentro de *accountability formal* se considera la rendición de cuentas política/estratégica, legal, *managerial*, financiera y contractual. Los canales informales de *accountability*, se desarrollan a través de los medios de comunicación, la sociedad civil y ONGs, centros de estudios y la opinión pública. Ver Macrae J. et al. (2002): Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action. Humanitarian Policy Group Report 12, London: ODI, p. 48

⁵⁹ Ver Newell, P y Bellour, S. (2002): 1

⁶⁰ Definición de *accountability* según Schedler, A. et al. (1999): 20

⁶¹ Ver Newell, P. y Bellour, S. (2002): 2

apoyo público, o por lo menos consentimiento o cooperación. Ello requiere, que no solo el ejercicio del poder sea objeto de la rendición de cuentas, sino que este ejercicio y la propia rendición sean efectivos y públicos, alcanzado a través de las tres dimensiones, obligatoriedad, responsabilidad y evaluabilidad.⁶²

2.2.2 Nivel analítico: Accountability desde la perspectiva de los Derechos Humanos

En un principio, es posible apreciar que el concepto de *accountability* esta indispensablemente vinculado a los aspectos de transparencia y eficacia, considerados medidas y objetivos para el alcance del mismo. No se aspira solamente cumplir con las dimensiones informativas los hechos y argumentos sobre sus razones, sino averiguar y evaluar el desempeño y los resultados de las acciones empleadas por los titulares de obligaciones.⁶³ Ello exige que dichos actores acepten su responsabilidad por las consecuencias de su acción o inacción respecto de los Derechos Humanos y cooperen proporcionando adecuadamente a los reclamos formulados.⁶⁴ Al ratificar los tratados de Derechos Humanos, los Estados han acordado hacerse responsables frente a los órganos en virtud de los tratados de los Derechos Humanos por un lado y hacia sus ciudadanos por otro lado, lo que implica asimismo una obligación acerca de una forma de control externo y de rendición de cuentas. Ello significa, que los Estados tienen obligaciones en virtud de los tratados ratificados para cumplir con los procedimientos pertinentes previstos en el marco de tratados, tales como la presentación de informes, denuncias y comisiones de encuestas y evaluación.⁶⁵ Asimismo, los Estados tienen la obligación de cooperar con la supervisión externa y otros mecanismos⁶⁶ de rendición de cuentas, tales como los procedimientos especiales establecidos por la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos.

A parte de los procedimientos de rendición de cuentas clásicos, cada vez más se usan los Derechos Humanos como criterios en la formulación y evaluación de políticas, lo que exige el desarrollo de indicadores basados en Derechos Humanos. Una rendición de cuentas a base de Derechos Humanos puede ser entendida en un sentido estrecho o más amplio. Por un lado, se

⁶² Ver Toledano, J. et al. (2008): 18. En este ámbito es donde aparece el concepto de “políticas de transparencia”, entendiendo como el conjunto de procedimientos, dentro de una estrategia definida, que permiten la apertura y disponibilidad de información y que, por ende, contribuyen a la rendición de cuentas en un sistema político o agencia.

⁶³ Sobre cuestión de la transparencia, ver Juan Manuel, Guimarães João, et al. (2008): 22.

⁶⁴ PNUD (2000): 89

⁶⁵ Ver OHCR (2002): 59

⁶⁶ Mecanismos creados dentro del marco de los tratados de Derechos Humanos se han ido desarrollando en los últimos años mediante el reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos y el establecimiento de instituciones nacionales de Derechos Humanos y otros mecanismos conexos, como las oficinas de Ombudsman (defensores o mediadores) y comisionados contra la discriminación. Ver PNUD (2000): 89

puede apreciar la rendición de cuentas mediante el uso de mecanismos establecidos en base de Derechos Humanos, centrándose en las normas y tratados acordados. En un análisis más específico, los estudios acerca de esta temática se centran en el papel de los Derechos Humanos en el marco general de la rendición de cuentas, complementando aspectos financieros o la gestión basada en los resultados, con una preocupación creciente por los efectos de intervenciones sobre los individuos, o acerca mecanismos eficaces de reparación.⁶⁷

Volviendo a las reflexiones sobre condicionalidad en términos de Derechos Humanos, estos deberían desempeñar un papel como parte del diálogo político, tanto para establecer unos criterios mínimos para el "código de conducta" de los donantes y los países receptores, como para apoyar un cambio positivo.⁶⁸ En este sentido, hay una amplia gama de puntos de partida para mejorar tanto los procesos de rendición de cuentas, como la evaluación de los resultados que salen a la luz tras estos procesos, mediante el enfoque de Derechos Humanos. En otras palabras, los Derechos Humanos tienen un valor añadido para los mecanismos de rendición de cuentas al nivel normativo o de gestión: Sea en términos económicos-financieros analizando la responsabilidad por la buena gestión de los recursos confiados, o durante la ejecución de los programas, considerando los Derechos Humanos de manera transversal o como indicadores para medir y evaluar los resultados alcanzados⁶⁹, en el sentido de utilizar los recursos adecuadamente en la producción eficiente de los productos de la actividad⁷⁰. Por último, se pueden instrumentalizar los Derechos Humanos, en términos de eficacia de recursos asignados a los programas y políticas, contribuyendo de esta manera a aumentar la capacidad de los actores - tanto de los titulares de derechos como de los titulares de obligaciones - y la asignación de fondos al fin de cumplir con las metas mínimas de los derechos fundamentales de carácter económico y social. Dicha reflexión se basa en primer lugar en la responsabilidad de ofrecer una "cuenta de resultados"⁷¹, que va más allá de la rendición de cuenta financiera, dando especial atención a la llamada gestión basada en resultados⁷² y no únicamente a mecanismos, reglas o procedimientos. Dentro de este marco los Derechos Humanos sirven para identificar y mitigar los impactos positivos y negativos de las acciones. Por otro lado, esto también puede ser aplicado a la inversa en términos de evaluar a los receptores de las intervenciones o recursos, si cumplen con sus obligaciones, en términos de no- discriminación

⁶⁷ Ver Piron, L. (2005): *Human Rights and Poverty Reduction. The role of human rights in promoting donor accountability*, ODI, p. 1

⁶⁸ Uvin, P. (2004): 172

⁶⁹ Ver Piron, L. (2005): 5

⁷⁰ Toledano J. et al. (2008): 34

⁷¹ Ibid, p. 26

⁷² "Su rasgos básicos son la *orientación hacia objetivos claros, causalidad o cadena de resultados y mejora continua.*" Toledano, J. et al. (2008): 35

o del respecto de derechos fundamentales.⁷³ En otras palabras, dicha reflexión se desarrollo por dos vías: Los titulares de obligaciones (p.e. los donantes) tienen la necesidad de establecer marcos normativos adecuados para evitar o impedir acciones o programas con enormes efectos negativos. Ello conlleva, en segundo lugar la necesidad de establecer marcos internos de rendición de cuentas para garantizar que las políticas implementadas sean respetadas, además de que se demuestra la calidad, los fundamentos y el grado de ejecución y gestión a largo plazo, lo que exige la voluntad y la capacidad de los receptores, en términos de protección y cumplimiento de los Derechos Humanos. Por lo tanto, a través del amplio concepto de la rendición de cuentas, basado en la gestión y los resultados en términos de Derechos Humanos, tanto donante como socio de las acciones se responsabilizan de los resultados obtenidos.

2.2.3 Nivel operativo: Accountability – canales y mecanismos de control en la contexto de la cooperación multilateral

Dado que las organizaciones internacionales han adquirido una creciente gama de tareas y responsabilidades, que afectan a muchos aspectos de la vida y cada vez a más gente, alejándose al mismo tiempo de sus misiones originales, con la consecuencia que esta expansión de la misión hace que sea difícil garantizar una rendición de cuentas lo que provoca críticas y dudas acerca de su legitimidad. Este problema se agrava por el hecho de que estas instituciones cuenten con una estructura interna compleja con una cadena de responsabilidades que en la mayoría de casos se desconoce. Además las organizaciones internacionales gozan de inmunidades y privilegios para sus actos y en la realización de sus operaciones, lo que implica que la jurisdicción de un Estado miembro, y en particular, la jurisdicción del Estado de acogida no se extienden a ellas.⁷⁴ Por lo tanto la rendición de cuentas, por lo general no es claramente definida⁷⁵ y existe un grave déficit de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, en particular, hacia los individuos y las comunidades en los países que reciben asistencia. Las relaciones de poder entre los gobiernos receptores y los

⁷³ Ver Piron, L. (2005): 6

⁷⁴ Ver Suzuki, E. & Nanwani, S. (2006): Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks, Michigan Journal of International Law, Vol. 27, p. 182

⁷⁵ Críticas acerca de la falta de transparencia y legitimidad ya surgen en la década de las sesentas, apenas una década después de la creación de las instituciones de Bretton Woods, con voces de crítica respecto al impacto de las políticas del Banco Mundial, en particular sus proyectos en el ámbito de medio ambiente y de subsistencia de las comunidades en los años más recientes. Las voces críticas ganan cada vez más visibilidad, mediante movimientos sociales, foros, cumbres anti-globalistas (Foro de Porto Alegre) etc., proponiendo políticas y enfoques alternativas para el desarrollo y temas transversales, como derechos de género, medio ambiente etc. Ver Burall S. & Neligan, C. (2002): The Accountability of International Organizations, Global Public Policy Institute, Research Paper Series No.2, p.6

organismos donantes son muy desiguales. Hay a menudo una falta de transparencia con respecto a cómo las agencias de ayuda asignan los recursos financieros, establecen prioridades y evalúan el desempeño. Asimismo existen escasos mecanismos de reparación y sanción dirigidas a las organizaciones internacionales, a las cuales podrían recurrir los países socios o las personas afectadas.

La pregunta clave que se plantea es ¿quién es responsable, ante quién deben rendir cuentas las organizaciones internacionales, con qué mecanismos y qué tipo de consecuencias?

Accountability en el contexto de responsabilidad y rendición de cuentas de organizaciones internacionales y la cooperación multilateral no es sólo la forma en dichas organizaciones sino que se responsabilizan por sus acciones. Es decir es una noción que, por aras de la operatividad es, o tiene que ser, visto como monolítica, pidiendo la aplicación uniforme e indiscriminada. Dicha rigidez no sobreviviría las complejidades de la realidad internacional.⁷⁶ “La rendición de cuentas en la ayuda internacional se puede entender como la forma de gestionar las relaciones de poder entre diversos actores que interactúan o se afectan mutuamente. Esas relaciones tienen distintos matices o dimensiones”⁷⁷. Estos matices se consideran en un amplio concepto de *accountability*, que pueda contribuir al aumento de eficiencia de su funcionamiento, lo que no quiere decir que los beneficios de rendir cuentas siempre superan los costes que ello conlleva. La gran mayoría de los mecanismos de rendición de cuentas requerirá recursos, tanto financieros, como de personal y finalmente una gestión de tiempo.⁷⁸ Es decir, en muchos casos se trata de un análisis de coste-beneficio que no sale siempre a favor de una aplicación de rendición de cuentas. Aparte existen varias dificultades a las que se tienen que enfrentar las organizaciones en su intento de poner en práctica mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

En primer lugar, las organizaciones internacionales se ven limitadas desde el principio, ya que la legitimidad de sus acciones es a menudo juzgado simultáneamente por las competición entre tres grupos de normas: sea que sirven a los intereses de sus Estados miembros, o siguiendo su misión y los fines para los que se establecieron, o por último enfocándose en el desarrollo de criterios y normas de beneficio y de reducción de daños.⁷⁹ En este contexto cabe destacar que las organizaciones internacionales no actúan solamente en una variedad de

⁷⁶ U.N. International Law Commission (2003): *First Report on Responsibility of International Organizations: Report of the Special Rapporteur*, U.N. Doc. A/CN.4/532 (2003), *supra* note 4, at 598.

⁷⁷ Toledano, J. et al (2008): 25

⁷⁸ Ver Burall, S. & Neligan, C. (2002): 7

⁷⁹ Ver Grant, R. & Keohane (2005): *Accountability and Abuses of World Politics*, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, February, p. 33

ámbitos y contextos culturales al nivel nacional y local, al mismo tiempo tienen sus propias, estructuras y contextos específicos en su cultura organizativa. Ello conlleva dificultades a la hora de desarrollar los mecanismos globales, es decir lo que funciona en un contexto puede que no funciona en otro. Además no existe un conjunto de normas legales que regulen la actuación de organizaciones internacionales, organismos multilaterales o donantes en materia de ayuda al desarrollo, no obstante se han ido desarrollando un conjunto de estándares de calidad y buenas prácticas, dentro del marco de las Naciones Unidas.⁸⁰

Las claves para una rendición de cuenta aplicable en el contexto de organizaciones internacionales es la provisión de información de forma transparente y accesible. Otro elemento clave es el mecanismo de control que va más allá de mecanismo de supervisión, inspección o auditoría, sino implica un concepto más amplia, en el cual los grupos de interés internos y externos (*stakeholders*) y los organismos especializados, frente a los cuales las organizaciones internacionales rinden cuentas, deben tener el poder de sancionar fracasos por parte de las organizaciones internacionales.⁸¹ Ello requiere que las organizaciones internacionales proporcionan información a los interesados, abren los foros de participación y procesos de decisión, permiten que se lleve a cabo una evaluación sobre estas decisiones, con el resultado de asumir la responsabilidad para sus fracasos.⁸² En otras palabras, la rendición de cuentas de organizaciones internacionales depende de tres condiciones: normas y principios de conducta, sanciones e informaciones, que van mejorando a través un reforzamiento y progreso mutuo.

En el marco de las agencias de ayuda la rendición de cuentas puede inferirse en varios niveles. En primer lugar, al nivel nacional la rendición de cuentas hacia los contribuyentes (los organismos de ayuda bilateral - e indirectamente para los multilaterales agencias a través de la financiación recibida de organismos bilaterales) o los socios (por bancos internacionales de desarrollo). En segundo lugar, la rendición de cuentas puede ser hacia los destinatarios y beneficiarios de la ayuda, tales como la los gobiernos que reciben préstamos o donaciones y los individuos o comunidades que se benefician de los proyectos o reformas públicas. Este canal de rendición de cuentas tiende a ser poco desarrollado, y los Derechos Humanos pueden desempeñar un papel importante en este sentido. En tercer lugar, organismos pueden ser obligados a rendir cuentas entre pares y la comunidad internacional en general, a través de revisiones por parte de la Comisión de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE o la presión para

⁸⁰ Cumbres y informes presentados por PNUD, UNICEF, CAD – OECD al respecto.

⁸¹ Ver Grant R. & Keohane (2005): 41

⁸² Ver Grant R. & Keohane (2005): 33

alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como en el proceso de los ODM en curso de revisión.⁸³

PARTE 2: LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

“When people first consider the relation between development and human rights, [they] most spontaneously begin by thinking about conditionality. They argue that donors should threaten to cut off development assistance – and execute that threat – to recipients that consistently violate human rights.”

Peter Uvin
Human Rights and Development, 2004

3. La reconstrucción de la arquitectura de la ayuda al desarrollo

En ésta última década, se han intensificado los debates de los agentes y actores de la cooperación internacional en un esfuerzo por responder a la pregunta, cómo ajustar los recursos para lograr el desarrollo de manera más eficiente y eficaz. Estos debates nacieron tras la crisis y creciente falta de confianza en la cooperación y la ayuda al desarrollo en la década de los 90, exigiendo una redefinición de la relación entre los países donantes y socios⁸⁴. No obstante, la consciencia sobre la importancia y el reto que representa el desarrollo, ha ido creciendo tanto como el reconocimiento que se necesita una ayuda mayor en cuanto a la cantidad y calidad, para tener un verdadero impacto en el desarrollo. En este contexto, la comunidad internacional empezó a darse cuenta que la ayuda a pesar de ser un beneficio, también representa una carga a los países socios, en particular cuando difieren las políticas y obligaciones de los donantes y los beneficiarios. Esto ha conducido una y otra vez a prioridades alejadas a las necesidades, esfuerzos desorientados, programas y sistemas inconscientes, la falta o desfase de información y sobre todo duplicaciones de esfuerzos y las energías desperdiciadas.⁸⁵ “Las prácticas de los donantes a menudo han socavado en vez de reforzar la

⁸³ Ver Newell, P. & Bellour, S. (2002): 14; Piron L.-H. (2005): 7-8; Toledano J. M. et al (2008): 24-25

⁸⁴ Varias agencias habían empezado a buscar cambios y soluciones respecto a las críticas y la desconfianza en la cooperación internacional: La Unión Europea se comprometió en la Cumbre de Barcelona en Marzo de 2002 de “realizar paso concreto adelante en la coordinación de políticas y la armonización de procedimientos antes de 2004”. Además, los bancos de desarrollo multilaterales y el CAD establecieron grupos técnicos –integrados por expertos técnicos y representantes de países socios- para trabajar en soluciones tales como cooperación entre donantes, trabajos analíticos nacionales, gestión financiera, aprovisionamiento y evaluación medioambiental. Para las NU, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) impulsó un proceso de reformas internas con vistas a esfuerzos más armonizados. Ver OECD (2005): Armonización, Alineación, Resultados: Informe sobre progreso, retos y oportunidades. Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, p. 7

⁸⁵ A base de una encuesta de evaluación de necesidades en países de diferentes contextos socio-económicos, geográficos y niveles de desarrollo, se pretendió identificar las cargas por las prácticas de los donantes sobre los

eficacia de los sistemas e instituciones propias de los países.”⁸⁶ Al mismo tiempo, han sido los llamados de los propios países en desarrollo y otros actores de desarrollo no gubernamentales, que siguen exigiendo intensificar los esfuerzos para desvincular la ayuda y mejorar su previsibilidad, lo que a su vez conlleva reivindicaciones generalizadas a favor de una mayor atención a las cuestiones transversales como Derechos Humanos, la exclusión social y la igualdad de género.⁸⁷ En este capítulo se pretende analizar los contenidos de la “nueva arquitectura de la ayuda” que ha quedado establecida por la Declaración de París y sus potenciales para un verdadero cambio de relaciones entre donantes y países socios, como del sistema de ayuda al desarrollo en general.

3.1 Nuevas modalidades de la ayuda y el debate sobre la eficacia

El punto de partida de la nueva arquitectura de la ayuda y del cambio de perspectiva ha sido la denominada “fatiga de la cooperación y los donantes”, en conjunto con el reconocimiento del fracaso de las reformas que han sido a lo largo de los años 90 la principal política del desarrollo – las condicionalidades para la ayuda asociados a los Programas de Ajuste Estructural – de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Mientras que los niveles de ayuda han ido creciendo tras su descenso, debido a los nuevos esfuerzos en el contexto de la Declaración del Milenio, por otro lado han surgido muchas fuentes nuevas de financiamiento⁸⁸, que crearon oportunidades, quizás al mismo tiempo agravando los problemas relacionados con la eficacia de la ayuda. En otras palabras, el creciente volumen de la ayuda conllevó a la ineficacia de la cooperación, que puede abordarse únicamente con reformas de los mecanismos de suministro y gestión.

En primer lugar se plantea la pregunta, qué entiende del concepto de eficacia de la ayuda que a su vez se puede contrastar del concepto de eficacia del desarrollo. Mientras no exista una definición universalmente aceptada sobre estos conceptos, la Declaración de París ha pasado a

países socios, en términos de apropiación, costes de transacción de ayuda y la eficacia de la ayuda. Las mayores cargas percibidas por todos países son las prioridades y sistemas determinados por los donantes, las dificultades con los procedimientos de los donantes, las prácticas descoordinadas de los donantes y en sexto lugar la falta de información. Ver OECD (2003): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD, Paris, p. 13

⁸⁶ OECD (2005): 14

⁸⁷ Ver Grupo Coordinador Internacional de la Sociedad Civil (2008): *De París a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo?* Disponible en www.betteraid.org.

⁸⁸ Se estima que alrededor del 12% de la asistencia mundial suministrada entre 1999 y 2004 provino de donantes que no son miembros del CAD. Estos donantes brindaron más del 33% de la ayuda, al igual los flujos de capital privado también han aumentado, con un volumen sin precedente de capital privado de US\$ 1 billón transferido a las economías emergentes. Ver Banco Mundial (2008): *Global Development Finance 2008*, Washington.

ser la definición de eficacia de la ayuda de manera autorreferencial⁸⁹, basándose en la interrelación de niveles de ayuda y su eficacia correspondiente, que más bien se podría clasificar como una relación de coste-beneficio en términos de eficiencia⁹⁰. El estudio *La Declaración de París, La Eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo*⁹¹ ofrece la siguiente definición de la “eficacia de la ayuda”:

“Disposición de la planificación, administración e implementación de la ayuda que sea eficaz, reduzca los costes de transacción y tenga como objetivo resultados de desarrollo que incluyan la reducción de la pobreza.”⁹²

Esta definición incluye los componentes clave de la eficacia de la ayuda en términos de resultados de desarrollo y su eficacia.

Respecto a la definición de “eficacia del desarrollo”, el mismo informe ofrece dos definiciones, por un lado con referencia a los logros de las intervenciones del desarrollo, es decir:

“La eficacia del desarrollo es la consecución de resultados de desarrollo sostenible relacionados con los objetivos de desarrollo del milenio (MDG, por sus siglas en inglés) que tengan consecuencias a nivel nacional y que, a su vez, tengan efectos perceptibles en la vida de los desfavorecidos”⁹³

Por otro lado, centrándose en los procesos, las capacidades y la sostenibilidad, es decir:

“La capacidad de los estados y otros participantes en el desarrollo para transformar las sociedades y conseguir para sus ciudadanos resultados de desarrollo positivos y sostenibles.”

Estas definiciones se formulan en términos generales, las definiciones del desarrollo hacen hincapié en la capacidad de lograr resultados con un mínimo nivel factible de recursos y sus respectivos efectos sostenibles sobre los ciudadanos o los desfavorecidos, mientras que la definición sobre la eficacia de la ayuda tiene el énfasis en los resultados reales.⁹⁴ Por lo tanto, podría suponerse que las conexiones entre eficacia de la ayuda o del desarrollo están desvinculadas a base de las definiciones anteriores, las cuales asumen que la ayuda para ser eficaz ya está orientada hacia los resultados del desarrollo. Sin embargo, hay una diferencia entre medida y fin inherente, ya que ‘orientarse’ no significa lo mismo que ‘lograr’ los objetivos del desarrollo. Asimismo, cabe mencionar que en particular, en países altamente

⁸⁹ Ver OECD (2009): Evaluación de la Declaración de París. Fase II. Documento de Enfoque, apartado D., 1.13.

⁹⁰ Una definición de eficacia previa a la DP se ha establecido por el DAC/OECD, que define eficacia en términos de “medida en que los objetivos de la intervención para el desarrollo fueron alcanzados, o se espera que se logren, teniendo en cuenta su importancia relativa”. OECD/DAC (2002): Glossary of Key of Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris

⁹¹ Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2008): Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness. Evaluation of the Paris Declaration, Copenhagen, Development Assistance Research Associates, noviembre de 2008.

⁹² Ibid, p. 20

⁹³ Ibid, p. 21

⁹⁴ Ver OECD (2009): Evaluación de la Declaración de París, apartado D., 1.15

dependientes de la ayuda al desarrollo, es especialmente difícil lograr los resultados de desarrollo sin mejoras en la eficacia y eficiencia de la ayuda. En otras palabras, la eficacia de la ayuda y del desarrollo deben considerarse como definiciones y conceptos complementarios.

Dicho ello, la eficacia de la ayuda depende por consiguiente, entre otras condiciones determinantes de la eficacia, de las condiciones en que se produce la asignación de los recursos y por otro lado necesariamente del marco institucional y de las políticas aplicadas por los países socios. “Al fin, se supone que cuanto mayor sea la calidad institucional y más sólidas sean las políticas aplicadas por el receptor, menor espacio existirá para la fungibilidad de la ayuda.”⁹⁵ En este sentido, no es suficiente con soluciones fáciles, para mejorar la eficacia de la ayuda deben abordarse complejos problemas de política en los planos nacionales e internacionales, ya que la cooperación al desarrollo es un proceso inherentemente político.

En vista de la resolución de estos problemas y desafíos, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁹⁶ constituye en la actualidad un acuerdo internacional de referencia, que establece compromisos globales tanto para los países donantes como países socios⁹⁷, para mejorar la calidad de la ayuda. La intención es reformar el suministro y la gestión de la cooperación internacional para fortalecer su impacto y mejorar su eficacia. Las reformas intentan “aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración de logro de los Objetivos del Desarrollo de Milenio.”⁹⁸ La DP pretende dar un giro conceptual significativo en la relación entre donantes y países receptores, al incidir en estructuras y mecanismos de actuación gubernamental. La Agenda asumió la diversidad de modalidades de la ayuda⁹⁹, a través de cinco principios claves para una ayuda eficaz y refleja al mismo tiempo una nueva apuesta por el Estado como actor principal del desarrollo. En concreto, la

⁹⁵ Alonso, J. (2003): *La Eficacia de la ayuda: un campo discutido*, ICEI, p. 20

⁹⁶ La DP fue adoptada en marzo de 2005 durante un Foro de Alto Nivel, convocado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es una agenda de la eficacia pautada por los países desarrollados para reducir la pobreza, y promover el desarrollo. Además esta agenda especifica indicadores, cronogramas y metas para las acciones por parte de los donantes y los gobiernos contrapartes, y contiene una agenda embrionaria para la implementación y monitoreo del progreso, hasta el año 2010 (con el Foro de Alto Nivel de Accra en 2008 para medir los avances). Hasta la fecha, casi 35 países donantes, 80 países receptores y unas 26 agencias multilaterales han adherido a esta Declaración.

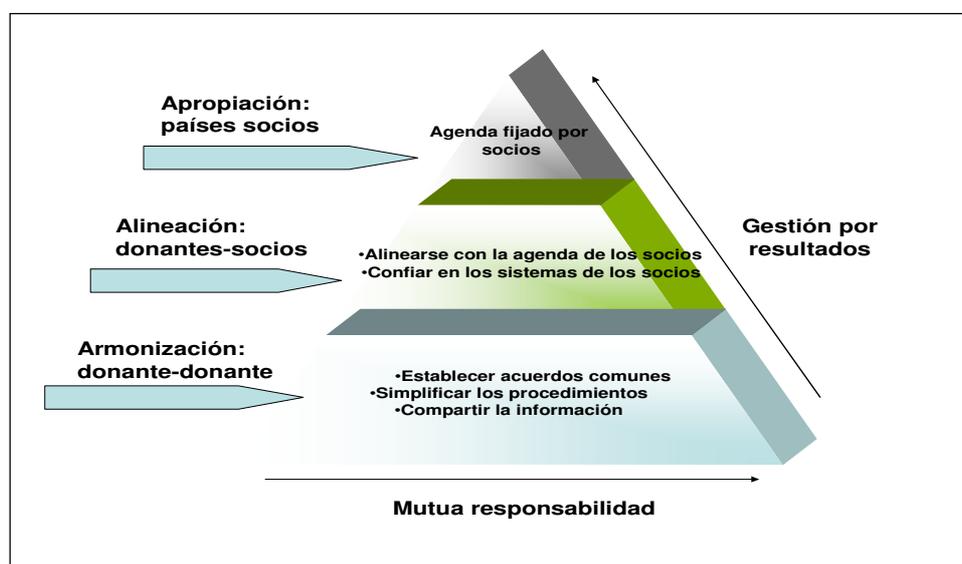
⁹⁷ La redefinición de la relación entre países donantes y países receptores se refleja en el cambio terminológico, refiriéndose a países receptores de ayuda y “socios de desarrollo” para los países y agencias que proporciona la ayuda. Los términos antiguos de “receptor” y “donante” implicaban “una cierta idea indebida de beneficencia en la relación e incluida connotaciones no deseadas”. Wood, B., Kabell D. et al (2008): *Evaluación de la Implementación de la Declaración de París. Primera Fase*. Informe de Síntesis, Resumen Ejecutivo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, p. vi.

⁹⁸ OECD (2005): Proyecto de Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, Foro de Alto Nivel, París, 28 de Febrero al 2 de Marzo de 2005, I.1 Declaración de Principios, p. 2.

⁹⁹ “La Declaración de resolución” se organiza alrededor de 12 puntos iniciales y 56 compromisos bajo el encabezamiento “Compromisos de asociación” Ver OECD (2005): Declaración de París

apropiación (*ownership*¹⁰⁰) de los países socios con un papel de liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, la inserción y orientación de las acciones de los donantes en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países socios (alineación), la coordinación entre los donantes en términos de racionalización y armonización de sus políticas, procedimientos y prácticas (armonización), se combinan con un nuevo tipo de relaciones entre donantes y socios (mutua responsabilidad), siempre basado en una gestión orientada a resultados, en el sentido de una mayor preocupación por el impacto de la ayuda.¹⁰¹

Figura 1: Pirámide de la eficacia de la ayuda.



Fuente: Elaboración propia adaptada a la figura en OECD (2005): 17

En primer lugar la DP constituye un paso decisivo en la formalización y reestructuración de los esfuerzos para desarrollar un plan de acción internacional, que resume los avances puntuales, elaborados en los marcos de referencia anteriores¹⁰², con un apoyo sin precedentes. La gran

¹⁰⁰ En el marco de la Agenda sobre la Eficacia de la Ayuda, se traduce oficialmente *ownership* como apropiación, sin embargo, esta traducción no enmarca todos los componentes del concepto de *ownership* que incluye el aspecto de soberanía de los ciudadanos, es decir no contiene los matices políticos que implica el concepto. Sigue siendo un concepto ambiguo en su definición, concreción y alcance. Ver discusiones en el Foro de Alto Nivel de Accra, Documento OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness: DCD/DAC/EFF(2008)2. Se discutió con mayor énfasis la apropiación democrática, que implica el compromiso y la participación generalmente de los ciudadanos, de cualquier manera en que estén organizados, a través de marcos legales y procesos que promueven los enfoques participativos, además de garantizar la protección real y efectiva de los Derechos Humanos, tanto como el fortalecimiento de sistemas de información que promueven la transparencia, la rendición de cuentas etc.

¹⁰¹ Ver OECD (2005): 5

¹⁰² Los acuerdos internacionales recientes más importantes sobre Políticas de Ayuda: *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* (DAC- OECD 1996); *Assessing Aid Report* (Banco Mundial 1998); *Comprehensive Development Framework* (CDF – Banco Mundial 1999); la Declaración del Milenio (Nueva York 2000), la Conferencia de la ONU sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey 2002), Foro de Alto Nivel para la

diferencia y novedad de la DP es el firme consenso sobre los principios y en particular el compromiso de ser evaluados en base a metas e indicadores medibles vinculados a esos principios.¹⁰³ Los compromisos acordados, así como sus mecanismos operativos están ligados a la consecución de los ODM, y por tanto al objetivo central de reducción de la pobreza que se pretende alcanzar a través de las relaciones redefinidas. Es decir que la Agenda se han convertido de principios de base para todo tipo de estrategias de desarrollo y políticas de cooperación, de igual manera como los ODM, se mencionan como principios y normas del sistema de cooperación, así como objetivos últimos para una ayuda eficiente y eficaz.

En términos de traducción operativa, los países donantes deben implementar nuevas modalidades y mecanismos a través de los que se canaliza la ayuda. La principal dificultad de la gestión global de la ayuda es de naturaleza institucional, que se traduce en problemas en términos de imprevisibilidad de la asistencia¹⁰⁴, falta de coordinación entre donantes y la fragmentación de la ayuda¹⁰⁵, dado que la cooperación internacional cuenta con más de 280 organismos bilaterales, 242 programas multilaterales, 24 bancos de desarrollo y unos 40 organismos de las Naciones Unidas, aparte del creciente número de fundaciones privadas y la cooperación a través de las OSC (entidades no lucrativas).¹⁰⁶ Además la práctica habitual en las últimas décadas ha sido la asignación de la mayor parte de la ayuda a través de las IFIs, con un fuerte acento en la financiación de proyectos puntuales como mecanismo central de la cooperación internacional.

La experiencia adquirida a través de buenas prácticas, ha demostrado que los países beneficiarios de la ayuda deben estar en condiciones de determinar sus propias prioridades y usar sus propios sistemas para suministrarla, sólo a base de estas condiciones se puede reducir la dependencia de la ayuda y lograr resultados sostenibles.¹⁰⁷ Asimismo se ha podido observar,

Armonización en Roma (Roma 2003), Mesa Redonda Gestión para el Desarrollo Orientada a Resultados – OCDE (Marruecos 2004), Foro de Alto Nivel y Declaración de París – OCDE (París 2005).

¹⁰³ Las metas e indicadores fueron creados por el CAD y el Banco Mundial para ser alcanzados en 2010. Ver AC/World Bank: “Baseline and suggested targets for the 12 indicators of progress”, en Box 2 o en www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230765.pdf

¹⁰⁴ El estudio sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París demostró que, en promedio, solo el 45% de la ayuda se suministra en los plazos fijos por los donantes. Asimismo en cuanto a la fragmentación de la ayuda, que no se refleja sólo en el aumento del número de donantes, sino también en las actividades que financian. Ver OECD (2008a): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, p.20-21

¹⁰⁵ Según el estudio sobre fragmentación, aplicación y previsibilidad de la ayuda (OECD-DAC), en 2005-06 fueron 38 los países en desarrollo que recibieron AOD de parte de 25 o más donantes multilaterales y del CAD. En 24 de estos países, 15 o más donantes proporciona en conjunto menos del 10% de la ayuda total, pero bajo la condición que se aplicasen los procedimientos y normas impuestos por el donante. Ver OECD (2008b): Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, p. 7

¹⁰⁶ Ver Deutscher, E. & Fyson, S. (2008): Improving the Effectiveness of Aid, in: Finance & Development, A quarterly magazine of the IMF, September 2008, Volume 45, N°, p.16

¹⁰⁷ Ver OECD (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, p. 19-20

que si los donantes no canalizan sus fondos a través de las instituciones de los países socios, no se refuerzan o en ciertos casos no se crean las estructuras de gestión ni las capacidades necesarias para un desarrollo sostenible por propios esfuerzos. En otras palabras, la disparidad de actores e intereses propicia un suministro y gestión desorganizados de la ayuda, que a su vez crea cargas contraproducentes y dificultades a largo plazo para los países socios.

Basándose en estas buenas prácticas de donantes y agentes de desarrollo, fueron elaborados o intensificados, aparte de los cinco principios, nuevas herramientas o modalidades de ayuda – a pesar de que algunas llevan varios años implementándose - con el fin de ir remplazando el suministro de la ayuda sobre todo a través de proyectos con alcances y cambios a corto plazo. La canalización de los fondos mediante proyectos sigue siendo el instrumento dominante de la ayuda en la mayoría de los países socios y seguirá siendo importante, no obstante la DP prevé que este soporte sea suministrado de acuerdo con los principios de buenas prácticas y que quede integrado dentro y alineado con los programas sectoriales y los *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) de los países.¹⁰⁸

Entre las nuevas modalidades se encuentran, el apoyo presupuestario general¹⁰⁹, el apoyo presupuestario sectorial o contratos ligados al cumplimiento de los ODM¹¹⁰ (*MDG contracting*) como modalidad de apoyo presupuestario¹¹¹, tanto como el enfoque sectorial¹¹² (*sector-wide approach o SWAPs*). Estas modalidades suponen por parte de los donantes la canalización de los recursos de AOD de varios donantes para el apoyo de un programa gubernamental concreto y por otro lado, un liderazgo y apropiación por parte de los gobiernos receptores de

¹⁰⁸ OECD (2005): *Armonización, Alineación, Resultados: Informe sobre progreso, retos y oportunidades*, p. 30

¹⁰⁹ El Apoyo presupuestario se refiere a la asistencia financiera como una contribución directa al presupuesto público nacional. Dentro de esta categoría los fondos pueden justificarse nominalmente en función de ciertos sectores pero no existen limitaciones formales con respecto a dónde pueden gastarse los fondos. Por lo general, se distingue entre apoyo presupuestario general y sectorial.

¹¹⁰ Recientemente, se están proponiendo nuevas formas de condicionalidad de la ayuda ligada al cumplimiento de los ODM. La Comisión Europea desarrolla una nueva modalidad de Apoyo Presupuestario General a través los Contratos Ligados al Cumplimiento los ODM (*MDG Contracts*), mediante los cuales el apoyo presupuestal se conecta con áreas claves de los ODM como educación y salud. Esta lógica también enmarca el Fondo España- PNUD para la consecución de los ODM (MDG- Achievement Fund), firmado en 2006 entre el PNUD y el Gobierno de España para acelerar los esfuerzos para alcanzar los ODM en determinados países. El Gobierno español se ha comprometido con 528 millones de euros para el Fondo, desembolsados entre 2007 y finales de 2010, en 2008 unos 90 millones de euros adicionales fueron asignados. Ver European Parliament (2008): Report on MDG contracts, 20 February 2009, 2008/2128(INI); UNDP- Spain (2009): MDG Achievement Fund. Background Briefing. UNDP, 22 January 2009. Disponible en: www.undp.org/mdgf

¹¹¹ El apoyo presupuestario se está convirtiendo en una modalidad importante de alineación y armonización, dado que proporciona un apoyo directo, a nivel sectorial o en el campo económico (que habitualmente forman parte de un SWAP) al presupuesto y a las prioridades del propio gobierno. Esto fomenta el desarrollo institucional, en particular en la gestión de finanzas públicas e incrementa la responsabilidad subrayando el papel del presupuesto como formulación y herramienta de la política del gobierno. La credibilidad de este papel depende de la transparencia de los ingresos y de los gastos así como del establecimiento de sistemas de control interno eficaces. Ver OECD (2005): 31

¹¹² El Enfoque Sectorial implica el apoyo de los donantes para el desarrollo de la totalidad de un sector en un país determinado, como salud, educación o agricultura. Este instrumento facilita la implementación de proyectos y programas de manera coordinada utilizando a la vez el apoyo a proyectos y presupuestos. Ver OECD (2005): 30

estas estrategias específicas.¹¹³ Otras modalidades son el fortalecimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza (DELP o PRSPS)¹¹⁴ o la canasta de fondos (*basket funding*)¹¹⁵.

La pregunta clave es, si se ha logrado un verdadero cambio en la arquitectura del sistema de la cooperación internacional o si se trata más bien de una agenda más elaborada en el seno de la comunidad internacional, con compromisos que no van más allá de lo escrito?

3.2 La Declaración de París: Fortalezas y debilidades de la Agenda para un verdadero cambio de la relación donante – país socio

La relevancia de la Agenda de París para la cooperación y la redefinición de relaciones de poder, se explica por el cambio de enfoque, basándose en un ‘partenariado’ entre donantes y países socios, se pone en el centro la responsabilidad mutua y la evaluación de los resultados en materia de desarrollo, tanto por parte de los donantes como de los países receptores. Las nuevas modalidades desarrolladas generan un sinnúmero de oportunidades y desafíos en los procesos de su aplicación, que asimismo han generado un discurso crítico sobre las debilidades y limitaciones al influir tanto en las estructuras como en las instituciones y sus instrumentos.

A primera vista se trata de un nuevo marco para la “ingeniería” del sistema y suministro de la ayuda al desarrollo, con énfasis en temas de alto nivel técnico en relación a los mecanismos de financiamiento y seguimiento, básicamente, en el incremento del volumen y los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). No obstante, se plantea la pregunta, si se puede hablar de un alcance limitado, dado que los compromisos se formulan con un énfasis en la asistencia técnica y financiera de manera bilateral, la cual representa sólo una fracción de los que se define como AOD. Asimismo, la cooperación Sur-Sur o la cooperación a través de proyectos de las organizaciones no-gubernamentales, no se encuentran lo suficientemente valoradas en el alcance de la DP. En segundo lugar, se observa que la relación entre aportaciones y resultados reducida a términos de volumen y calidad del suministro de la ayuda, oculta la amplia gama de condiciones externas de la ayuda al desarrollo. Si bien es cierto, que la asignación suficiente de fondos es una condición necesaria para la eficacia de la ayuda, no obstante estos flujos

¹¹³ The Reality of Aid (2007): Reality Check: The Paris Declaration Towards Enhanced Aid Effectiveness?, An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. BOND/CCIC Institute. Disponible en www.realityofaid.org/download.

¹¹⁴ Los DELP fueron introducidos por el Banco Mundial y el FMI en 1999 como condición previa para otorgar préstamos a los países menos desarrollados y endeudados. Están pensados para identificar los principales problemas de un país determinado en relación a la pobreza y definir una estrategia para superarlos. Los DELP deberían ser preparados por los gobiernos beneficiarios mediante un proceso participativo nacional llevado a cabo con el apoyo del BM y el FMI.

¹¹⁵ La Canasta de Fondos es una modalidad de financiamiento conjunto ejecutado por diversos donantes para apoyar un programa, sector o presupuesto en un sentido más general.

también dependen de aspectos como condiciones de comercio, las barreras respectivas, las condiciones para la inversión extranjera entre otras.

A pesar de ser instrumento técnico del nuevo paradigma de la ayuda, la DP representa una agenda política para la acción, que se basa en esfuerzos políticos vinculados a relaciones políticas. "En los difíciles procesos de cambio requeridos para la implementación, vienen a colación las cuestiones reales de política y economía política, requiriendo, en muchos casos, soluciones políticas."¹¹⁶ En otras palabras, la puesta en práctica depende fundamentalmente del reparto del poder y la economía política entre países socios y donantes.

Mientras que se trata de una Agenda a base de un consenso internacional, que pretende haber identificado principios y objetivos aplicables a todos los protagonistas del desarrollo, incluso las organizaciones de la sociedad civil, la Agenda de eficacia de la ayuda se centra principalmente en la necesidad de reformas institucionales por parte de los donantes y los gobiernos socios, tanto como la aplicación de herramientas para un sistema de ayuda más eficaz y eficiente. A primera vista, la DP está hecha por gobiernos para gobiernos, con énfasis en países altamente dependientes de la ayuda al desarrollo. Un aspecto importante a destacar es, que el debate sobre la eficacia de la ayuda y las respectivas reformas se ha desarrollado principalmente entre los donantes tradicionales, en el marco de las reuniones principales del CAD, en el cual ni los países socios del Sur ni los "nuevos donantes" (China, la India, Brasil) están representados. A pesar de que para el "Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda" del CAD se hayan escogido 23 países socios, no ha equilibrado el predominio político de los miembros del CAD, que han dirigido la agenda y el contenido del "proceso de París". Asimismo, cabe mencionar que una visión amplia e inclusiva requiere ante todo un papel más destacado de los actores de la sociedad civil y un verdadero impacto en la toma de decisiones para ellos. No obstante, también en este punto el 'club de París' ha desperdiciado sus oportunidades para un verdadero cambio de relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil, dándoles únicamente un espacio oficial en el marco del Grupo Asesor sobre OSC y la Eficacia de la Ayuda.¹¹⁷ No sorprende entonces, que las principales críticas de la Agenda de París se vienen articulando en el seno de las Organizaciones la Sociedad Civil¹¹⁸ (OSC), si bien han recibido con

¹¹⁶ OECD/DAC (2008): Informe de Síntesis: Evaluación de la implementación de la Declaración de París. Primera Fase, p. 41

¹¹⁷ El GA-SC del CAD – OCDE fue creado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda en enero 2007, en reconocimiento del importante papel que desempeñan las OSC como actores del desarrollo por derecho propio y como agentes de la cooperación para el desarrollo, en calidad de donantes, beneficiarios y socios de la ayuda. Ver Ibid.

¹¹⁸ En su calidad de actores del desarrollo, las OSC consideran el concepto de la eficacia de la ayuda como herramienta importante para encaminar las iniciativas de desarrollo con un mayor énfasis en los resultados a nivel de

agrado los principios de la DP, resulta importante señalar que muchas OSC no han adherido a la DP ni la han apoyado en su formato presente y presionan para una revisión significativa del acuerdo.¹¹⁹ A nivel internacional el trabajo de implementación de la Agenda de París sigue siendo un “diálogo entre tecnócratas”¹²⁰, como se señala en la conclusión de informe de síntesis de la primera fase de la evaluación. Asimismo se destaca el riesgo, si no se atiende a los aspectos sensibles de un ‘partenariado’ más horizontal entre Sur y Norte (p.e. en términos de confianza, gestión de riesgos e incentivos), será difícil avanzar en el cumplimiento de los principios. Por lo que la Agenda de París se puede enfrentar pronto al fenómeno inverso de la “fatiga de los donantes”, de una “fatiga de la eficacia de la ayuda” por parte de los países socios, donde va aumentando los reveses políticos, o por parte de los donantes, debido al surgimiento de temas de mayor importancia o prioridad para la cooperación internacional.¹²¹

Respecto a los contenidos, los resultados de las evaluaciones oficiales de la DP¹²² señalan para la primera fase que la línea de base del año 2005, tanto como los principios en sí, no están claramente definidos, a pesar de progresos en la implementación de algunos principios, la dificultad principal se encuentra en su aplicación según el contexto y país. El informe de seguimiento de la DP destaca, que “se está avanzando en todos los indicadores, con avances significativos en algunos países en y en algunas zonas, lo que demuestra que un cambio real es posible cuando existen esfuerzos conjuntos entre los países socios y donantes. Sin embargo, no todos los países han avanzado en una manera decisiva y parecen haber evolucionado hacia atrás, lo que significa un resultado global bajo o menos significativo en casi el total de los 12

los efectos e impactos, aprovechando de lecciones de la experiencia adquirida en materia de buenas prácticas. Durante el Foro de Alto Nivel 2 sobre la Eficacia de la Ayuda realizado (París 2005), aproximadamente 15 organizaciones de la sociedad civil presentaron un documento con críticas al borrador de la Declaración de París, con la principal crítica de que “el borrador actual de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda no llega lo suficientemente lejos para enfrentar los obstáculos fundamentales que impiden que la ayuda llegue a aquellos personas que más la necesitan”. Ver *The Reality of Aid* (2007), también Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (2008): Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones, 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2-4 de Septiembre de 2008, Accra, Ghana, p. 6

¹¹⁹ Association for Women’s Rights in Development (AWID) (2006): *Un Panorama de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y las Nuevas Modalidades de la Cooperación Internacional*, Serie La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y los Derechos de las Mujeres, Folleto Informativo No.1, p. 5

¹²⁰ OECD/DAC (2008): Informe de Síntesis, p. 41

¹²¹ Ver Ibid.

¹²² La Agenda de DP ha previsto evaluaciones en varias fases, con el objetivo general de valorar la relevancia y eficacia de la DP y su contribución a la eficacia de la ayuda. La evaluación se lleva a cabo en dos fases a fin de obtener una buena base de valorización. La primera fase pretende evaluar los cambios en el comportamiento e identificar cuáles son las mejores prácticas para socios y donantes a la hora de poner en práctica los compromisos acordados. La segunda fase pretende evaluar la contribución de la DP a la eficacia de la ayuda a los resultados del desarrollo. Las evaluaciones se basan en encuestas de monitorización de los 12 “indicadores de progreso” identificados en la DP. Ver OECD (2008): *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Effective Aid by 2010: What it will take: Vol.1 Overview*, Paris; Wood, B., Kabell D. et al (2008): iv. Ver también OECD (2008): *Improving Ways of Working for Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, OECD, Paris; OECD (2009): *Evaluación de la Declaración de París Fase II. Documento de Enfoque*, 25 Mayo de 2009, disponible en: www.oecd.org/dataoecd/59/58/42895862.pdf

ámbitos cubiertos por los indicadores.”¹²³ En este sentido, cabe mencionar que la traducción de las nuevas modalidades en términos institucionales y operativos se está desarrollando de diferente manera en cada contexto y país. A pesar de centrarse únicamente en cinco principios e indicadores bien definidos, estos principios se han formulado de manera general y carecen en varios aspectos de claridad, en particular en términos de sus procedimientos.¹²⁴

Figura 2: Los viejos y nuevos paradigmas de la ayuda al desarrollo

Giro conceptual: del viejo al nuevo paradigma de la ayuda al desarrollo		
El viejo paradigma de la ayuda	El nuevo paradigma de la ayuda	Los principios de París
Prioridades y estrategias impuestas por los donantes	Apropiación por parte de los países socios sobre políticas y estrategias del desarrollo	Apropiación
Falta de coordinación entre donantes y la fragmentación de la ayuda = cargas y altos costes de transacción para los receptores	Mayor coordinación y coherencia con las planes y políticas nacionales del país socio	Armonización y Alineación
Unidades de implementación del proyecto (PIU) paralelos debilitan el sistema presupuestario de planificación e implementación. Orientación hacia el proceso y no los resultados.	Recursos canalizados mediante los sistemas gubernamentales y presupuestos públicos, con una orientación hacia los resultados	Alineación y Gestión orientada a resultados
Rendición de cuenta en una sola dirección país receptor hacia el donante. <i>Accountability</i> sobre implicaciones y consecuencias de políticas del donante limitada.	Rendición de cuentas recíproca y responsabilidad tanto del donante como del país socio, hacia los beneficiarios y ciudadanos	Mutua responsabilidad

Fuente: Elaboración propia adaptada a la figura en *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*, noviembre 2008, p. 3

Mientras existen firmes indicaciones que el progreso en los diferentes compromisos provoca un fortalecimiento mutuo, surgen al mismo tiempo diferencias en las prioridades y posibles compensaciones o igualmente contradicciones entre los principios, lo que afecta en particular a las dinámicas de la armonización entre los donantes y la apropiación o la mutua responsabilidad y la gestión basada en resultados.¹²⁵ Con los conceptos de alineación y apropiación, fundamentales para el éxito o fracaso de la agenda, se demuestran dificultades en su definición, en términos de su significado práctico y las limitaciones vinculadas a su aplicación. En concreto, la alineación con los sistemas de los países en cuanto a la clasificación de Unidades de Implementación del Proyecto (PIU, por sus siglas en inglés), la valorización de

¹²³ OECD (2008): Survey on Monitoring the Paris Declaration, p. 4

¹²⁴ Ver OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness. DCD/DAC/EFF(2008)2: Mesas de Trabajo.

¹²⁵ Ver OECD (2008): Evaluación de la Implementación de la Declaración de París. Informe de Síntesis, p. ix.

los sistemas gubernamentales (Gestión Financiera Pública – PMF) y Gastos Públicos y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés) representan ámbitos apenas definidos y abiertos a debates polémicos.

Si bien es verdad, que las distintas herramientas están ganando más importancia en el suministro de la ayuda, están creando polémicas de cara a las diferentes percepciones sobre su aplicación y la evaluación de la misma. En este sentido, se señala que la agenda de la DP está estructurada de manera limitada y exclusiva en torno a las modalidades de la ayuda. Por tanto, los contenidos y objetivos del desarrollo no reciben el espacio y la importancia que deberían. La potencialidad que podría tener el suministro de la ayuda como elemento integrado en un marco de referencia de los Derechos Humanos, no se considera. Es decir, la vinculación entre las modalidades de la Agenda y los compromisos expresos de los ODM u otros compromisos para la reducción de pobreza e igualdad, se limita a los aspectos técnicos de su consecución.¹²⁶

Otro aspecto clave que se replantea es la condicionalidad de la ayuda y las condicionalidades impuestas por los países donantes. A primera vista, la DP define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y socios, en el espíritu de corresponsabilidad, que pretende dejar atrás las relaciones basadas en la condicionalidad. Este cambio de paradigma se refleja en compromisos de fortalecer las capacidades y las instituciones de los países socios donde estas son débiles o inadecuadas, “pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al *buen gobierno*”¹²⁷. No obstante, críticas señalan que la agenda no está lo suficientemente comprometida con la desvinculación completa de la ayuda. “Las recetas políticas de los países donantes continúan operando como condiciones y aún así la DP no contiene meta o indicador alguno para reducir esas condicionalidades.”¹²⁸ Si bien hay un consenso unánime entre los actores del desarrollo, que las condiciones impuestas son ineficaces e injustas en términos de derechos de los ciudadanos en los países pobres, la práctica empleada desde décadas sigue vigente. Siguen siendo principalmente los países donantes que predeterminan las estrategias, fijan prioridades acerca las herramientas empleadas y canalizan los recursos a través de condiciones, ya la Agenda no logra abordar esta cuestión fundamental.

¹²⁶ AWID (2006): Participación de las Organizaciones Sociales en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda: El Proceso Paralelo – Preocupaciones y Recomendaciones, Folleto Informativo No. 3, p. 6

¹²⁷ Sanahuja, J. (2007): ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, Madrid, p. 94

¹²⁸ AWID (2006): Folleto Informativo No.3, p. 6

Muchos de estas condiciones, que han resurgido en el marco de la cancelación de la deuda o las estrategias de reducción de pobreza (DELP), así como en los enfoques basados en programas coordinados entre donantes y países socios (apoyo presupuestario y SWAPs), se están promoviendo aún con más énfasis en el marco de la DP, sin haber considerado la reflexión crítica sobre las condiciones que a menudo acompañan estas estrategias. Por lo tanto, la DP pierde la oportunidad de fijar metas para eliminar las condiciones políticas, que debilitan la apropiación democrática y subvierten la lógica detrás de la Agenda, tanto el espacio para las opciones políticas a nivel local, claves para un desarrollo desde abajo. Los gobiernos nunca pueden ser realmente responsables ante sus ciudadanos, y sus parlamentos, cuando las líneas políticas siguen siendo propuestas por parte de los donantes. Por otro lado, los países socios son muy vulnerables a esas condiciones, dado que se enfrentan a un entorno internacional que permita pocas opciones para desviarse de la política de desarrollo consensuada, que representa en gran medida un consenso entre de los donantes.

En resumen, es difícil que exista una relación horizontal, basada en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas, si no hay una titularidad o un derecho a recibir ayuda otorgado a los socios. “Para que fuera posible esa mutua responsabilidad, la ayuda debería responder a normas vinculantes comunes, que establecieran derechos y obligaciones en el marco de un compromiso compartido en la lucha contra la pobreza que hoy tiene el rango de acuerdo político poco imperativo.”¹²⁹

Por muy importante que sea, la eficacia de la ayuda es sólo un factor entre otros que tienen implicaciones u oportunidades para lograr la reducción de la pobreza u otros objetivos del desarrollo. Además las implicaciones políticas, que determinan el éxito o fracaso de la eficacia de la ayuda, tales como la calidad del gobierno y de las respectivas instituciones, las políticas y estrategias nacional para el desarrollo, por un lado, y la coherencia política de los donantes en ámbitos como comercio, la reducción de la deuda, la inversión extranjera o las remesas¹³⁰, por otro lado, no se valoran de manera suficiente en el marco de la nueva arquitectura de la ayuda y de la agenda de desarrollo.

¹²⁹ Sanahuja, J. (2007): 100

¹³⁰ Ver OECD (2005): *Armonización, Alineación, Resultados: Informe sobre progreso, retos y oportunidades*, París, p. 8. Ver también Cruz de la, C. (2008): *De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda*, Fride Comentario, abril de 2008, p. 2

3.3 Los indicadores operativos de monitoreo – ¿suficiente para medir el cambio y quien controla a quién?

El compromiso de monitorizar la implementación es una parte integral de la Declaración en sí misma, con el objetivo de mantener una amplia atención centrada en medidas concretas de implementación para mejorar la eficacia de la ayuda. El sistema de evaluación prevé como requisito mínimo, el apoyo y fortalecimiento de las relaciones de partenariado en su búsqueda de eficacia de ayuda y resultados del desarrollo. Por tanto, es una de las funciones que la distinguen de otras declaraciones internacionales. La DP como objeto de evaluación revela también las diferentes maneras en la cual la Declaración podría ser aplicada e interpretada, tanto como los diferentes contextos de su implementación. La importancia de distintos contextos políticos, económicos e institucionales para la implementación implican su vez implica un desafío metodológico para hacer conclusiones con enfoque global.

En este sentido, se pueden delinear cuatro tipos de cuestiones amplias de evaluación, según el informe de síntesis sobre la implementación de la DP: Las configuraciones y condiciones de partida, que incluyen las circunstancias de ayuda en los países socios y abordan problemas entre países y donantes; los términos de eficacia de la ayuda y desarrollo, examinando las disposiciones para un verdadero partenariado (p.e. oportunidades para el diálogo de políticas, planificación, nuevas modalidades de ayuda) los procesos para conseguir los resultados (incluyendo las variables externas determinantes y por último las alternativas de políticas, que se refieren a las medidas en que se puede sostener la DP como estrategia para conseguir los resultados de desarrollo más amplios.¹³¹

¹³¹ Ver OECD (2009): Evaluación de la Declaración de París. Fase II, p. 14-15

Figura 3: Interrelaciones entre eficacia de la ayuda y del desarrollo

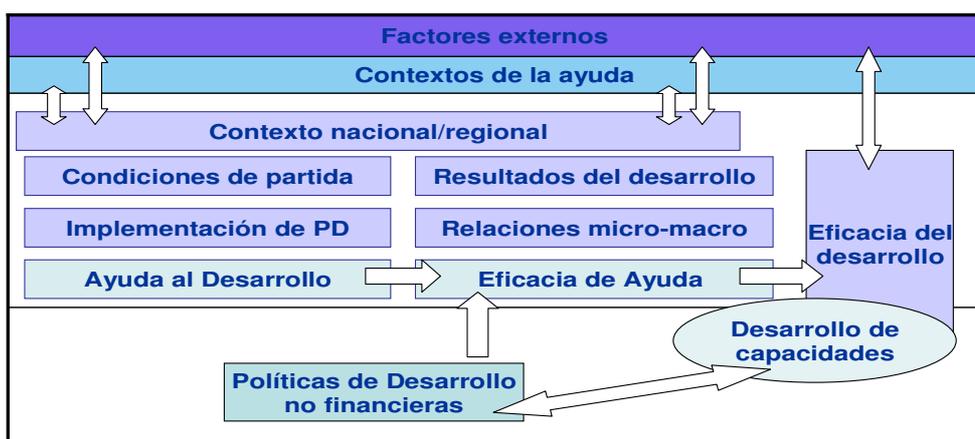


Figura 2: Elaboración propia adaptada a la figura 'sistema de eficacia de la ayuda y del desarrollo', en *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*, noviembre 2008, p. 41

De cara a la aplicación de los principios y a los resultados, los informes de evaluación señalan un grave problema, que “la mayoría de estas medidas de indicadores no se consideran en las evaluaciones como las más importantes o adecuados para captar los cambios claves requeridos”¹³². Si bien se trata de indicadores formulados de manera precisa, por citar algunos, incluyen la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados; el uso de los marcos administrativos y financieros; progresos continuados en la reducción de la ayuda ligada y de la AOD canalizada a través de ayuda programática. Asimismo, cabe destacar que algunos de los compromisos tienen un solo indicador que no capta totalmente la esencia de los compromisos adquiridos bajo un tema concreto. La evaluación está construida en torno de 12 indicadores acordados para medir los progresos y objetivos sobre la eficacia de la ayuda. Estos 12 indicadores tienen por objeto proporcionar un indicador de progreso para los cinco principios de la eficacia de la ayuda. Una de las limitaciones de la evaluación se encuentra en el hecho de que estos 12 indicadores son indirectos o "proxy", por tanto no reflejan toda la gama y profundidad de los 56 compromisos de cooperación incluidas en el de la Declaración de París.¹³³

En general, para la mayoría de los indicadores, los principales resultados se basan en el análisis de la información cuantitativa y los comentarios cualitativos de los coordinadores nacionales que participan en los debates y reflexiones a nivel nacional. Los indicadores, algunos más cuantificables que otros, con los cuales se debe medir el progreso de la implementación, no se

¹³² OECD/DAC (2008): Informe de síntesis, p. 43

¹³³ OECD (2008): 2008 Survey on monitoring the Paris Declaration, p. 9

pueden considerar en absoluto neutrales. Los indicadores se basan en parámetros sobre capacidad operacional del Estado definidos por donantes. En partes, se puede observar una cierta tendencia o influencia de conceptos del desarrollo neo- liberales, reflejados en indicadores que proceden de valoraciones realizados por el Banco Mundial. Ello se refleja en particular en el caso de los objetivos e indicadores para el suministro mediante marcos administrativos y financieros públicos (Indicador 2a) o la creación de sistemas de adquisiciones públicas fiables (Indicador 2b). Estos indicadores de avance se miden a base de instrumentos neo-liberales del Banco Mundial, tales como las evaluaciones institucionales y políticas nacionales (*Country Policy and Institutional Assessments – CPIA*).¹³⁴ Para los indicadores sobre la apropiación de los países y los sistemas nacionales, el análisis se basa principalmente en la información recopilada por separado, entre otros los informes del CAD (*Joint Country Learning and Assessment Process – JCLA*)¹³⁵.

Es importante tener en cuenta el alcance y los límites de los informes de seguimiento, ya que no representan datos duros de encuestas, sino conclusiones que pueden ser extraídos a base de observaciones, dado que se trata de una base de datos e información inevitablemente incompleto, por la diversidad y la complejidad de las relaciones de ayuda que existen al la nivel de país. Por lo tanto, se señala en el informe de síntesis sobre la implementación de la DP que la mala interpretación del papel y lugar de aplicación de los indicadores corre el riesgo que se convierten en un obstáculo, ya que se reduce el enfoque de atención, debate y acción sobre un conjunto limitado de medidas.¹³⁶ A parte de las polémicas acerca los contenidos, las encuestas revelaron también preocupaciones sobre la claridad, validez y finalidad de algunos de los indicadores empleados para el monitoreo de la implementación, en particular por la percepción de “objetivos de talla única” Algunos de los objetivos de la DP se consideran “vanos, ajenos a la realidad o insuficientemente adaptadas a las distintas condiciones”¹³⁷

Los informes de seguimiento y evaluación revelan otro aspecto de debate, a su vez uno de los compromisos claves de la Agenda de París: La mutua responsabilidad y nueva rendición de

¹³⁴ Se trata de revisiones elaborados en el marco del Comprehensive Development Framework (CDF), con el informe denominado ‘*Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*’ (Banco Mundial). Sobre la base de 20 criterios, se incluye el comercio y las políticas financieras de un país. Como aspectos negativos se consideran barreras no arancelarias, los controles de capital y los obstáculos del libre comercio impuestos por parte de los países. Incluso, respecto al sistema de adquisiciones públicas, una política de libre mercado se valoriza de manera positiva, p.e. la no discriminación de empresas extranjeras. La DP promueve el forma oculta la agenda de liberalización de las IFIs.

¹³⁵ Es un proceso conjunto de evaluación y aprendizaje nacional, una herramienta experimental promovida por el Grupo de Trabajo del CAD sobre armonización y alineación, con el objetivo de desarrollar un instrumento conjunto entre gobierno y donantes para un proceso de armonización. Ver OECD (2005): 23

¹³⁶ OECD/DAC(2008): Informe de síntesis, p. 39

¹³⁷ Ibid

cuentas por parte de los donantes hacia los socios y ciudadanos, que se pretende superar tras redefinir las relaciones asimétricas. Las autoevaluaciones de los donantes sobre la aplicación de los principios de la DP indican que los miembros del CAD son conscientes de la necesidad de asegurar la estabilidad y previsibilidad de los flujos de AOD, y de asumir la responsabilidad, aspecto esencial para una buena gestión de la ayuda. Sin embargo, incluso si existen sistemas de rendición recíproca de cuentas, muchas veces no se aplican o sigue existiendo una política de prioridades de algunos donantes respecto a la destinación de los fondos a determinados países, conforme a sus ventajas comparativas.¹³⁸ Si bien los donantes se han esforzado por aumentar la previsibilidad de la ayuda, entre 2005 y 2007 no hubo grandes avances. Por tanto, lo que se exige de los países socios sigue teniendo otro valor de aplicación en el caso de los donantes. En resumen, tanto los países donantes como los países socios tienen por delante un largo camino para cumplir los compromisos asumidos.¹³⁹

4. De París a Accra – una evaluación desde una perspectiva de los Derechos Humanos

La forma en que los principios claves de la DP – apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y la responsabilidad mutua – se van poniendo en práctica en los próximos años y el cambio de la manera en que se presta y gestiona la ayuda - tendrá consecuencias para el amplio abanico de áreas de la cooperación para el desarrollo, incluso para el trabajo y los enfoques relacionados con los Derechos Humanos.¹⁴⁰ No obstante, la conclusión central tanto del informe de progreso oficial, como las evaluaciones sobre la implementación de la DP en 2008, consta de forma unánime que a pesar de ciertos avances en el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda, éstos no se han producido ni en la profundidad ni con la celeridad, suficientes como para que las tendencias generales en la cooperación internacional y el suministro de la ayuda cambien de forma sustancial. Basándose en las evidencias mostradas entre otros, por los resultados del seguimiento de la DP o debates en el ámbito académico y de las OSCs, queda un proceso largo por delante. De cara a las debilidades y los déficits del actual sistema de la cooperación al desarrollo, se percibe la necesidad de acciones y de reformas, que van más allá del marco de la DP, en particular en términos de contenidos y objetivos del desarrollo, que al fin y al cabo son altamente vinculados a los Derechos Humanos, lo que se ha demostrado en el primer capítulo del presente trabajo. Dicho ello, se presupone

¹³⁸ Ver Sanahuja, J. (2007): 100

¹³⁹ OECD/DAC (2007): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, p. 9. Ver también el capítulo 3 de OECD/DAC (2007), *2006 Development Co-operation Report*, Paris, OCDE, “Preliminary Findings from the 2006 Baseline Survey on Monitoring the Paris Declaration”, pp. 56-66.

¹⁴⁰ DAC/OECD (2007): DAC action-oriented policy paper on Human Rights and Development, Paris, p. 8

que existe un alto grado de potencial tanto del marco internacional de los Derechos Humanos, como de la Declaración de París, para reforzar y beneficiarse mutuamente.

Este capítulo pretende revelar la relación entre Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda, las sinergias y potenciales para un reforzamiento mutuo, a través de un análisis de evidencias, que se evidencian en los principios establecidos en la Declaración de París. Y más allá, hacia una amplia agenda de eficacia del desarrollo, a la cual pretende contribuir la DP. El análisis se centra en las preguntas: ¿Cuáles son las potenciales sinergias entre el marco de los DDHH y la Agenda de DP y cómo se puede beneficiar de ambos campos para la mejora de la eficacia de la ayuda y del desarrollo? ¿Cuál es el grado de efectividad de la aplicación de Derechos Humanos en el contexto de la DP, para los principios y modalidades previstos, tales como las herramientas para el suministro de ayuda – el diálogo político, las relaciones y los procesos de toma de decisión – y su contribución para la consecución de la Agenda de París?

En el contexto de la presente investigación, la evaluación de los avances de la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda se basará de manera más general en una comprensión amplia de la eficacia de la ayuda, considerando el concepto como medida en que los recursos destinados a la ayuda logran producir resultados de desarrollo sostenibles para las personas más desfavorecidos. Asimismo se pretende un análisis en primer lugar de los avances en el contexto de las organizaciones multilaterales, centrándose en las cuestiones sobre el cumplimiento de obligaciones, *accountability*, rendición de cuentas y transparencia para la mejora de la eficacia de la ayuda multilateral.

4.1 De París a Accra: Hacia mutua responsabilidad y rendición de cuentas de la ayuda multilateral

En el año 2008 se ha celebrado el tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, para dar seguimiento al desempeño de la Agenda de París y sus principios, con un balance de los procesos alcanzados en la aplicación y profundización de los principios y compromisos políticos.¹⁴¹ En este Foro no se iban a discutir nuevos temas o contraer obligaciones políticas adicionales, no obstante la Agenda de Acción de Accra ha tenido un considerable significado político para el proceso de la eficacia de la ayuda. Al contrastarlo con el Alto Foro de París, se

¹⁴¹ El Foro se estructura en torno a cuatro segmentos complementarios: la evaluación general de los tres años desde la DP; la *feria de ideas*, que ofrece un espacio para buenas prácticas e ideas innovadoras; el segmento *ministerial*, que aborda las inquietudes clave del nivel de políticas y avala el Programa de Acción de Accra, y las nueve *mesas de trabajo* como espacio para el diálogo sobre una selección de temas. Ver DAC/OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness, DCD/DAC/EFF(2008)2.

han podido observar una mayor repercusión y cambios significativos en cuanto a la participación de agentes y actores del desarrollo y la concretización de contenidos y acciones concretas. Cuyo aspecto central ha sido el espacio para reflexiones sobre cómo se utiliza en la práctica los instrumentos para reducir la pobreza y las desigualdades y otras áreas como los Derechos Humanos, la exclusión social, las personas con discapacidad, el género y el medio ambiente. A pesar de situar estos ámbitos como cuestiones transversales, se consideran una base fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible, que se pueden fomentar mediante la aplicación de los principios de la DP, y son cruciales para promover la eficacia de la ayuda en general.¹⁴² Es decir, se han abierto debates sobre las cuestiones de fondo, teniendo en cuenta la necesidad para una mayor entrega y más control en cuanto a los objetivos del desarrollo para el logro de avances en respeto a los Derechos Humanos.

De camino a Accra, se ha producido una serie de evaluaciones y estudios, así como una amplia variedad de actores ha intentado incluir sus asuntos en la agenda. La percepción general al alto del camino es más bien una decepción, percibida con diferente intensidad dependiendo de la perspectiva y las voces, sean de los donantes, países socios o de la sociedad civil. En comparación con la base de 2005, los resultados del monitoreo presentados revelan en primer lugar las debilidades y dificultados inherentes de la propio Agenda como de su implementación, a pesar de los esfuerzos por parte de los donantes por “reinterpretar a su gusto los indicadores a nivel país”¹⁴³. Dicho eso, no sorprenden críticas que no sólo cuestionan la credibilidad de la Agenda, sino ante todo la de los donantes, por haber avanzado a penas en las reformas administrativas y estructurales al interior de las agencias de cooperación y organizaciones internacionales y progresos en los incentivos para las plantillas que promueven la implementación de la Agenda de París. Los críticos señalan que los donantes, en contra de los indicadores, están dirigidos por *‘political correctness’*, en vez de por un compromiso genuino para avanzar en la eficacia de la ayuda e implementar cambios más profundos por parte de los donantes.¹⁴⁴ En el estudio de control del 2008, así como en la Revisión del Banco Mundial¹⁴⁵, se identificaron como preocupaciones y retos, la claridad de las definiciones, la construcción de marcos de control y un mayor acuerdo sobre cómo reforzar los sistemas como elementos esenciales para alcanzar el objetivo del 2010 de reducir en un tercio la proporción de países sin marcos de evaluación de los resultados transparentes y verificables.

¹⁴² Ver DAC/OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness, p. 5

¹⁴³ Fríde (2008); De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda, Desarrollo “En Contexto” N° 16, agosto 2008, p. 6 ; Ver Anexo 1 los indicadores del monitoreo

¹⁴⁴ ODI (2008): Aid effectiveness after Accra: How to reform the ‘Paris Agenda’. The need for an open and honest debate on aid effectiveness has never been more urgent. Will Accra prove to be the turning point?, Briefing Paper N° 39, July, p. 1.

¹⁴⁵ *Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*. Banco Mundial

Respecto al principio de mutua responsabilidad con la rendición de cuentas, en el concepto más estrecho, es el ámbito más débil según los informes de seguimiento. “El desafío central de la responsabilidad mutua es encontrar un mejor equilibrio entre las necesidades del donante y las de la rendición de cuentas nacional para el uso eficaz y el efecto deseado de la ayuda.”¹⁴⁶ Este ámbito requiere establecer un vínculo entre la rendición de cuenta y la cuestión de la transparencia, lo cual no se limita a un enfoque estrecho de la cooperación al desarrollo.¹⁴⁷ La transparencia de la ayuda limita el alcance de la corrupción, por exponer de los flujos financieros al control público, lo que supone un derecho ciudadano, el derecho a información, que a su vez supone un vínculo potencial entre información, responsabilidad y resultados de ayuda. Este ámbito de la DP necesita ser más reforzado, en este sentido se debería hacer mención a fenómenos que tienen un considerable impacto sobre la cuestión de eficacia de la ayuda, pero siguen siendo aparentemente ignorados o en cierto punto aceptados: Tales como, las prácticas y mecanismos clientelares, observándose en varios países, donde intereses particulares de grupos o sectores captan el Estado y mantienen una verdadera economía política de mal gobierno, aceptada por parte de los donantes; igualmente en este contexto se plantea la cuestión sobre la gestión transparente de ingresos obtenidos de las industrias petroleras y mineras por parte del Estado¹⁴⁸ o la rendición de cuentas de empresas multinacionales¹⁴⁹, de las instituciones internacionales financieras (IFIs) y otros organismos multilaterales. La consideración de estos aspectos y otras cuestiones similares debería ser una condición necesaria para cumplir con las pretensiones políticas de la Agenda de la eficacia de ayuda.

¹⁴⁶ DAC/OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness, p. 36

¹⁴⁷ Para un análisis sobre la correlación entre transparencia y mayor eficacia de ayuda, ver Easterly, W. & Pfutze, T. (2008): *Where does the Money Go?*

¹⁴⁸ Se conocen iniciativas que apoyan a los ciudadanos de países ricos en recursos naturales, en sus derechos de exigir una rendición de cuentas sobre los beneficios ganados por parte del Estado de la explotación de recursos naturales y/o industrias respectivas. La gestión correcta de estos ingresos debería contribuir a la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo, en lugar de exacerbar la corrupción, los conflictos y la exclusión social. Ver p.e. la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), que está apoyada por parte de las OSCs, empresas privadas, países donantes y organizaciones internacionales, disponible en: <http://eitransparency.org>; o la iniciativa “*publish what you pay*” (PWYP), formada por una amplia coalición de OSCs, disponible en: www.publishwhatyoupay.org/

¹⁴⁹ Al respecto, no se ha aprovechado de las recomendaciones o buenas prácticas existentes, como las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, que abarcan recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales, incluyendo principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables y el fortalecimiento de la base de confianza mutua entre empresas y las sociedades en las que se desarrollan su actividad. Ver OECD (2005): *Environment and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Corporate Tools and Approaches*, Paris, disponible en: www.oecd.org/dataoecd/12/1/34992954.pdf

4.1.1 La eficacia de la ayuda multilateral – sistemas de evaluación del desempeño

Respecto a la eficacia de la ayuda de los organismos multilaterales de desarrollo¹⁵⁰, cabe señalar que en comparación con la cooperación bilateral, los resultados del seguimiento de 2006 y 2008 revelaron mayores avances alcanzados por los donantes multilaterales¹⁵¹, en particular para cinco sobre nueve indicadores.¹⁵² El Banco Mundial y el FIDA han alcanzado resultados superiores al promedio, para siete sobre 10 indicadores, cuándo para las agencias de las NNUU¹⁵³ solo se señala un resultado superior para el indicador 10 (misiones comunes y análisis compartidos sobre los países). No obstante, cabe mencionar que el número de países socios y la cobertura con misiones de organismos multilaterales, tanto cómo el porcentaje de ayuda multilateral varían en cada país evaluado. Eso significa, que los resultados para algunas organizaciones multilaterales son más representativos en comparación con otras.

Otro aspecto importante que cabe mencionar son los otros sistemas y mecanismos de evaluación del desempeño de la eficacia de la ayuda de los organismos multilaterales¹⁵⁴, que están ligados a los principios de la DP y representan un valor agregado para los procesos de seguimiento en el contexto de las Agendas de París y Accra.

¹⁵⁰ 22 organizaciones multilaterales han participado en los 2 informes de seguimiento de los progresos de la DP, en 2006 y 2008, presentado oficialmente los resultados de 9 agencias multilaterales de desarrollo. Entre ellos Bancos del Desarrollo (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo), la Comisión Europea, GAVI Alliance, Global Fund, IDB, IFAD y el Banco Mundial. Los resultados de los demás organizaciones no se publicaron, dado que fueron incluidos en algunos informes individuales de los países miembros. Ver OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010. Paris, Resultados desglosado en los Anexos, p. 92-101; ver también Anexo.

¹⁵¹ Los donantes multilaterales obtuvieron mayores resultados, salvo en el caso del indicador 5b (utilización de los sistemas nacionales). Además en 2008 ya se había logrado el objetivo de indicador 4 (50% de capacidades reforzadas con apoyo coordinado). Otros avances significativos se pueden destacar respecto al indicador 6 (evitar estructuras de implementación paralelas - PIUs), indicadores 10a y 10b (misiones de campo y trabajos analíticos sobre países). No obstante, mayores progresos son necesarios para alcanzar los objetivos para 2010, en cuanto a los aspectos del suministro de fondos a través de la ayuda presupuestaria, el uso de sistemas de finanzas públicas (PFM), la previsibilidad de la ayuda y la reducción de la ayuda ligada y fragmentada. Ver CAD/OECD (2009): Report on Multilateral Aid 2008. Chapter 7: Multilateral Aid Effectiveness, p. 79

¹⁵² Sin embargo, la diferencia en el progreso entre los dos grupos de donantes no es significativa, excepto para los indicadores 4, 6 y 10bis. Las calificaciones y los avances en los indicadores para la eficacia difieren de un donante multilateral al otro. Por ejemplo, las agencias de las NNUU muestran progreso en todos los indicadores, cuándo el Banco Africano de Desarrollo (AfBD) ha retrocedido en todos los indicadores menos en dos. La Comisión Europea y el Banco Mundial cuentan con los mayores avances en la reducción de estructuras paralelas de ejecución, tanto como enfoques basados en programas, en comparación con un aumento de PIUs paralelos en el contexto de donantes bilaterales. Ver Anexo

¹⁵³ Cabe mencionar que este hecho también afecta las encuestas de las agencias de las NNUU, por lo cual no fue posible analizar y monitorear la información manejada en el contexto de las agencias. Para una mejora del proceso de seguimiento y una comparación de los resultados para la ayuda bilateral y multilateral, sería recomendable tener datos por separado. Ver OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010. Paris, Resultados desglosado en los Anexos 2-4, p. 92-101

¹⁵⁴ Ver Anexo 5

a) Iniciativas y sistemas de agencias bilaterales sobre la eficacia de la ayuda multilateral

En este sentido, se pueden destacar iniciativas de control o evaluaciones de donantes bilaterales de las organizaciones multilaterales, tales como el MEFF del DFID, el MERA de la CIDA¹⁵⁵ o *Results-based Management* (RBM) del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida) entre otros, o la red MOPAN¹⁵⁶. Estas evaluaciones pretenden responder tanto a necesidades internas y la presión pública de los gobiernos donantes. Es decir en general no se trata de evaluaciones a base de resultados de desarrollo, reales, sino tienen el fin de justificar el suministro de fondos a través del sistema de ayuda multilateral, mejorar la participación y el buen gobierno de estas organizaciones y por último, en el sentido más amplio contribuir a los debates sobre la eficacia de la ayuda.¹⁵⁷ La metodología empleada de evaluación varía de una agencia de desarrollo a otra, además cabe mencionar que la continuidad y el seguimiento de estas evaluaciones no están siempre garantizados, debido a los costes altos de transacción.¹⁵⁸ No obstante, los potenciales de estos mecanismos en el área de eficacia de la ayuda multilateral son considerables, ofreciendo un marco de seguimiento y una amplia base información sobre la eficacia de estas instituciones.

b) Iniciativas y sistemas internos de monitoreo sobre el desempeño de agencias multilaterales

Por otro lado, respecto a la rendición de cuentas y sobre los objetivos de gestión, los organismos multilaterales recurren a varios instrumentos para informar sobre su desempeño.

¹⁵⁵ *Multilateral Assessment Framework* del Department for International Development del Reino Unido, abarca organizaciones multilaterales, tales como las agencias de las NNUU (UNAIDS, UNICEF, UNDP, UNHCR, UNPF), Bancos de Desarrollo, la Comisión Europea, WHO, Banco Mundial. Con la misma lógica funciona el *Multilateral Evaluation Relevance and Assessment System* de la agencia canadiense del desarrollo internacional (CIDA), el *Performance Management Framework* (PMF – Dinamarca) o el sistema holandés *Multilateral Monitoring Survey System* (MMS). Ver OECD (2006): *Multilateral Organizations Performance Assessment Towards a Harmonised Approach*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/17/37998693.pdf>; Ver también CIDA (2009): *Review of the Effectiveness of CIDA's Multilateral Delivery Channel*. Evaluation Division. CIDA, Quebec; Información disponible en: www.dfid.gov.uk/Global-Issues/

¹⁵⁶ *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN), creada en el año 2002, la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales consiste en una red informal integrada por 15 países donantes que comparten una visión común y objetivos impulsados por el interés de evaluar la eficacia institucional de las principales organizaciones multilaterales a las que aportan fondos. El informe anual de seguimiento cubre tres organizaciones multilaterales (Banco Mundial, el Fondo de Población de las NNUU (UNFPA) y la Comisión Europea), representadas en entre ocho a diez países (países miembros del CAD). Desde de 2006 se está ampliando la base del monitoreo, a través del mecanismo '*common approach*', hacia un enfoque común para evaluar la eficacia de los organismos multilateral, incluso el desempeño de los bancos del desarrollo y la rendición de cuentas de las agencias de las NNUU. Estas encuestas incluyen países socios, tales como Etiopía, Guatemala, Mozambique, Senegal entre otros. Ver MOPAN (2009): *The Annual MOPAN Survey 2008. Donor Perceptions of Multilateral Partnership Behaviour at Country Level. Synthesis Report*. Disponible en: <http://www.mopanonline.org/>

¹⁵⁷ Ver Obser, A. (2007): *Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies*, German Development Institute, Bonn, p. 8

¹⁵⁸ DANIDA (2008): *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*, Copenhagen, p. 30

La mayoría de las organizaciones multilaterales han desarrollado sistemas de evaluación del desempeño y de supervisión para el seguimiento de sus resultados a base de los objetivos establecidos en sus estrategias y planes de acción, tales como el *Annual Review of Development Effectiveness* (ARDE) del Banco Mundial¹⁵⁹, o las evaluaciones del *UN Joint Inspection Unit*¹⁶⁰, una unidad de evaluación para el desempeño del sistema de las NNUU. Los gobiernos reciben periódicamente informes de organismos multilaterales, que pretenden reflejar los progresos a base de objetivos, metas e indicadores. Estos informes abarcan información sobre la ejecución de proyectos y programas (sectoriales, nacionales y regionales) y en general incluyen cuestiones, tales como las tasas de desembolso, encuestas sobre el monitoreo de proyectos o la probabilidad de alcanzar los resultados previstos y proyectos en riesgo. No obstante, el seguimiento multilateral sobre eficacia y los informes correspondientes se centran principalmente en el desempeño operativo, para una rendición de cuentas hacia los *executive boards* u órganos ejecutivos, es decir su alcance es en primer lugar la contribución a la gestión interna en términos de aprendizaje. Otros mecanismos son las evaluaciones regulares por parte de unidades independientes de evaluación o grupos de trabajo interinstitucionales de evaluación¹⁶¹, en el marco de programas y las principales agencias multilaterales, en particular los bancos multilaterales de desarrollo con su sistema de COMPAS¹⁶² o la red de evaluación del desarrollo del CAD¹⁶³, que abarca los donantes bilaterales y multilaterales, a través de un proceso de revisión entre pares de las evaluaciones multilaterales, con el fin de acabar con las evaluaciones costosas por parte de los donantes.¹⁶⁴ Estos sistemas ofrecen una amplia base de datos e información, a través de evaluaciones

¹⁵⁹ Se presentan los resultados de las evaluaciones independientes sobre el desempeño de programas y proyectos, así como una revisión de algún tema relacionado con la eficacia del desarrollo, que varía cada año. Ver IEG/World Bank (2009): *Annual Review of Development Effectiveness: Shared Global Challenges*, World Bank, Washington D.C. El Banco Mundial presenta por separado evaluaciones sobre programas financiados en los países y otras evaluaciones temáticas o *Annual Report on Operations Evaluation*, información disponible en: página web de Independent Evaluation Groups <http://www.worldbank.org/ieg/>

¹⁶⁰ El JIU tiene el mandato de proporcionar una revisión independiente, a través de inspecciones y evaluaciones, destinadas a mejorar la gestión y los métodos, y para lograr una mayor coordinación entre las agencias. La unidad publica un promedio de nueve informes al año, sobre una amplia gama de temas en términos de sectores, agencias y cuestiones transversales. Aunque sea una valiosa fuente de información y análisis para la Asamblea General, el enfoque no constituye un sistema adecuado de evaluación, que pueda cubrir todos los sectores del sistema de las NNUU, dado a su limitado tamaño, el alcance del trabajo y enfoque ad hoc para la selección temática. Información disponible en: <http://www.unjiu.org/>

¹⁶¹ Entre los más conocidos son: Grupo de cooperación en evaluación (ECG) trabajando con los bancos multilaterales de desarrollo; Gestión para resultados en el desarrollo (MfDR) de los bancos multilaterales de desarrollo; las evoluciones en el marco del CAD; Grupo de evaluación de Naciones Unidas (UNEG); Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las NNUU (JIU), información disponible en: www.ilo.org/eval/Informationresources/Links/lang--es/index.htm

¹⁶² *Common Performance Assessment System* – desarrollado en 2004 por parte del Grupo de Trabajo para la Gestión de Resultados del Desarrollo del Banco Multilateral del Desarrollo (MDB), con el objetivo de rendición de cuentas y aprendizaje mutuo.

¹⁶³ *Network on Development Evaluation* – DAC/OECD

¹⁶⁴ Hasta ahora se han realizado evaluaciones de las agencias de las NNUU, tales como UNICEF, PNUD, WFP. Ver Danida (2008): *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*, p. 15

conjuntas y buenas prácticas, contribuyendo al objetivo de orientar la ayuda multilateral hacia la gestión de la ayuda orientada a resultados, de forma responsable y transparente.

c) Iniciativas multi-stakeholder y evaluaciones desde la perspectiva de los países socios

Por último, cabe mencionar también otros dos enfoques de evaluaciones, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)¹⁶⁵, que fue lanzada en septiembre de 2008 en el marco de la Agenda de Accra y reúne a los países donantes, los gobiernos de los países socios, las OSC y expertos externos para acordar formas para mejorar la eficacia de la ayuda mediante mayor transparencia del sistema. *“IATI no se propone desarrollar una nueva base de datos sino la adopción por parte de los donantes de formas de registro y de hacer pública su información que permita a las bases de datos ya existentes –y a potenciales servicios en el futuro proporcionar información sobre la ayuda más detallada, oportuna y en formato accesible.”*¹⁶⁶ Al mismo tiempo, esta nueva iniciativa reconoce los desafíos para acordar e implementar un estándar de publicidad de la información común, señalando que no se trata de desafíos de tipo técnico (la tecnología está disponible y la mayoría de los donantes tienen sistemas de información suficientemente buenos), más bien de tipo político y cultural, y se relacionan con reales dificultades y costes para la actualización de procesos internos. Por tanto, estos costes necesitan contrapesarse a los considerables beneficios que una mayor transparencia traería en términos de mayor eficacia de la ayuda y la probable reducción de costes de transacción para la publicación de la información. Dado que se trata de una iniciativa muy reciente, un resumen sobre alcances y límites todavía no es posible en este momento.

Otra iniciativa que se debe considerar en este análisis es el enfoque de los países socios sobre el desempeño de los donantes multilaterales, en el marco del proyecto de piloto realizado por el *Overseas Development Institute* (ODI), para sistematizar la percepción de los principales *stakeholders* sobre la eficacia de los organismos multilaterales. Esta iniciativa incluye la percepción de una pequeña selección de expertos que representan a una amplia gama de perspectivas sobre las organizaciones multilaterales, además la opinión de los principales grupos de interés en los países socios sobre el desempeño de la ayuda multilateral en el país,

¹⁶⁵ *International Aid Transparency Initiative*. Países firmantes de esta iniciativa son: Holanda, Alemania, Australia, Nueva Zelanda, España, Noruega, Finlandia, Irlanda, Suecia, Dinamarca, la Comisión Europea, Banco Mundial, PNUD, la Fundación Hewlett, GAVI Alliance y el Reino Unido. Además tiene un secretariado y comité directivo *multi-stakeholder*, que incluye agentes bilaterales, multilaterales, donantes emergentes, expertos en evaluación de proyectos de desarrollo y estadística, países socios y OSCs (Aid Information Team; Development Initiatives for Poverty Research (DIPR)). Información disponible en: <http://aidtransparency.net/>

¹⁶⁶ DIPR (2009): Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI). Documento de trabajo para consulta, abril de 2009, p.1

con un respectivo ranking de organismos.¹⁶⁷ El estudio concluye en primer lugar, que las preferencias para un desembolso adicional de ayuda son independientes de las percepciones sobre la eficacia de ayuda multilateral, no obstante se puede observar una relación estadística débil entre el nivel de apropiación y percepciones sobre la eficacia.¹⁶⁸ El Banco Africano de Desarrollo, por ejemplo, fue calificado como deficiente en la mayoría de los quince indicadores de eficacia, sin embargo tres de cuatro países africanos que participaron prefieren el suministro de AOD adicional a través del BAfD en lugar de la Comisión Europea o el Banco Mundial. En otras palabras, las percepciones como tales acerca de la apropiación son más bien de naturaleza subjetiva, dependiendo ante todo del *stakeholder* y los intereses respectivos, y variables según la forma y nivel de contacto con las donantes multilaterales o también sensibles a factores sociales y culturales.

d) Alcance y límites de los sistemas de evaluación del desempeño multilateral

Estudios comparativos sobre los instrumentos de evaluación multilaterales demuestran que ninguno de los actuales planteamientos e iniciativas da una imagen completa de la eficacia de ayuda multilateral.¹⁶⁹ Hay una proliferación considerable de mecanismos y sistemas de evaluación, y todas estas herramientas tienen fortalezas y debilidades y han sido objeto de críticas por ser fragmentadas, con diferentes niveles de calidad, en términos de cobertura, regularidad y transparencia. Entre la variedad de enfoques de evaluación hay una considerable duplicación de esfuerzos. Las evaluaciones bilaterales por separado a menudo requieren informaciones similares ya proporcionadas en el marco de evaluaciones de los organismos multilaterales, o las encuestas sobre asociaciones a menudo preguntan similares de los actores del desarrollo a nivel de país. Esta duplicación de esfuerzos es ineficaz y una pérdida de tiempo para los responsables en el proceso de toma de decisiones. Se proporciona en primer lugar descripciones cualitativas de actividades en lugar de informes sistemáticos sobre los resultados en términos de gestión orientada a resultados y su impacto a los objetivos de desarrollo como los ODM, lo que exigiría una rendición de cuentas eficaz y transparente.¹⁷⁰ Todas las

¹⁶⁷ La evaluación se llevó a cabo en seis países: Bangladesh, Ghana, la India, Sudáfrica, Tanzania y Zambia. En total, 261 personas, procedentes de cinco grupos de *stakeholders* en cada uno de los países, dieron sus opiniones y percepciones acerca de los aspectos de desempeño de las siete organizaciones multilaterales: BAfD, BASD, la Comisión Europea, El Fondo Global, UNICEF, PNUD y el Banco Mundial. Los *stakeholders* entrevistados incluyen funcionarios públicos, miembros del gobierno, miembros del parlamento, las líderes de empresas y dirigentes de la sociedad civil. Ver ODI (2007): *Assessing Key Stakeholder Perceptions of the Effectiveness of Multilateral Organisations*. Final Report, ODI.

¹⁶⁸ Ver DAC/OECD (2009): *DAC Report on Multilateral Aid 2008*, p. 92

¹⁶⁹ Ver Obser, A. (2007): *Multilateral Organisations Performance Assessment*, p. 13; Meier, W. (2007): *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness: A comparative analysis of assessment tools and development of a common approach*, p. 17; DANIDA (2008): *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*, p. 29-33;

¹⁷⁰ OECD (2006): *Multilateral Organizations Performance Assessment Towards a Harmonised Approach*, p. 84

evaluaciones sobre la eficacia de la ayuda multilateral enfrentan problemas metodológicos, que en última instancia, pueden afectar la credibilidad y por tanto la utilidad en sí. Estas dificultades están vinculadas a dos cuestiones claves: la subjetividad y la comparabilidad. Ambas se podrían resolver con normas acordadas internacionalmente para este tipo de evaluaciones. No obstante, aparte de las normas de calidad de evaluación de la OCDE / CAD¹⁷¹, que están destinadas a contribuir a un enfoque amortizado para la evaluación de conformidad con los principios de la DP, o las normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas¹⁷², no existen normas internacionalmente reconocidas y por tanto exigibles en el ámbito multilateral. Asimismo, los distintos enfoques de evaluación varían dependiendo de la información que pretenden generar, los fines a los que se destinan y su potencial para aumentar el conocimiento acerca de la eficacia de la ayuda multilateral. En vista de las descripciones anteriores, todas las iniciativas y sistemas de evaluación deben ajustarse a ciertas normas y principios, en particular respecto a los datos de calidad y evitar sesgos, para asegurar sean creíbles. Sin credibilidad, los resultados serán menos útiles para un verdadero aprendizaje al nivel organizacional y para cumplir con su función de *accountability* en el proceso hacia una eficacia mayor de organismos multilaterales.

En resumen, las evidencias sobre la eficacia de ayuda en el contexto multilateral son particularmente frágiles en comparación con otros niveles de evaluación. Los problemas de coordinación, la (falta de) apropiación y la atribución hacen que no sólo la financiación de políticas multilaterales, sino también la responsabilidad (*accountability*), cuesten más garantizarlas por parte de los donantes multilaterales y corren más riesgos en términos de su sostenibilidad y beneficios. Las críticas señalan además que los análisis sobre la eficacia de la ayuda han producido resultados que carecen de claridad y con cierta ambigüedad, dada la heterogeneidad de los motivos de la ayuda, los límites de las herramientas de análisis, y la cadena de causalidad compleja que vincula la ayuda con los resultados de finales del desarrollo.¹⁷³ Esta cadena de causalidad ha sido ignorada en gran parte o como consecuencia de la relación entre ayuda y desarrollo ha sido tratada en la mayoría de los casos como una ‘*black box*’, que actúa como filtro del sistema, percibiendo aquello que cae dentro de sus límites, todo lo demás permanece en su horizonte como un entorno ajeno y exterior.¹⁷⁴ En otras palabras, existe una realidad común que comparten los distintos sistemas; éstos

¹⁷¹ Ver DAC Evaluation Network/OECD (2006): DAC Evaluation Quality Standards, OECD, Paris. Más información disponible en: www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

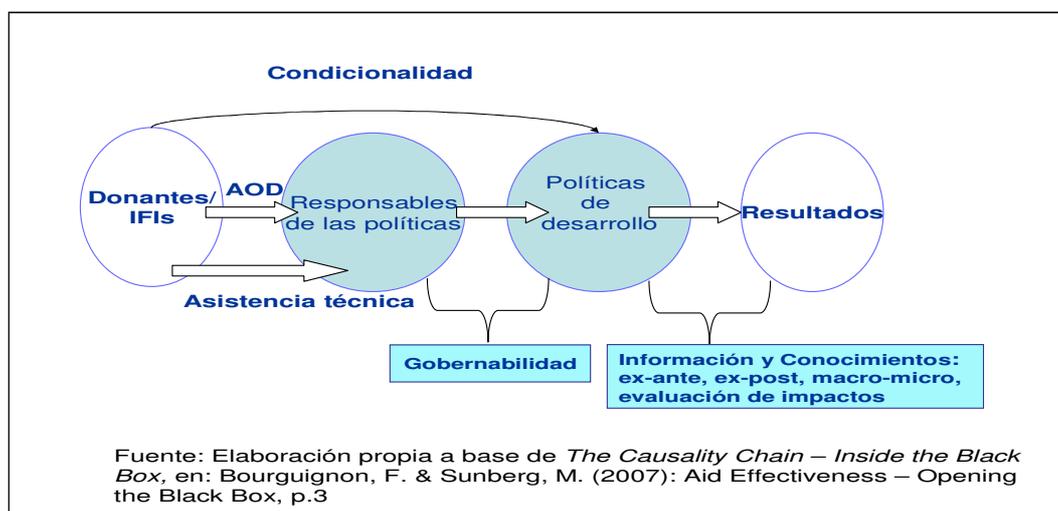
¹⁷² Ver UNEG (2005): Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York. Más información disponible en: <http://www.uneval.org/>

¹⁷³ Ver Obser, A. (2007): Multilateral Organisations Performance Assessment, p. 23

¹⁷⁴ Ver Bourguignon, F. & Sundberg, M. (2007): Aid Effectiveness: Opening the Black Box, paper given at American Economics Association annual meeting, Chicago, enero 2007, p. 1-2

aprehenden la realidad de su objeto desde su peculiar foco de análisis y dicho objeto tendrá sentido en la medida en que sensibilice los códigos con los que operan los sistemas.¹⁷⁵ En resumen, los retos que plantean tanto la brecha de expectativas (*expectation gap*) y la brecha de atribuciones (*attribution gap*), en términos de presión de cumplir con los objetivos y atribuir ciertas mejoras a las modalidades vigentes, siguen siendo centrales para las evaluaciones del desempeño y la rendición de cuentas de los organismos multilaterales. En vista de esta dificultad, un mejor entendimiento de los vínculos de la ayuda con los resultados finales es necesario, ya que una simple conexión directa entre los *'inputs'* por parte de los donantes multilaterales y los resultados del desarrollo, apenas contribuye a conclusiones sobre los procedimientos y el desempeño real. En otras palabras, es realmente posible identificar porqué un dólar de la AOD produce apenas un cambio perceptible o otras cuestiones acerca de la definición del objetivo, la (in)eficiencia de la prestación del servicio, las medidas administrativas inadecuadas o la desviación del dinero. Abrir la caja negra permitiría identificar tres tipos de vínculos que a su vez puede proporcionar alguna respuesta a este tipo de cuestiones.¹⁷⁶ Teniendo en cuenta cada enlace de la cadena, se puede obtener conocimiento sobre el efecto potencial de cada uno al logro de los resultados, aunque sea incompleto.

Figura 4: La cadena de causalidades



Los enlaces a lo largo de esta cadena pueden ser medidos y evaluados para contribuir a aclarar como contribuye la ayuda al logro de los resultados. Ello supondría incluir la evaluación de la cantidad y la calidad de la ayuda, en términos de la calidad de la coordinación de los donantes,

¹⁷⁵ Ver concepto de Black Box de Niklas Luhman en García Sánchez (1999): Apuntes para una crítica ilustrada a Niklas Luhman, en: ÉNDOXA: Series Filosóficas, nº 11, 1999, pp. 271-295, UNED, Madrid, p. 282

¹⁷⁶ Ver Bourguignon, F. & Sundberg, M. (2007): *Aid Effectiveness*, p. 3

características de la gobernabilidad de los receptores de la ayuda, la calidad de de las políticas nacionales destinadas a determinados resultados, así como la evaluación comparativa y el seguimiento de los resultados del desarrollo. En otras palabras, una evaluación transparente y fiable de la eficacia de la ayuda.

4.2 Sinergias entre los Derechos Humanos y la Agenda de eficacia de ayuda

En vista de los límites y retos que enfrenta la implementación de la DP, es oportuno hacer un análisis del proceso de eficacia de ayuda desde una perspectiva de los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos no han sido tratados explícitamente en la Agenda sobre Eficacia de la Ayuda, aunque las potenciales sinergias entre estos dos campos se conviertan en focos de estudios, hay poco escrito en la actualidad sobre el marco de implementación de los principios fundamentales de la DP desde una perspectiva de Derechos Humanos. Reflexionando sobre las evidencias, a primera vista los DDHH merecen atención en el contexto de la eficacia de la ayuda en virtud de su importancia como objetivos del desarrollo, tal como se destacó en el Foro de Accra: *“Estas cuestiones [los Derechos Humanos, la exclusión social, las personas con discapacidad, el género y el medio ambiente] reconsideran una base fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible. Pueden fomentarse mediante la aplicación de los principios de la Declaración de París, y son cruciales para promover la eficacia de la ayuda en general.”*¹⁷⁷ A pesar de tratar estas cuestiones de manera transversal, los avances en la materia se deben a la sensibilización en el contexto de los talleres organizados en Dublín¹⁷⁸ y Londres en 2007 y 2008, sobre los efectos de la Declaración de París sobre las así llamadas cuestiones sectoriales.¹⁷⁹ En este sentido, el director del CAD, Richard Carey señaló, *“aunque el logro de la igualdad de género, los Derechos Humanos y la sostenibilidad ambiental son dignos objetivos del desarrollo en su propio derecho, cada uno de ellos es al mismo tiempo esencial desde el*

¹⁷⁷ DAC/OECD (2008): Working Party on Aid Effectiveness, p. 5

¹⁷⁸ El taller titulado *la Eficacia de la ayuda al Desarrollo en la práctica*, organizado del gobierno de Irlanda conjuntamente por las redes de Medioambiente y Desarrollo, Gobernabilidad e Igualdad de Género del CAD y el grupo de trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, en abril de 2007, con el objetivo de fomentar el conocimiento y la comprensión mutua sobre cómo los profesionales utilizan la DP como instrumento para avanzar en el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, los Derechos Humanos y la sostenibilidad ambiental. Los documentos del taller son disponibles en: www.oecd.org/dac/effectiveness/inpractice.

¹⁷⁹ Esta concienciación empieza por lo menos con dos años de retraso, teniendo en cuenta que las OSCs ya en los debates previos al Foro de París y a lo largo del camino hacia Accra, destacaron que la única medida verdadera sobre la eficacia de la ayuda es su “contribución a la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad; y su apoyo a los Derechos Humanos, la democracia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”. ISG (2008): De París 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la Ayuda al Desarrollo Eficaz y Responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, Borrador para la discusión en la consultas regionales, p. 1; Ver también Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion: Evidence from the implementing the Paris Declaration.

*punto de vista funcional para la consecución del objetivo general de la Declaración de París.”*¹⁸⁰

Los mensajes claves sobre estas cuestiones sectoriales fueron¹⁸¹:

- Que se trata de pilares fundamentales para el logro de mejores resultados en materia de desarrollo;
- Que su progreso puede fomentarse mediante la aplicación de los principios y los compromisos de colaboración de la DP; y
- Que deben tenerse en cuenta para hacer progresar la aplicación de la DP.

En este sentido se incluyó al Programa de Acción de Accra un compromiso con los DDHH que va más allá de una referencia formal:

*“Los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los Derechos Humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental.”*¹⁸²

Estas conclusiones constan por tanto la convergencia que existe entre los compromisos enunciados en la DP y los enfoques seguidos para progresar en cada uno de estos ámbitos, y no únicamente respecto a los resultados y objetivos. Dicho ello, la presente investigación parte de la hipótesis que hay mucho potencial para el marco internacional de Derechos Humanos y la Agenda de París para reforzar y beneficiarse mutuamente, que va más allá de la importancia de los DDHH como objetivo de desarrollo.¹⁸³ Es decir, referido a los Derechos Humanos se pueden observar interacciones y potenciales sinergias con cada uno de los cinco principios de la Agenda de París y en general, con el progreso de la eficacia de la ayuda en el concepto más amplio. En otras palabras más generales, los DDHH tienen una importancia adicional para la Agenda de Eficacia de Ayuda, con su potencial para contribuir a la mejora de la eficacia, y viceversa. Por tanto, puede destacarse que en primer lugar los DDHH ofrecen uno de los marcos normativos y jurídicos más completos al nivel internacional, con potenciales para evaluar los resultados de desarrollo, proporcionando la aplicación de normas universales que sustenten sus pretensiones de igualdad, legitimidad y objetividad.¹⁸⁴ Por otro lado, la DP puede ayudar a promover los Derechos Humanos - y formas de trabajar con los Derechos Humanos - en un contexto de las estrategias de ayuda alineadas y armonizadas, a través de las

¹⁸⁰ Richard Carey, Director, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OECD, Dublín, abril 2007.

¹⁸¹ DFID/OECD (2008): Fortalecimiento de los resultados e impactos de la *Declaración de París* en materia de desarrollo mediante el trabajo sobre igualdad de género, exclusión social y Derechos Humanos. Taller, Londres, 12-13 marzo 2008, p. 2

¹⁸² CAD/OECD (2008): Programa de Acción de Accra. 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2-4 de Septiembre de 2008, Accra, Ghana, punto 13c

¹⁸³ Ver DAC/OECD (2007a): DAC Action- Oriented Policy Paper on Human Rights and Development. OECD, Paris; DAC/OECD (2007b): Human Rights and Aid Effectiveness. DAC Update – Abril 2007. OECD, Paris

¹⁸⁴ Ver Forestí, M., Booth, D. & O’Neil T. (2006): Aid Effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration, ODI, London, p. 8; ver también Piron, L.-H. (2005): Human Rights and Poverty Reduction. The role of human rights in promoting donor accountability, ODI, London; Bösch, R. (2009): Human Rights and Aid Effectiveness. Strengthening Health Care Systems, en: Clapham, A. & Robinson, M. (edit.): Realizing the Right to Health, p. 446-557

nuevas modalidades. Al mismo tiempo, la experiencia y los enfoques de prácticas de Derechos Humanos puede ser útil en la mutua consecución de los compromisos de la DP - que es ante todo evidente respecto a la apropiación y la mutua responsabilidad.¹⁸⁵

En la práctica, esto implica un análisis de la contribución mutua del marco de DDHH para especificar e interpretar la importancia y el alcance de los cinco principios, con el fin de obtener una mejor comprensión sobre los vínculos entre los principios, los resultados y sus impactos. Los ejes centrales de la interrelación entre eficacia de la ayuda y DDHH pueden resumirse de la siguiente manera:

- **Apropiación:** Los principios de la DP deben considerarse en el diseño y la implementación de programas para promover los DDHH, y a la inversa. Al tener en cuenta las obligaciones y al trabajar en el cumplimiento de los DDHH, implica que los Estados ya progresan en la identificación de prioridades nacionales. Al nivel operativo, DDHH se basan en la calidad de la relación entre gobierno y ciudadanos, tanto como en los procesos y mecanismos de la responsabilidad nacional, que se consideran ejes fundamentales al asegurar una apropiación inclusiva basada en todos los grupos de intereses y ante todo, los ciudadanos.¹⁸⁶
- **Alineación:** La experiencias de la ayuda presupuestaria basada en DDHH (en particular los derechos de mujeres y niños¹⁸⁷) pueden ofrecer buenas prácticas para el fortalecimiento del sistema de finanzas públicas, para mecanismos financieros y administrativos transparentes y fiables, en particular respecto a la responsabilidad de canalizar los fondos para el cumplimiento de las obligaciones de los DDHH y las reivindicaciones ciudadanas.¹⁸⁸
- **Armonización:** Los países donantes como receptores de la ayuda han firmado y ratificado los principales tratados internacionales de los DDHH, lo que implica una referencia importante para los esfuerzos referente a la armonización, es decir existe un marco de normas universal y mutuamente aceptado, lo cual va más allá de compromisos políticos, porque implica la fuerza de obligaciones legales y jurídicas. Además en los últimos años a un convergencia creciente entre los donantes sobre la integración de los DDHH en la cooperación internacional, a través del enfoque basado en los Derechos Humanos¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Ver DAC/OECD (2007b): Human Rights and Aid Effectiveness. DAC Update – Abril 2007. OECD, París, p. 1

¹⁸⁶ Ver DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Ownership; Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 25-27

¹⁸⁷ Ver Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion, p. 3-5. Más información sobre presupuestos sensibles al género, *Gender Responsive Budgeting* – UNIFEM, disponible en: <http://www.gender-budgets.org/>; sobre derechos de los niños: Child Rights Information Network (CRIN), disponible en: <http://www.crin.org/hrbap/index.asp?action=theme.subtheme&subtheme=5>

¹⁸⁸ Ver DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Alignment; Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 35-37

¹⁸⁹ Ver DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Harmonisation; Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 41-44; Ver también información sobre el enfoque basado en Derechos Humanos: UNDP (2002): The Application of a Human Rights-based Approach to Development Programming. What is the Added Value? UNDP, New York, disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_AddedValue.pdf

- Gestión orientada a los resultados: Los principios y normas mínimas acordados en el marco internacional de los DDHH pueden instrumentalizarse para definir los resultados a lograr y las estrategias necesarias para alcanzarlos. Al formular los resultados del desarrollo como un derecho a obtener ciertos resultados, tendría potencial para aumentar la exigibilidad y presión a los titulares de las obligaciones, y a su vez, pensando en el derecho a la información, una mayor transparencia y rendición de cuentas a la hora de evaluar el desempeño y la responsabilidad de asignar los recursos para el bien de los ciudadanos. En este sentido, ya se han logrado avances al integrar los DDHH en la gestión orientada a los resultados, que se debería aplicar con más énfasis a todos los niveles.¹⁹⁰
- Responsabilidad mutua: El marco internacional legal a través de tratados de DDHH es un mecanismo de rendición de cuentas global, que implica las mismas obligaciones para los países donantes como los receptores. Desde la perspectiva de DDHH, el fortalecimiento de la mutua responsabilidad es clave para garantizar el uso eficaz de los recursos y el compromiso hacia los resultados de un desarrollo sostenible. Los DDHH individuales, implican una obligación para mejorar los mecanismos de la rendición de cuentas verticales y horizontales del gobierno hacia los ciudadanos, tanto como fortalecer el Estado de Derechos, en que se basa la *accountability*.¹⁹¹

En resumen, los Derechos Humanos contribuyen a mejorar la eficacia de la ayuda, en particular mediante el reconocimiento explícito de sus dimensiones políticas, porque los Derechos Humanos se basan en las responsabilidades nacionales de los Estados, los organismos de ayuda han encontrado que el enfoque ha permitido a alejarse de los roles como proveedores directos de servicios hacia un papel en el desarrollo de la capacidad. La interdependencia e indivisibilidad de todos los Derechos Humanos ha alentado a los enfoques holísticos, por ejemplo, una mayor colaboración entre los sectores relacionados o instituciones. En este sentido, cuando el objetivo último es el desarrollo, no es suficiente sólo con una nueva arquitectura y la mejora de los medios e instrumentos para el desarrollo, sino se exige un énfasis en las políticas sustantivas y la naturaleza de los resultados a lograr. Los fines en sí no justifican los medios, es decir se necesita identificar nuevas oportunidades para avanzar tanto en la definición de un marco de derechos en la cooperación al desarrollo, que no se considera sólo como medio o instrumento del desarrollo. Por tanto, se requiere una noción alternativa de coherencias de políticas de acuerdo con las Convenciones de Naciones Unidas, vinculantes tanto para los donantes como países socios, sobre todo en el ámbito de los Derechos Humanos y otros derechos específicos.¹⁹²

¹⁹⁰ Ver DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Managing for Results; Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 49-50

¹⁹¹ Ver DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Mutual Responsibility; Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 53-59

¹⁹² Ver Cruz de la, C. (2008): 2

4.3 Reforzar los compromisos de la gestión orientada a los resultados y de mutua responsabilidad a través de los Derechos Humanos

Al analizar la contribución del marco de los DDHH para el progreso de la implementación de la DP a corto y medio plazo y la eficacia de la ayuda a largo plazo, las reflexiones se centran alrededor de la cuestión sobre el impacto de la DP sobre los resultados y objetivos del desarrollo, que implica a su vez la responsabilidad y las obligaciones frente a los propios DDHH. Dicho esto, se puede destacar un vínculo entre los compromisos, resultados e impactos, para cual la perspectiva de Derechos Humanos tiene un mayor valor añadido para fortalecer la implementación de la DP: La gestión orientada a los resultados que está a su vez particularmente ligada al compromiso de la mutua responsabilidad en el sentido amplio del concepto.¹⁹³

a) La mutua responsabilidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos

Una de las principales cuestiones para explorar la potencialidad de la relación entre derechos y desarrollo se encuentra en los mecanismos de la mutua responsabilidad. La DP pretende promover un modelo de 'partneriado' que mejora la transparencia y proporciona mejores mecanismos de rendición de cuentas en cuanto al buen suministro de los recursos, en términos de responsabilidad y transparencia. Bajo el compromiso de la mutua responsabilidad en la DP se incluyen cuatro compromisos específicos, dos dirigidos a los países socios, uno por parte de los donantes y entre ambas partes, donantes y países socios. Estos compromisos corresponden a su vez a distintos mecanismos y canales de rendición de cuentas, para recordar: la rendición de cuentas nacional (de ambas partes, tanto donantes como socios hacia los parlamentos nacionales y ciudadanos); la rendición de cuentas tradicionalmente del gobierno del país socio hacia el gobierno del donante o los organismos multilaterales; la rendición de cuentas del gobierno donante a la rendición de cuentas del gobierno donante al gobierno del país socio o más bien a los ciudadanos del mismo¹⁹⁴, la cual tiende a ser la más débil y subdesarrollada, de igual manera como los canales informales de rendición de cuentas mediante la presión de los medios de comunicación, la sociedad civil, institutos de investigación (*think-tanks* etc.) u otros grupos de interés, dependiendo del contexto del país.

¹⁹³ El estudio sobre el vínculo de los DDHH y la Declaración de París realizado por el Overseas Development Institute (ODI), analiza dos vínculos más donde los DDHH pueden aportar un fuerte valor añadido: la apropiación y la relación entre la condicionalidad positiva y países frágiles. Ver Foresti, M. et al. (2006): *Aid Effectiveness and human rights*, p. 14

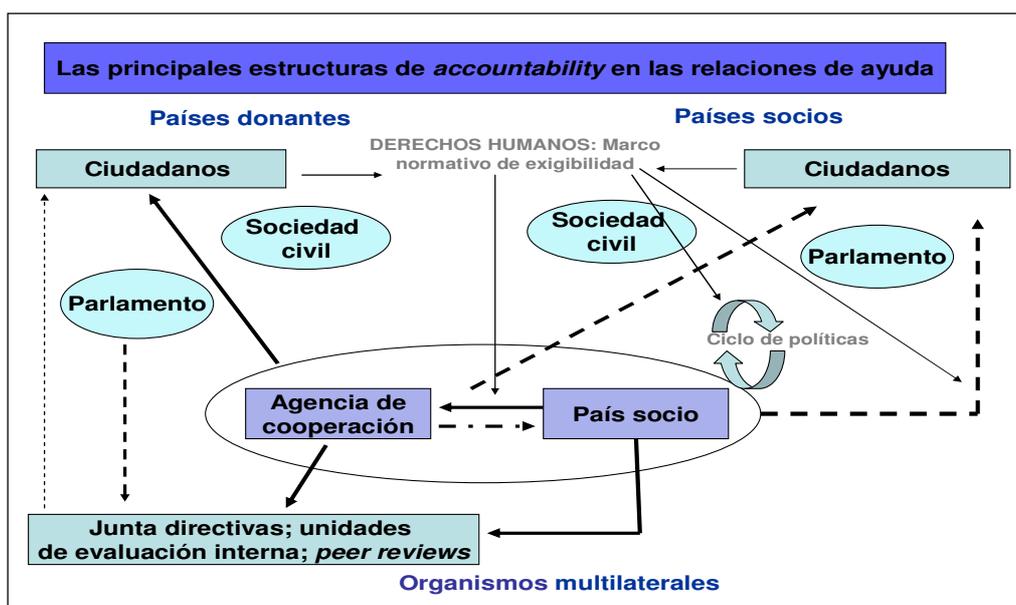
¹⁹⁴ Ver Piron, L. (2005): *Human Rights and Poverty Reduction. The role of human rights in promoting donor accountability*, ODI, London, p. 2-4

En muchos países altamente dependientes de la ayuda al desarrollo, la rendición de cuentas, considerada clásica y fuerte, es aquella entre país socio hacia el donante, respecto al uso de los recursos proporcionados, y por otro lado entre las agencias de cooperación hacia los parlamentos del país donante y por último a los ciudadanos de país donante. Sin embargo sorprende, que la DP hace poca mención acerca la responsabilidad nacional del donante, mientras que se considera uno de los principales obstáculos para lograr un mayor nivel de rendición de cuentas en la relación de ayuda hacia abajo, frente a los beneficiarios o afectados de la ayuda.¹⁹⁵ Es decir, en general la rendición de cuentas de los organismos donantes hacia los gobiernos socios, y entre gobierno socio y sus ciudadanos es mucho más débil. Asimismo, o mejor dicho aún subdesarrollado es el canal de rendición de cuentas entre los donantes y los ciudadanos del país socio, cuyos bienestar debería representar el objetivo último de la ayuda proporcionada por los donantes. Sin embargo, los donantes se limitan a la interacción con los gobiernos socios, considerándolos intermediarios para el suministro de los fondos de la ayuda con el fin de cumplir los objetivos de desarrollo establecidos, es decir la mejora del bienestar de la población. Garantizar este último canal de *accountability* es el foco central de la Agenda acerca el principio de la mutua responsabilidad.

Cada uno de los canales de rendición de cuentas se puede vincular con el marco de los DDHH o podrían mejorarse a través de la perspectiva de DDHH, en términos de definición u operacionalización práctica. La clave para integrar una perspectiva de DDHH, o aún más allá, promover los DDHH a través de la DP, exige la vinculación de los diferentes procesos de *accountability* que ofrecen una amplia base y puntos de entrada para los instrumentos y buenas prácticas de los DDHH.

¹⁹⁵ Ver Renzio, P. de et al. (2006): Illustration papers on human rights and the partnership commitments of the Paris Declaration: Mutual accountability. ODI: London, p. 2

Figura 5: El sistema de responsabilidad en las relaciones de ayuda



*En este diagrama simplificado, las flechas continuas representan las relaciones de *accountability* fuertes, mientras que las flechas discontinuas representan relaciones débiles. El discurso y los compromisos acerca la mutual responsabilidad se limitan básicamente a la interacción donante – gobierno del país socio.

Fuente: Elaboración propia adoptado a la figura 1. Main accountability structures in aid relationships, en: Renzio, Paolo de (2006): Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. Synthesis Note. ODI: London, p. 5

Los compromisos en el marco de la mutua responsabilidad están destinados a poner a los gobiernos de los países socios en el centro de los marcos de rendición de cuentas, a fin de que efectivamente se hagan responsables de los recursos del desarrollo, lo que implicaría ser motor del cambio, lo cual permitiría a largo plazo puede reducir la dependencia de la ayuda. Es decir, promover la responsabilidad mutua entre donantes y socios, en particular hacia las personas y ciudadanos, es por lo tanto importante porque se trata de identificar y abordar algunos de los contradicciones subyacentes. En este sentido, se requiere: (a) mejores mecanismos para promover los objetivos compartidos y compromisos recíprocos y el monitoreo, con el fin de mejorar la reciprocidad, y (b) mayor voz para los países socios, tanto como el poder y la capacidad de enfrentar los donantes, para abordar la cuestión de las asimetrías de poder¹⁹⁶. Teniendo en cuenta las contradicciones anteriores, es difícil identificar el tipo de mecanismos que podría garantizar el cumplimiento de los compromisos y las sanciones por incumplimiento. En la actualidad, esos mecanismos están puestos en práctica

¹⁹⁶ Hay una asimetría evidente de poder en las relaciones de ayuda. En la relación tradicional, los donantes determinaron la cantidad y calidad de la ayuda suministrado por ellos, y evaluaron el suministro y desempeño de los países receptores, beneficiando o sancionando el buen o mal desempeño. Los países receptores por su parte, han tenido poca influencia sobre las políticas del donante, en particular a nivel global, y pocos mecanismos para monitorear o sancionar el desempeño de los donantes. Sobre la asimetrías en la relación de ayuda, ver Renzio, Paolo de (2006): Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. Synthesis Note. ODI: London, p. 4.

cuando los donantes monitorean el desempeño de los gobiernos de los países socios, pero las mismas condiciones no están dadas para la constelación inversa. Mientras que los donantes están juntando y analizando una amplia gama de información sobre el desempeño del país socios, sea mediante el trabajo analítico o el diálogo de políticas, lo que sirven luego para sancionar el incumplimiento o los malos resultados, los países socios o beneficiarios no están en condiciones de acceder y analizar toda la información necesaria y pertinente, y mucho menos en el poder de sancionar a los donantes por el incumplimiento de compromisos.

Por tanto, el fortalecimiento de la responsabilidad nacional es, al mismo tiempo inseparablemente vinculado a la realización de los DDHH, y es plenamente coherente con la relación prevista en el marco de los DDHH, entre los titulares de derechos y titulares de deberes.¹⁹⁷ En el marco de los DDHH, la participación es el concepto clave para describir el derecho de las personas a una participación significativa en el proceso de toma de decisiones que afectan sus vidas. Asimismo, es el principio intrínseco a la democracia, que debería asegurar una participación inclusiva que permita a los grupos excluidos ser oídos. Para ello, la inclusión y participación de la sociedad civil es un elemento clave para una verdadera apropiación democrática y para la realización de los objetivos de desarrollo, que a su vez implican reivindicaciones que se basan en los DDHH. Es decir, se deben reforzar los enfoques participativos, que incluyen de manera sistemática un amplio abanico de asociados para el desarrollo a la hora de formular las políticas de desarrollo y evaluar los progresos en la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo.

No se trata de un ejercicio técnico ni tiene un fin en sí, sino es un proceso socio-político, lo cual es esencial para lograr los objetivos y resultados claves del desarrollo. La rendición de cuentas no se proporciona sólo por parte de los Estados a sus ciudadanos, sino tiene que ser también exigido por parte de los ciudadanos¹⁹⁸, basándose en un derecho a la información, participación y la transparencia. En otras palabras, la mutua responsabilidad debe hacer énfasis en las reivindicaciones y el ejercicio de los derechos de las personas, y por otro lado en las obligaciones que los gobiernos tienen en virtud de su posición como signatarios de las Convenciones internacionales y/o las respectivas disposiciones constitucionales y las leyes nacionales. Es decir, la lógica inherente de los derechos, implica necesariamente, como fuera dicho, mecanismos de exigibilidad, que contribuyen a reforzar los espacios de fiscalización y

¹⁹⁷ Ver Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 15

¹⁹⁸ Ver CAD/OECD (2007): Key Messages and Summary Record. Workshop on Development Effectiveness in Practice: Applying the Paris Declaration to advancing gender equality, environmental sustainability and human rights, Dublín, para. 18 y 19

control de las políticas, los servicios públicos y las acciones de los gobiernos, así como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo.

b) La gestión orientada a los resultados desde la perspectiva de los Derechos Humanos

Por tanto, se puede destacar que la reivindicación de los derechos puede ser una manera eficaz de lograr mejores resultados de desarrollo, no obstante no cada acción que implica la reivindicación de los DDHH contribuye, independiente del contexto, al logro eficiente de resultados de desarrollo o a la implementación de políticas pecuarias a favor de los pobres.¹⁹⁹ Cabe mencionar, que la aplicación de los compromisos de DDHH requiere la construcción de capacidades específicas dentro de una amplia gama de sistemas de gobierno a nivel central y local. Esto a su vez requiere un fuerte liderazgo por parte del gobierno, con el apoyo de los distintos asociados para el desarrollo, incluso el uso sistemático de enfoques programáticos para hacer frente a las cuestiones transversales.²⁰⁰ Quiere decir, al adoptar derechos específicos de tipo económico o social en las constituciones nacionales, no implica como consecuencias su realización, dado a la falta de recursos o capacidades para su implementación o el contexto del país. Además en algunas circunstancias, el énfasis en mecanismos legales para pedir reparación por violaciones de los derechos económicos o sociales pueden poner demasiada presión sobre el sistema de tribunales o conllevar reivindicaciones de grupos de interés particulares que a su vez causan distorsiones en las políticas, que reducen la probabilidad de realizar beneficios económicos y sociales de manera generalizada y/o en particular para los más desfavorecidos.²⁰¹

No obstante, el derecho internacional de los Derechos Humanos puede aportar conceptos claros que sirvan como parámetro para definir y evaluar políticas públicas. Mark Malloch Brown escribió recientemente: “La rendición de cuentas en el uso de los fondos y respeto de las necesidades de la gente también forman parte de la gestión de los asuntos públicos en beneficio de los pobres”.²⁰² El principio de igualdad y no-discriminación tendrá derivaciones en cuanto a los criterios con los que debe distribuirse los presupuestos y el gasto social. Asimismo respecto a la eficacia de la ayuda multilateral, en vista a lo dicho anteriormente, los donantes multilaterales tanto como las IFI deben a su vez mejorar los mecanismos de rendición de cuentas al interior, dotándolos de mayor transparencia y apertura a la ciudadanía, de modo

¹⁹⁹ Ver Foresti, M. et al. (2006): Aid Effectiveness and human rights, p. 15

²⁰⁰ Ver Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion, p. 21

²⁰¹ Ibid., p. 16

²⁰² PNUD (2000): Superar la pobreza humana. Informe del PNUD sobre la pobreza, Nueva York, p. 5

que sean compatibles con un enfoque de derechos que incluya como sujetos responsables a todos los actores de las políticas y estrategias de desarrollo. Ello implica una dimensión de rendición de cuentas que apenas se ha considerado: la responsabilidad de los donantes bilaterales o multilaterales hacia los ciudadanos de los países socios. Tales mecanismos de responsabilidad si bien no responden obviamente a una lógica legal o judicial, deben cumplir con estándares mínimos sobre accesibilidad, independencia y transparencia²⁰³, los cual podría ser garantizado a través de los DDHH. Es decir, los DDHH establecen normas comunes y puntos de referencia con el fin de proporcionar por lo menos una definición de este eslabón perdido. Hay varias maneras a través de cuales los donantes bilaterales u organismos multilaterales pueden rendir cuentas acerca el diseño e impacto de la ayuda, tanto en términos de procesos y resultados. Hasta ahora, estos mecanismos apenas hacen uso explícito de normas o mecanismos basados en DDHH, lo que se explica por el escaso compromiso de aceptar las obligaciones legales de los DDHH de forma generalizada.²⁰⁴

Ello implica, al mismo tiempo que los donantes debería pasar paulatinamente al suministro de la ayuda a través de las herramientas del apoyo presupuestario o el apoyo sectorial (SWAPs). Ello aseguraría de manera transparente y previsible la planificación e información presupuestaria hacia sus parlamentos y frente a las expectativas de sus ciudadanos, y crea a su vez las mismas condiciones para la rendición de cuentas en el país socio.²⁰⁵ Haciendo hincapié en la rendición de cuentas de los donantes con el fin de reducir su influencia se ha convertido en un objetivo, para lograr el adjetivo “mutuo” de esta nueva relación de iguales con compromisos compartidos. En un segundo paso, la mutua responsabilidad se sostiene con el compromiso de la gestión orientada a los resultados, que crea una conexión entre la gestión de los recursos y los resultados a lograr. Ello se pretende lograr a través de la mejora en el uso de la información y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones.²⁰⁶ No obstante, el énfasis en los resultados lleva a su vez la rendición de cuentas más hacia fuera, en lugar de apoyar ante todo los procesos internos de responsabilidad – condición necesaria para una verdadera apropiación por parte de los socios. Por tanto, a pesar de las conexiones entre resultados, responsabilidad y rendición de cuentas, estos compromisos revelan también tensiones entre sí, si no se basan en un marco de normas internacionales reconocidas como los DDHH y/o un marco de resultados conjunto. El establecimiento de marcos de resultados

²⁰³ Ver Fox J, & Brown L. David (1998): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge.; Clark, D., Fox J. y Treacle K. (2003): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Oxford, 2003.

²⁰⁴ Ver Piron, L-H. (2005): *Human Rights and Poverty Reduction*, p. 8

²⁰⁵ Ver DAC/OECD (2005): *Declaración de París*, p. 9-10

²⁰⁶ Ver DAC/OECD (2005): *Declaración de París*, p. 9

conjuntos tanto a nivel nacional como en relación con programas particulares (al nivel sectorial por ejemplo) puede aliviar el consenso y dar claridad acerca las prioridades políticas. Esto, a su vez, puede implicar un análisis o evaluación respecto a las decisiones sobre la política y asignación de recursos, si éstas han tenido por ejemplo, suficientemente en cuenta la equidad y los compromisos de DDHH.²⁰⁷ En otras palabras, al fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación a base del marco de resultados proporciona también un punto de entrada para la definición de datos cuantitativos y cualitativos, que es esencial para poder medir la eficacia de la ayuda.

c) Medir y mitigar efectos de la ayuda al desarrollo a través de los Derechos Humanos

Como consecuencia práctica de la integración de una perspectiva de DDHH en el compromiso de mutua responsabilidad, cada vez más se usan los DDHH como criterios en la formulación y evaluación de políticas, lo que incrementa la demanda de indicadores.²⁰⁸ A base de los informes de seguimiento de la DP, se ha mostrado que, “si bien ha habido avances en la atención acerca de la igualdad de género, los Derechos Humanos y cuestiones de equidad al nivel de políticas de desarrollo, el grado de aplicación y seguimiento de estos compromisos es menos avanzado y no se ha dado suficientemente atención por parte de los países socios o donantes”²⁰⁹. Es decir, se necesitan instrumentos para orientar y evaluar los efectos de las políticas de desarrollo. Indicadores o datos desagregados basados en DDHH pueden revelar si la aplicación de los recursos aborda desigualdades, o si los gobiernos cumplen con sus obligaciones acerca de los derechos fundamentales y contribuyen al progreso hacia el cumplimiento de los objetivos claves del desarrollo.²¹⁰ Asimismo, merece atención el papel de los DDHH para identificar y mitigar los efectos negativos de la ayuda. Una evaluación a base de DDHH puede proporcionar una línea de base para el diseño de programas o intervenciones, así como analizar sus posibles impactos, en el sentido de una evaluación ex ante o ex post, para evaluar las consecuencias de las políticas aplicadas o programas y proyectos específicos.²¹¹ Dicho de otra manera, indicadores basados en DDHH tienen una función de revisión y evaluación, para garantizar que los programas y proyectos apoyados por parte de los donantes no hacen daño (*Do no Harm*). Quiere decir que las intervenciones desde fuera siempre corren

²⁰⁷ Ver Bösch, R. (2009): Human Rights and Aid Effectiveness, p. 457. En cuanto a buenas practicas con marcos de resultados y modalidades de ayuda como el fondo de canasta, ver Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion, p. 7

²⁰⁸ Ver PNUD (2000): Informe sobre Desarrollo Humano. Capítulo 5: Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de Derechos Humanos, p. 89-90

²⁰⁹ Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion, p. v

²¹⁰ DAC/OECD (2008): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Sectors, p. 3

²¹¹ Ver Piron, L.-H. (2005): Human Rights and Poverty Reduction, p. 8

el riesgo de afectar los DDHH de las personas, o de un grupo particular dentro del país socio, de manera negativa. Por tanto es preciso que exista la consciencia sobre los efectos positivos o negativos por parte de los donantes, que deben identificar dentro de sus políticas y programas las prácticas que menos producen efectos negativos (*side-effects*) y/o desarrollar a corto y largo plazo estrategias para mitigar las potencialidades para hacer daño.²¹²

Experiencia adquirida a través de marcos orientados a resultados e indicadores de Derechos Humanos o datos desagregados de género o de medio ambiente pueden tener un valor añadido para medir la calidad de los resultados y evaluar el desempeño de su realización. Los Derechos Humanos pueden ser utilizados, en particular por parte de la ciudadanía, como instrumento para monitorear y evaluar tanto sus propios gobiernos, como la eficacia de la ayuda, en términos de asignación de los recursos a los fines previstos y el desempeño del suministro, por parte de los donantes y los parlamentos nacionales. Asimismo, las evidencias muestran que los sistemas de evaluación de resultados que ponen acento en los enfoques de “derecho a resultados” o “resultados que implican derechos” pueden tener más éxito a la hora de presionar para un mejor desempeño en lugar de sistemas de evaluación técnicos, por ejemplo a través de movimientos sociales o campañas de movilización y presión por parte de las OSCs.²¹³ No obstante, también hay que señalar que los sistemas de monitoreo y evaluación basados en derechos e instrumentos internacionales de los DDHH, implican un riesgo de alejarse de la propia lógica de la DP, en cuanto a la apropiación y responsabilización hacia adentro y nacional, por crear aún más relaciones de rendición de cuentas que mantienen los países con los agentes del desarrollo.

Por último, cabe mencionar que hasta ahora hay obstáculos fundamentales para integrar los Derechos Humanos en un sistema de monitoreo y evaluación, dado que no existen indicadores objetivos o puntos de referencia que permiten medir los Derechos Humanos, lo cual limita la programación y aplicación a base de Derechos Humanos, tanto como la supervisión o evaluación de su cumplimiento. Los indicadores de Derechos Humanos existentes sufren de un sesgo político, en particular aquellos relacionados con derechos políticos y civiles. Indicadores basados en derechos económicos, sociales y culturales están más desarrollados, tales como el Índice de Desarrollo Humano²¹⁴, pero no obstante conllevan una cierta parcialidad o tendencia

²¹² Ver DAC/OECD (2007): Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development. DCD/DAC(2007)15/Final, para. 8, p.16

²¹³ Ver Oxford Policy Management (2008): Making aid more effective through gender, rights and inclusion, p. 4

²¹⁴ Los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de Derechos Humanos tienen tres características comunes: El objetivo de generar información sobre políticas y formas de realizar mejor las libertades humanas; la dependencia de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno; la aplicación de mediciones de promedios y

por utilizar criterios que favorecen formas de vida 'modernas' sobre las 'tradicionales'. “La evaluación de los DDHH requiere datos adicionales (...), sobre los procesos de justicia, como los datos sobre las instituciones judiciales y los datos aportados por las encuestas de opinión sobre las normas sociales.”²¹⁵ En este sentido, para aprovechar del valor adicional de los Derechos Humanos se necesitan indicadores que puedan ayudar a fomentar una cultura de la responsabilidad. Desarrollar esa cultura significa determinar la influencia de los diferentes actores en la realización de los derechos y evaluar si están cumpliendo sus obligaciones, aunque sean exigidos en el marco del derecho internacional, aún no se enfrenta a una rendición de cuentas transparente y de forma generalizado hacia los últimos elementos de la cadena, las personas que sienten los impactos de éxito o fracaso de las políticas que pretenden contribuir al desarrollo a pequeña escala, y siempre orientadas a la consecución de los grandes objetivos de desarrollo.

desgloses, así como valores mundiales y locales para revelar información en muchos niveles diferentes. Ver PNUD (2000): Informe sobre el Desarrollo Humano. Capítulo 5, p. 91

²¹⁵ Ibid.

PARTE 3: LA COOPERACIÓN MULTILATERAL Y LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA AGENDA DE EFICACIA EN EL MARCO DE LA OCDE

*“If you want to be incrementally better: Be competitive.
If you want to be exponentially better: Be cooperative.”*

Anónimo

5. Experiencias y buenas prácticas para promover los Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda en la cooperación multilateral

A pesar del fuerte énfasis que se está dando a la Agenda de París en el marco de la cooperación al desarrollo, y pese a las lecciones aprendidas sobre los distintos compromisos para una mejora del suministro y de la calidad de la ayuda canalizada a través de los organismos multilaterales, sigue siendo poco estudiados la aplicación de los compromisos y nuevas modalidades, en términos conceptuales y prácticos. Según el análisis desarrollado en el anterior capítulo sobre las potencialidades de una integración de los Derechos Humanos en la Agenda de la Eficacia, se busca en este capítulo identificar las prácticas actuales de los organismos multilaterales de desarrollo que trabajan en cuestiones de Derechos Humanos a nivel de programación y suministro de la ayuda al desarrollo. En los últimos años, se vienen construyendo nuevas asociaciones y desarrollando nuevas vías de asistencia para facilitar procesos de desarrollo a base de una perspectiva de Derechos Humanos, en los cuales los países socios se consideran motores del propio cambio y los donantes cumplen más bien el papel del capacitador.²¹⁶ En su libro “Derechos Humanos y Desarrollo”, Peter Uvin resume el cambio de paradigma de la siguiente manera: *“Al nivel más alto de integración, los mandatos de los organismos se redefinen en términos de Derechos Humanos, tratando de crear un enfoque más estructural y holístico en torno del desarrollo y el cambio social. Aquí nos enfrentamos a un replanteamiento fundamental de la política y práctica de desarrollo en su*

²¹⁶ Un gran avance en el reconocimiento de los nexos recíprocos existentes entre Derechos Humanos y desarrollo, tanto como integración de los DDHH de manera operativa en la cooperación internacional se ha logrado en 2003 a través del ‘entendimiento común’ de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en DDHH (*UN Common Understanding on a Human Rights-Based Approach to Development*), que ofrece un marco de referencia para distinguir entre elementos que son únicamente vinculados al marco de los Derechos Humanos y otros elementos que hasta este momento se centraron en un desarrollo más bien socio-económico. Más información al respecto, ver UNDG (2003): UN Statement of Common Understanding on Human Rights Based Approach to Development Cooperation and programming, disponible en: <http://www.undg.org/?P=221>

Las IFI, ante todo el Banco Mundial han reconocido también la importancia de integrar los Derechos Humanos en sus políticas, sin bien no se comprometen en ningún momento a hacer cumplir los Derechos Humanos. Más información al respecto, ver Banco Mundial (1998): *Human Rights and Development: The Role of the World Bank*; Dañino, R. (2006): *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*. Ejemplos sobre diferentes programas y políticas acerca la incorporación de los DDHH en el desarrollo, ver OECD (2006): *Integrating Human Rights in Development: A Synthesis of Donor Approaches and Experiences*.

totalidad: su ideología, sus socios, sus objetivos, sus procesos, sus sistemas y procedimientos.”²¹⁷

No obstante, cabe mencionar que no todos los organismos de desarrollo asumen con facilidad o no aceptan, que están bajo la obligación legal de promover y respetar los Derechos Humanos a través de su desempeño en la cooperación al desarrollo.²¹⁸ Si bien no se trata de una cuestión sólo jurídica bajo el derecho internacional de los Derechos Humanos, más bien abarca una argumentación intrínseca y amplia, en el sentido que el concepto de la humanidad que se basa en el marco de los Derechos Humanos es un factor determinante detrás de la lógica de la mayoría de políticas, junto a los argumentos éticos, forman parte de la sinergia positiva entre Derechos Humanos y ayuda. Es decir las cuestiones en torno a la dignidad humana exigen un compromiso más moral que legal para la lucha contra la pobreza. Otro factor clave, son los aspectos políticos que igualmente pueden ser un empuje para las agencias de ayuda y donantes al integrar los Derechos Humanos, como por ejemplo la presión pública, tal vez aún más impactante respecto en la cooperación bilateral.²¹⁹

El marco de los Derechos Humanos integrados en la Agenda de Eficacia, destaca la importancia de las capacidades asumidos por parte de los Estados y de los ciudadanos respectivamente, respecto a asegurar y reclamar el cumplimiento de los derechos. Muchas veces, las agencias de ayuda y/o las organizaciones no gubernamentales han tratado de cubrir las brechas de capacidades existentes, así como ofrecer la prestación de servicios directamente, en lugar de dejar que los actores nacionales negocien y se comprometen por un cambio de políticas. En este sentido, se recogen experiencias que forman el núcleo de las evidencias actuales acerca del valor añadido de los Derechos Humanos para la eficacia de la ayuda. Por último, se analizará tanto nuevas oportunidades como desafíos conceptuales y prácticos respecto a los

²¹⁷ Uvin, P. (2004): Human Rights and Development, p. 50

²¹⁸ Para algunas agencias de cooperación, que tienen un enfoque tradicional, la integración de los Derechos Humanos en el desarrollo es visto como una contribución a la buena gobernabilidad o el buen gobierno, es decir los Derechos Humanos se definen como una sub-categoría de gobernabilidad, p.e. en el caso de SDC Austria, CIDA, SIDA, BMZ, GTZ. Para otros organismos, los Derechos Humanos y la democracia y el Estado de Derecho son vistos como dominios adicionales en torno a una definición más ‘técnica’ de gobernabilidad, que se basa en la gestión de recursos públicos, p.e. Comisión Europea, el Grupo del Banco Mundial. En particular el Banco Mundial menciona las limitaciones legales o conflictos con su mandato. Además los Derechos Humanos se consideran tradicionalmente como “políticos” y se argumenta que iniciativas respecto al desarrollo humano ya contribuirán a la realización de los derechos económicos y sociales sin necesidad de desarrollar un nuevo marco de políticas. Asimismo en el caso de la agencia de cooperación USAID, que tiene un enfoque más selectivo del marco internacional de los Derechos Humanos, que se ilustra también en el hecho que los EEUU no han ratificado varios pactos internacionales en el ámbito de los Derechos Humanos (p.e. el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño etc.) Más información al respecto, ver Piron, L.-H. & O’Neil, T. (2005): Integrating Human Rights into Development, p. 5-6

²¹⁹ En los debates internacionales, aparte de estos argumentos, se ha establecido hablar de argumentos constitutivos, en el sentido que se la realización de los Derechos Humanos se consideran constitutivos para el desarrollo. Ver UNDP (2000): Informe de Desarrollo Humano: Derechos Humanos y Desarrollo; DAC/OECD (2001): DAC Poverty Guidelines; World Bank (1999): Voices of the poor. A 23- Country Study for the WDR 2000/01 on Poverty.

Derechos Humanos en relación con la evolución del nuevo 'partenariado' entre los donantes y países socios y la eficacia de la ayuda y del sistema de ayuda internacional en una perspectiva más amplia.

5.1 Promoviendo los Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda en el marco de la OCDE

En el marco de la OECD, los esfuerzos para promover el proceso de la Declaración de París, van conjuntamente con los avances en el ámbito de buen gobierno, que se considera una condición previa y esencial para una cooperación al desarrollo sostenible y eficaz que ha ido evolucionando en los últimos años. En este sentido, se ha podido observar, que cada vez un mayor número de organismos donantes apoyaron a los Derechos Humanos como parte de una agenda más amplia sobre gobernabilidad. Estos esfuerzos se vienen reforzando, dado que la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005 subrayó la importancia del cumplimiento de los Derechos Humanos, para el desarrollo sostenible, la seguridad y la paz.²²⁰ En el seno de la OCDE, se hace evidencia del compromiso internacional para un mayor énfasis en los Derechos Humanos en la política al desarrollo, a través el trabajo de la Red sobre Gobernabilidad (GovNet) del CAD²²¹, que representa un foro internacional que reúne a profesionales de la cooperación al desarrollo, agencias de cooperación, tanto bilateral como multilateral, así como expertos de los países socios, con el objetivo de mejorar la eficacia de la asistencia en el ámbito de la gobernabilidad democrática.²²² En particular, esta red estableció la necesidad para mejorar la comprensión y el consenso entre los donantes sobre las posibilidades y maneras de trabajar más estratégicas y coherentes sobre la integración de los Derechos Humanos en el desarrollo. Desde 2003, los Derechos Humanos forma parte de la agenda de prioridades de la red GovNet, junto con los ámbitos de economía política, la corrupción y el desarrollo de capacidades, por lo cual fue creado el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos (*Human Rights Task Team*).²²³ El Grupo de Trabajo tiene como objetivo el fomento del consenso entre los donantes sobre las posibilidades y retos de trabajar de forma más estratégica en la integración de los Derechos Humanos y el desarrollo y - sobre la base de las buenas prácticas emergentes - para proporcionar una guía correspondiente a los donantes bilaterales y multilaterales. Para lograr este objetivo, el Grupo de Trabajo desarrolla las siguientes actividades:

²²⁰ Ver General Assembly/UN (2005): 2005 World Summit Outcome Document. A/60/L.1, 15 September 2005

²²¹ Tanto el CAD como los grupos especializados como GovNet o GENDERNET, ENVIRONET trabajan bajo el techo de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (DCD) de la OCDE.

²²² Información disponible en: www.oecd.org/dac/governance

²²³ Ver Piron, L. & O'Neil, T. (2005): Integrating Human Rights into Development. A synthesis of donor approaches and experiences, p. 1

- Proporciona un marco para el intercambio de información y experiencias con el fin de aprendizaje colectivo;
- Promover el diálogo y la colaboración entre los profesionales de los Derechos Humanos y otros profesionales del desarrollo;
- Desarrollar estrategias y orientaciones políticas sobre cómo integrar los Derechos Humanos de forma más coherente en las políticas y prácticas de los donantes.

Los ejes centrales de su desempeño son el fortalecimiento de la interrelación entre Derechos Humanos y las siguientes áreas: eficacia de la ayuda, los conflictos prevención y consolidación de la paz y la reducción de la pobreza.²²⁴

Uno de los principales resultados de este trabajo ha sido el Documento de Acción para Políticas orientadas a los Derechos Humanos y el Desarrollo (*Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development - AOPP*), que fue aprobado por todos los miembros del CAD en febrero de 2007. A través del AOPP, los miembros del CAD han comprometido a aumentar su apoyo a la protección y promoción de los Derechos Humanos e integrar sistemáticamente los Derechos Humanos en los objetivos de la ayuda al desarrollo y los procesos, que fue reforzado en septiembre de 2008 en el marco del Programa de Acción de Accra.²²⁵ Para ello se establecen diez principios, que constituyen un marco de referencia básico para las áreas y actividades claves, en las cuales un desempeño armonizado entre los donantes será particularmente importante, así como orientar un diálogo a través de estas líneas de base con otros *stakeholders*, tanto gobiernos nacionales como agentes no-gubernamentales.²²⁶ Tomando los Derechos Humanos como marco de referencia de políticas al desarrollo, subraya el potencial emancipatorio de una cooperación para el desarrollo, que apoya el entrelazamiento conceptual de los Derechos Humanos con otros áreas temáticas clave de la política de desarrollo, en particular la eficacia de la ayuda y más allá la prevención de crisis y la lucha contra la pobreza.

Cabe mencionar, que este marco de referencia no pretende sólo poner énfasis en el diseño de políticas y programas de Derechos Humanos, tal como se prevé en el enfoque basado en Derechos Humanos, sino a su vez, apoyar la Agenda de Eficacia de la Ayuda, dirigiéndose al

²²⁴ Ver GOVNET/OECD (2007): DAC Network on Governance. Draft Summary Record of the 10th Govnet Meeting, 3 de junio de 2008. OECD: Paris, p. 4-5; ver también OECD (2007a): DAC Action- Oriented Policy Paper on Human Rights and Development. OECD: Paris; OECD (2007b): DAC Update: Human Rights and Aid Effectiveness. OECD: Paris. Información disponible en: www.oecd.org/dac/governance/humanrights

²²⁵ Ver DCD/DAC (2007): Action- Oriented Policy Paper on Human Rights and Development. DCD/DAC (2007)15/FINAL, 23 february 2007. OECD: Paris; Ver también OECD (2006): Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges. OECD, The Development Dimension Series: Paris. OECD (2008):

²²⁶ Ibid., p. 40

nuevo 'partenariado' entre donantes y países socios mediante el diálogo de políticas y los compromisos mutuamente compartidos, sea en el contexto de la Declaración de París o más general en el marco internacional de los Derechos Humanos. En este sentido, se pone de relieve la importancia de un diálogo entre "iguales", a base del contexto particular de cada país socio, para buscar un consenso sobre cuestiones relacionados a los Derechos Humanos y las estrategias para cumplir las obligaciones respectivas y mutuas en este ámbito. Entre otros principios, tales como la identificación de áreas prioritarias y recursos necesitados para el cumplimiento de las obligaciones de DDHH, la construcción de capacidades, el apoyo para la demanda y las reivindicaciones acerca los derechos, en el sentido de dar voz a los más vulnerables y excluidos, se recogen nuevamente los principios claves de la DP, apropiación, alineación y armonización, en particular en el punto seis.²²⁷

Asimismo en el punto siete de la guía se pone explícitamente en relieve la conexión y reciprocidad entre los Derechos Humanos y los principios de la eficacia de la ayuda, señalando que se debe aplicar una perspectiva de los Derechos Humanos en términos normativos, analíticos y operativos en la implementación de los compromisos de la Agenda de París, y por otro lado, se deben seguir dichos cinco principios a la hora de diseñar e implementar programas en DDHH. No obstante, cabe mencionar que son formulados de manera general, dando pocas indicaciones sobre los mecanismos e instrumentos para aplicar en los casos concretos, a pesar de hacer referencia al informe sobre la integración de los Derechos Humanos en el desarrollo, que presenta de forma resumida las experiencias y buenas prácticas de distintos donantes y organismos multilaterales en la materia.²²⁸

En su mayoría los principios están dirigidos hacia los países socios. Es decir, las obligaciones y responsabilidades bajo el marco de derecho internacional de los Derechos Humanos se plantean sobre todo como una vía de sentido único. La responsabilidad última para el éxito o fracaso de las políticas y estrategias acerca los Derechos Humanos, debe asumir el país socio, teniendo en cuenta la obligación acerca la apropiación y alineación, los donantes asumen la responsabilidad de cumplir con los Derechos Humanos bajo el principio de '*Do no harm*'. El

²²⁷ El punto 6 hace referencia a la importancia de tener en cuenta los Derechos Humanos para la alineación y las herramientas de ayuda, con un particular énfasis en las estrategias del gobierno en materia de los DDHH, que "deben ser inclusivas, en el sentido de la capacidad de dar respuesta a diferentes grupos de interés y actores, incluso los más marginados y vulnerables, en particular a la hora de evaluar el grado de apropiación y de tomar decisiones sobre la alineación a base de estas estrategias. Una amplia gama de instrumentos se deben considerar, que pueden contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas, y asegurar que los recursos se destinan a aquellos que tienen dificultades en el acceso de servicios y ejercicio de sus derechos." Ibid., para. 6, p. 15

²²⁸ Ver OECD (2006): Integrating Human Rights into Development. Donor Approaches, Experiences and Challenges. OECD: The Development Dimension.

documento de la OCDE de experiencias y buenas prácticas muestra también una evidencia importante, hacen poca o ninguna referencia a experiencias acerca de medidas y mecanismos documentados, a través de cuales las comunidades e individuos perjudicados por políticas o programas de donantes, podrán presentar quejas directamente a una agencia de desarrollo o un país donante, buscar un cambio de políticas o un proyecto concreto, y obtener una reparación o indemnización. Uno de los pocos ejemplos es el Panel de Inspección del Banco Mundial²²⁹, No obstante, este mecanismo tiene varias limitaciones, en cuanto al proceso de solicitud para presentar una queja o la falta de autoridad de supervisión sobre la aplicación de medidas de reparación, es decir no es totalmente adecuado en términos de proporcionar medidas, sobre todo por no tener la autoridad de revisar programas de ajuste estructural o en cuanto a los Derechos Humanos, que hasta ahora apenas se incluyen en los análisis del Panel, dado que el Grupo del Banco Mundial no está sujeto al derecho internacional de los Derechos Humanos.²³⁰

Otros mecanismos similares han sido adoptados por parte de otros bancos de desarrollo, mientras que los organismos bilaterales no parecen disponer de procedimientos de ese tipo. Tampoco se desconocen en general las evidencias sobre procedimientos y mecanismos a través de los cuales el personal de los organismos de desarrollo puede hacerse responsable de sus acciones individuales, dado que apenas existen o sólo llega información filtrada al respecto.²³¹ La evidencia muestra que sigue existiendo un desacuerdo sobre la medida en que el marco internacional de los Derechos Humanos requiere o puede exigir que los donantes sean jurídicamente responsables respecto al impacto que están creando sobre los Derechos Humanos, a pesar de que las implicaciones políticas y éticas sean bastante claras en este punto.

Por último, se considera importante destacar la condicionalidad inherente en todos los marcos de referencia de la OCDE sobre Derechos Humanos, la cooperación al desarrollo y la eficacia de la ayuda, que se dirige en estos ámbitos ante todo al proceso y los resultados últimos. Como

²²⁹ El Panel de Inspección es un vehículo independiente de investigación en el marco del Banco Mundial, formado por tres miembros de diferentes nacionalidades, con el fin de forma objetivo hacer que las operaciones de funcionamiento del Banco Mundial cumplan sus propias políticas y procedimientos operacionales. Más información al respecto disponible en: www.worldbank.org/inspectionpanel

²³⁰ Ver Clark, D. (2003): 'The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability', *Harvard Human Rights Journal*, 15, Spring; Magraw, D. (2003): 'The Inspection Panel: Accountability and Participation at the World Bank'. Remarks at the Annual Meetings, Dubai, disponible en: http://www.ciel.org/Ifi/Magraw_Dubai_22Sep03.html.

²³¹ El sistema de las Naciones Unidas se ha encontrado más presionado en este ámbito, por casos de abuso y fraude cometido por parte de las misiones de paz (p.e. en Somalia, los Balcanes). Debido a ello el Secretario General de las Naciones Unidas ha adoptado una política de "cero tolerancia", que se basa en el fortalecimiento de la capacidad de supervisión interna. Más información al respecto, ver UN (2005): *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General: A/59/2005.

demuestra la evidencia de experiencias y buenas prácticas, un número creciente de organismos bilaterales y multilaterales han adoptado políticas de Derechos Humanos, utilizándolos de manera positiva, a través de proyectos, el *mainstreaming* o el diálogo, aunque la aplicación de los Derechos Humanos de manera ‘negativa’, es decir en términos de condicionalidad sigue siendo una característica. La condicionalidad a base del proceso o resultados se conoce como enfoque “post-condicionalidad”, las nuevas formas tienen un énfasis en la apropiación y el ‘partenariado’, con un elemento clave de selección.²³² Pese al firme compromiso en la Agenda de Accra, terminar con la condicionalidad impuesta, la condicionalidad se está más bien transformando, basándose en un mutuo entendimiento sobre la lógica de las condiciones. Es decir, se vienen desarrollando nuevas formas de condicionalidad, como la basada en resultados, donde la selección de las políticas está en manos de las autoridades del país socio, pero se espera la aplicación de ciertos pasos procedimentales, bajo la condición que el desembolso de recursos está ligado a resultados.

Mientras que en las relaciones de condicionalidad clásicas se esperaba el logro de los objetivos específicos a través de la aplicación de políticas que se consideraban ‘recetas para el éxito’. En este sentido, se puede observar que la aparición de nuevos enfoques de desarrollo o paradigmas, tales como el enfoque de los Derechos Humanos o el paradigma del buen gobierno, conlleva la aparición de nuevas áreas de condicionalidad, por ejemplo la gestión presupuestaria vinculada a ciertos resultados o derechos (los presupuestos sensibles al género o los derechos de los niños), las medidas anticorrupción o la gestión del sector público con énfasis en la prestación de servicios con particular atención a los más desfavorecidos.²³³ En otras palabras, se trata de introducir condicionalidades vinculadas a los objetivos del desarrollo, sobre todo a favor de los pobres o el cumplimiento de las obligaciones de DDHH, basados en el ‘partenariado’ y el diálogo, como demuestra el catálogo de principios de la OCDE, que incluye la discusión sobre el apoyo positivo en cuanto a las condiciones en la relación de ayuda y los procedimientos para la responsabilidad mutua.²³⁴

Un ejemplo para esta práctica proporciona la agencia de cooperación del Reino Unido, que aprobó una nueva política de condicionalidad que identifica tres criterios a la hora de tomar decisiones sobre la prestación de ayuda a un país: el respeto de los Derechos Humanos y otras

²³² Ver Uvin, P. (2004): *Human Rights and Development*, p. 71

²³³ Sobre nuevas condicionalidades y prácticas, tal como el apoyo presupuestario, ver The Advisory Board for Irish Aid (2008): *Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice. Final Synthesis Report*, p. 14-16

²³⁴ Un ejemplo es la política de la agencia de cooperación

obligaciones internacionales, junto con la buena gestión financiera y el compromiso para la reducción de la pobreza.²³⁵ En otras palabras, estas nuevas modalidades para la condicionalidad, buscan maneras de definir y evaluar el compromiso de los países socios acerca de los Derechos Humanos y concretar este compromiso mediante el diálogo y las negociaciones sobre la ayuda. No obstante como todas las condicionalidades políticas, se corre el riesgo de fallar en el logro de los resultados esperados o a menudo se llega solo a un cumplimiento estratégico de los mismos. Además el marco establecido por parte de la OCDE revela contradicciones en este ámbito, que tienden a producir resultados contrarios a los buscados por la Agenda de París, dado que se centra en el diálogo entre los gobiernos y los donantes ya sobre las políticas nacionales, pero sin tener en cuenta que dicho diálogo se debería desarrollar ante todo entre el gobierno y la sociedad civil y los beneficiarios de estas políticas públicas. Por ello, si los donantes y los socios están de acuerdo sobre los Derechos Humanos como condición para la ayuda, será de vital importancia que de manera conjunta se comprometerán a apoyar iniciativas de Derechos Humanos, que vienen desde abajo de la propia sociedad civil, y desarrollar capacidades en diferentes sectores como áreas clave de inversión para los recursos de ayuda, sin meter presión sobre el sistema a través de amenazas de disminuir el desembolso de recursos.

5.2 Experiencias y buenas prácticas de políticas de desarrollo desde una perspectiva de los Derechos Humanos

A pesar de que ya hace cuatro años desde la DP, las evidencias y buenas prácticas documentadas son aún bastante limitadas, ante todo publicadas por el *Overseas Development Institute* en colaboración con el GovNet o los distintos grupos de trabajo vinculados a la implementación de las Agendas de París y Accra. Respecto a estudios sobre la implementación de una perspectiva de Derechos Humanos en políticas y programas de desarrollo, que además siguen la lógica de los principios de París, son hasta ahora pocos y se pueden encontrar ante todo experiencias específicas en el sector de salud y acerca de los Derechos de la Mujer o del Niño²³⁶. Algunas experiencias y progresos en los ámbitos de los derechos de la mujer y del niño

²³⁵ Para más detalles, ver: Foresti, M. et al (2006): Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration, p. 60

²³⁶ Ver Bösch, R. (2009): Human Rights and Aid Effectiveness. Strengthening the Health Care Systems; Ferguson, C. (2008): Linking Human Rights and Aid Effectiveness for Better Development Results: Practical Experience from the Health Sector. Report for the Human Rights Task Team of the OECD-DAC Network on Governance; DAC/OECD (2008): DAC Guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women's empowerment. Endorsed by the DAC Senior Level Meeting, December 2008; Roeder, Marcia, Takayama, C. et al (2008): Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda. Peru Country Report. EC/UNIFEM Partnership on Gender Equality for Development and Peace; Chiwara, Letty & Karadenizli (2008): Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality: Global Findings and Key Messages. EC/UNIFEM Partnership on Gender Equality for Development and Peace. EC/UNIFEM (2008): Country experiences of strengthening gender equality in the new aid architecture. Gender and Aid Effectiveness: Global Messages and Country Experiences; EC/UNIFEM (2005): Discussion Papers -

se presentarán aquí de forma resumida, para poder hacer conclusiones sobre los desafíos y límites del compromiso acerca los Derechos Humanos y la eficacia de la ayuda.

a) Promoviendo los derechos de la Mujer y la equidad de género en la eficacia de la ayuda y las nuevas modalidades

Los derechos de la mujer, a menudo reducidos a la igualdad de género, son objetivos en sí y su una meta pertinente para la eficacia de la ayuda. No obstante, durante el proceso de reformas de la arquitectura de la ayuda al desarrollo y en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda, las metas de igualdad como los Derechos Humanos en general se han visto sometidas a las políticas de desarrollo.²³⁷ Sin embargo, no se puede esperar que con un marco de principios y nuevas herramientas, se lograrán los objetivos del desarrollo como resultados directos, sea en temas de género, pobreza o medioambientales, tal como se señala en el Programa de Acción de Accra. A base de los compromisos con el marco internacional de los Derechos Humanos y acuerdos claves sobre derechos de las mujeres y desarrollo²³⁸, tanto los donantes como los países socios deben estar en servicio de los derechos de la mujer y de la igualdad de género, en particular a la hora de aplicar las nuevas modalidades de la ayuda, que conllevan potencialidades para el progreso en cuestiones de género. Cabe señalar que las organizaciones mujeres no-gubernamentales y la misma agencia de las NNUU UNIFEM, han criticado la manera en que la igualdad de género ha sido incorporada en la DP, a parte de la ausencia de dichas organizaciones en los debates y Foros respectivos, que hasta muy recientemente se viene incluyendo en un énfasis más comprometido en los temas de género y derechos de la mujer. Las carencias en este planteamiento sorprenden, dado que la mayoría de las agencias de desarrollo habían adoptado políticas de igualdad de género y programas concretos²³⁹, que

Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. Conference, 9-11 November 2005, Brussels, Belgium; Harper, C. & Jones, N. (2009): Children rights and aid: mutually exclusive? Visibility of child rights in donor action. ODI Background Note. ODI (2009): Raising the game: mainstreaming children's rights. Children still 'invisible' in development debates. ODI Briefing Paper 56.

²³⁷ Ver principales críticas feministas respecto a la agenda de París: AWID/CCIC (2008): Implementing the Paris Declaration: Implications for the Promotion of Women's Rights and Gender Equality. Final Version; Awid (2008): Participación de las Organizaciones Sociales en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda: El Proceso Paralelo – Preocupaciones y Recomendaciones. Serie La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y los Derechos de las Mujeres. Folleto Informativo No. 3; Awid (2008): Haciendo los que los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Género sean prioridades en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda. Serie La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y los Derechos de las Mujeres. Folleto Informativo No. 5; Cruz, C. de la (2008): De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda. Fride: Comentario; Más información al respecto disponible en la página web de UNIFEM:

http://newsite.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/financing_aid_effectiveness.php

²³⁸ Tales como CEDAW, la Plataforma para la Acción de Beijing y Beijing+5 o los ODM.

²³⁹ Por ejemplo la Comisión Europea hace particularmente mención de las desigualdades de género en el contexto de la violación o negación de Derechos Humanos, con un doble enfoque que abarca tanto la perspectiva de género, como medidas específicas para las mujeres. Además su desempeño en este ámbito hace sido evaluado en 2003 como ejemplo de éxito respecto a la integración de género en el desarrollo, en particular entorno de sinergias entre género y otras cuestiones intersectoriales, como democracia, participación etc. Por otro lado el Banco Mundial realiza

se basan en *gender mainstreaming* o intervenciones directamente dirigidas a las mujeres. Asimismo, en el marco de la OCDE, se viene trabajando a en el ámbito de género desde varios años, en particular en la integración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la cooperación al desarrollo²⁴⁰. Estos esfuerzos se llevan a cabo principalmente a través de la Red de la Igualdad de Género (GENDERNET), que destacó la importancia de integrar los temas de género en la agenda sobre la eficacia de la ayuda y a su vez representó una crítica interna al propio marco de la OCDE:

“Si los esfuerzos para incorporar la igualdad de género no se aumenten, se corre el riesgo de perder oportunidades para canalizar el aumento de la ayuda oficial al desarrollo, con el fin de abordar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Esto podría dar lugar a nuevas instituciones, procesos y sistemas operativos sin el reconocimiento de su naturaleza, que se determina por el género.”²⁴¹

En 2007 GOVNET revisó los *DAC Guidelines on Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Co-operation* (1998) con la intención de reflejar el cambio de enfoques y prácticas en la cooperación al desarrollo. Sin embargo, la evidencia mostró que se necesita un enfoque más amplio, que va más allá de una perspectiva de género, con un mayor énfasis en intervenciones y acciones concretas para las mujeres, resultado de este trabajo han sido los *Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women’s Empowerment*, que pretenden complementar los marcos de referencia vigentes.²⁴² Por tanto se señala, que *“las desigualdades de género son costosas y socavan la eficacia de la ayuda y los impactos de desarrollo, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, en cambio, son factores multiplicadores para el alcance de los esfuerzos de desarrollo”*.²⁴³ Estos avances al nivel conceptual han dado impulsos para investigaciones adicionales, sobre todo iniciados por parte de los donantes, que previo al Foro de Alto Nivel de Accra, fueron revisando sus políticas al respecto.²⁴⁴

periódicamente evaluaciones con un énfasis en temas de género, cuyos resultados se capitalizan para diálogo de políticas y estrategias de asistencia. Además se usa el indicador de género en los informes de política nacional y análisis institucional, que incluye la ratificación de la convención CEDAW como un factor a considerar. Otras agencias de cooperación o organismos multilaterales no consideran los derechos de la mujer y la igualdad de género como aspecto transversal, bajo los temas de democracia o Derechos Humanos en general, sino los ven como aspectos clave de políticas más globales de desarrollo. Para más información y detalle sobre los distintos enfoques ver: Piron, L-H. & O’Neil, T. (2005): *Integrating Human Rights into Development*, p. 16

²⁴⁰ Ver OECD (1998): *Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Cooperation*.

²⁴¹ DAC/OECD (2006): *Summary Report of the Joint meeting of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and the OECD-DAC Network on Gender Equality: Aid Modalities and the promotion of gender equality*, January 30-31 2006, Nairobi, Kenya.

²⁴² Ver DAC/OECD (2008): *DAC Guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women’s empowerment*. Endorsed by the DAC Senior Level Meeting, December 2008

²⁴³ *Ibid*, p. 3

²⁴⁴ Varias han sido las iniciativas para una mayor comprensión de la relación entre igualdad de género y la eficacia de la ayuda. Por ejemplo la iniciativa conjunta de la Comisión Europea, UNIFEM e ILO *“EC/UN Partnership on gender equality for development and peace”*, que incluye estudios de caso (Nicaragua, Honduras, Nepal, Indonesia, Ghana, Etiopia, Congo etc.). Así como la iniciativa de IrishAid que analiza la manera en cual se abarcan los áreas de igualdad

No obstante, como consta la literatura y opiniones de organizaciones de mujeres sobre el tema, a pesar de una amplia gama de compromisos, *“muchos resultados de género no han trascendido más allá de los discursos, y está ampliamente constatado que continuamos moviéndonos en el ámbito de lo no predecible, de gran volatilidad y escasa sostenibilidad en relación a la voluntad política, la capacidad institucional de actores relevantes y estructuras nacionales, así como de las estrategias y recursos necesarios para lograr los objetivos planteados en la Cumbre del Milenio y en los planes nacionales de desarrollo.”*²⁴⁵ En otras palabras, aún no se han desarrollado objetivos y enfoques que vinculan la igualdad género, los Derechos Humanos y el desarrollo, apoyando las sinergias en sí. Ello se debe también a un bajo nivel de conciencia sobre políticas de género tanto por parte del personal de los donantes como en los países socios, a parte de la falta de líneas o guías de aplicación claras, con el fin de apoyar un enfoque coherente para un enfoque de género en la ayuda al desarrollo.

Para que la agenda de eficacia de la ayuda pueda contribuir a los resultados de desarrollo, incluso los avances en materia de igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, estos objetivos deben ser reconocidos como un componente clave de la estrategia nacional del desarrollo, tales como las estrategias de reducción de la pobreza. Como tal, la aplicación de los principios de París debe reflejar las diferencias y desigualdades inherentes en los procesos nacionales de desarrollo y las diversas formas en que las mujeres contribuyan a dichos procesos de desarrollo.

Respecto a las buenas prácticas y experiencias con la incorporación de los derechos de la mujer y la igualdad de género en las políticas y programas de desarrollo bajo las nuevas modalidades de la ayuda, el informe *“Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality”* presentado como iniciativa conjunta entre la Comisión Europea y las agencias de las Naciones Unidas (*EC/UN Partnership on Gender Equality for Development and Peace*) ofrece amplia base de evidencias y experiencias acumuladas en varios países y contextos específicos.²⁴⁶

de género, VIH/SIDA, sostenibilidad ambiental y Derechos Humanos en las *Joint Assistance Strategies*, con la intención de mejorar el desempeño y la armonización de las actividades del país socios con aquellos de los donantes, para lograr mejores resultados en estos áreas. También cabe mencionar el estudio que inició el Reino Unido en colaboración con Irlanda, Dinamarca y Holanda: *“Strengthening the poverty impact of the Paris Declaration – an aid effectiveness evidence gathering project on gender equality, human rights and social exclusion.”* Más información y detalles sobre estas iniciativas en: AWID/CCIC/WIDE (2008): *Implementing the Paris Declaration: Implications for the Promotion of Women’s Rights and Gender Equality*, p.12

²⁴⁵ Cruz, C. de la (2008): *De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda*. Fríde: Comentario, p. 2

²⁴⁶ El informe sintetiza observaciones a base de estudios de caso en el Camerún, República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Nepal, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Ucrania, Kirguistán, Honduras, Surinam y Nicaragua. Ver Chiwara, L. & Karadenizli (2008): *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality: Global Findings and Key Messages*. EC/UNIFEM Partnership on Gender Equality for Development and Peace

En cuanto a los cinco principios de la Agenda de París y los avances y desafíos encontrados en cada país a la hora de cumplir las diversas obligaciones, se puede resumir entorno de los principios lo siguiente:

- **Apropiación:** La evaluación de la apropiación nacional requiere la integración de resultados de igualdad de género, tanto como metas e indicadores respectivos para las políticas nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de pobreza. Sin embargo, hasta ahora el éxito o fracaso de este principio se reduce al indicador, que refleja si se han puesta en marcha estrategias operativas de desarrollo, tales como las estrategias de reducción de pobreza, sin tener en cuenta la calidad de estas estrategias, en términos de participación de distintos *stakeholders* en el proceso de diseño, toma de decisiones e implementación, y por otro lado la medición del grado de dependencia o influencia de las IFI a lo largo de la implementación de dichas estrategias.²⁴⁷ Los estudios de caso reflejan en su mayor parte dos observaciones claves. En primer lugar, mientras que se han hecho ciertos avances acerca la incorporación las prioridades de igualdad de género en los planes y estrategias nacionales de desarrollo, en concreto ocho de doce países han establecido mecanismos para implementar compromisos acerca los derechos de la mujer, que iban en conjunto con el fortalecimiento de mecanismos institucionales. Estos progresos tienden de evaporar a la hora de la verdad, es decir al implementar las estrategias y al destinar los recursos necesarios para lograr los objetivos. En otras palabras, una apropiación nacional entorno a la igualdad de género requiere un alto grado de voluntad y compromiso político. A parte, para todos estos procesos de estrategias del desarrollo, de planificación, diseño presupuestario y monitorea es esencial tener la participación y el compromiso de la sociedad civil y expertos en el área de género, asegurada de manera constante y a largo plazo. En algunos países, en particular en Kirguistán, Nepal y Etiopía, los gobiernos han creado procesos participativos para garantizar la participación de una amplia gama de *stakeholder*, incluso las mujeres organizaciones para la identificación de las prioridades de desarrollo nacional. Sin embargo, la influencia de los defensores de la igualdad de género sigue siendo limitada debido a la falta de conocimientos sobre los marcos técnicos de la política macroeconómica.²⁴⁸ Por último, cabe señalar que en la buena parte de los países los

²⁴⁷ Ver Chiwara, L. & Karadenizli (2008): *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality*, p. 8.

²⁴⁸ *Ibid.*, 9

espacios han sido abiertos para una participación de la sociedad civil y defensores de los derechos de la mujer, en las fases previas de la implementación, es decir no se ha abierto el mismo espacio en los procesos de suministro de la ayuda y la gestión presupuestaria. Esto se debe en parte al hecho de que los marcos de políticas macroeconómicas y las negociaciones sobre los recursos de la ayuda, en el pasado han sido una prerrogativa de los Ministerios de Finanzas y Planificación.

- **Alineación:** Las reformas encaminadas a fortalecer la Gestión de Finanzas Públicas (PFM, por sus siglas en inglés) y promover los sistemas del presupuesto basado en desempeño y resultados están actualmente en curso en la mayoría de los países incluidos en los estudios de caso, en particular Etiopía, Ghana, República Democrática del Congo y Camerún, han comenzado a facilitar la alineación respecto a los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, aún quedan retos considerables ya que los donantes siguen utilizando distintos procedimientos y mecanismos, en su mayoría justificado por los bajos niveles de gobernabilidad. Mientras que los donantes activos en los 12 países tienen políticas de género activas, el apoyo de los donantes para la ejecución de los planes y políticas nacionales para la igualdad de género varía considerablemente, tanto por donante como país socio. Cabe mencionar que se ha revelado también limitaciones de capacidad interna de los donantes, sea por conocimiento o disponibilidad de recursos humanos. Ejemplos positivos se encuentran en Surinam, Nepal y Camerún, donde se ha promovido la realización de las agendas nacionales con enfoque de género y fortalecido las capacidades institucionales. En el caso del Camerún, la Comisión Europea ha trabajado estrechamente con UNIFEM y el Ministerio del empoderamiento de la mujer, familia y de las organizaciones de la sociedad civil, y a través de Fondo Europeo de Desarrollo (EDF, por sus siglas en inglés) se ha logrado fortalecer la dimensión de género y su incorporación en los objetivos y áreas estratégicas.²⁴⁹

Otros estudios revelaron como desafío al cumplimiento del principio de alineación la falta mecanismos al nivel de país para seguir y medir la aplicación de la AOD con fin de apoyar programas y políticas sensibles al género. Para ello, la OCDE ha desarrollado en “*gender equality marker*” como herramienta de políticas para desglosar el gasto real de recursos de donantes bilaterales destinados a las políticas para mujeres y la

²⁴⁹ Ver Ibid, p. 13

igualdad de género.²⁵⁰ Experiencia con este mecanismo han mostrado que a pesar de firmes compromisos y programas para destinar fondos particularmente a temas y sectores con un enfoque de género, se carece de bases de datos fiables en general y datos económicos y estadísticos desagregados por sexo, que obstaculizan el proceso de seguimiento de los flujos de AOD.²⁵¹

Otro aspecto clave al respecto, son las iniciativas de apoyo presupuestaria específicos, es decir los presupuestos sensibles al género. Los presupuestos con enfoque de género ayudan a identificar las maneras en que las asignaciones responden a las prioridades de las mujeres y las maneras en que los gobiernos utilizan sus recursos para reducir la pobreza, promover la igualdad de género y aspectos de salud.²⁵² Además ayudan a asegurar que el gobierno rinda cuentas en cuanto a sus compromisos asumidos acerca los marcos internacionales que abarcan los derechos de la mujer y los compromisos en las políticas nacionales de desarrollo, que a su vez se garantiza a través de la participación de una amplia gama de stakeholders que participan en el proceso de planificación presupuestaria. En otras palabras, se logrará una mayor visibilidad en cuanto a las asignaciones financieras y el seguimiento de los gastos, que a su vez promueve un presupuesto más transparente y aumenta la rendición de cuentas tanto de los donantes como de los gobiernos socios para cumplir los compromisos de igualdad de género y de otros objetivos de desarrollo. Iniciativas para aplicar un presupuesto sensible al género están actualmente en curso en muchos países, como Etiopía, Ghana, Camerún, Indonesia y Nepal, aunque con diferentes niveles de éxito. En muchos países la aplicación sigue siendo ad-hoc, y no necesariamente vinculada a reformas de la gestión de las finanzas públicas, lo que disminuye la probabilidad de

²⁵⁰ Las Actividades por donantes en determinadas zonas se clasifican en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, como principal objetivo o como un objetivo importante. En virtud del primero, las actividades deben ser las medidas específicas que reduzcan las desigualdades de género, garantizar que las mujeres se beneficien de igual manera como los hombres, compensar discriminaciones y reducirlas. En cuanto al segundo objetivo, las actividades deben garantizar que las mujeres y las niñas también se benefician de la realización del objetivo, no reducido únicamente al género. El sistema requiere que los propios donantes clasifiquen sus gastos según el enfoque del objetivo. Ver información disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/63/37461060.pdf>

²⁵¹ En caso de Etiopía, el *gender marker* estima que en 2004-2005 la financiación para la educación de las niñas ha aumentado un 32 % en comparación con 2003-2004, en el mismo período de las asignaciones presupuestarias para la salud, el abastecimiento de agua, la agricultura y seguridad alimentaria destinadas con especial énfasis para las mujeres pobres aumentó un 84 %, 94 % y 36 %, respectivamente. Como resultado, desde 1995 hasta 2005 la matriculación de niñas en la enseñanza primaria la escuela primaria aumentó desde 20,4 a 79,8 % y en la escuela secundaria de 5,7 a 19,8 %, principalmente debido a una distribución más equitativa de las escuelas en las zonas rurales y desatendidas, la eliminación de las cuotas escolares y mayor conciencia de los padres sobre la importancia de la educación de las niñas. Más allá de estos dos sectores, la falta de la coherencia en la disponibilidad de datos desglosados por sexo e indicadores fiables ha restringido el uso del *gender marker* respecto a los diferentes tipos de gastos para las acciones dirigidas a las mujeres de la potenciación y la igualdad de género. Para más detalles, ver Chiwara, Letty & Karadenizli (2008): *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality*, p. 14

²⁵² UNIFEM/UNFPA (2006): *Ver Los presupuestos sensibles al género en la práctica: Manual de capacitación*. UN: New York

tener un impacto significativo a la hora de destinar y/o aumentar la asignación de recursos para políticas y programas de género.²⁵³

- **Armonización:** Uno de los objetivos clave del principio de la armonización es aumentar el porcentaje de la ayuda canalizada a través de enfoques basados en programas, incluyendo el apoyo presupuestario directo y los enfoques sectoriales. Los estudios de casos muestran que si bien ha habido cierto aumento en el uso de enfoques basados en programas, la financiación de proyectos sigue siendo la modalidad de ayuda más frecuentemente utilizados, sobre todo en los ámbitos de la igualdad de género. Por ejemplo, en Ghana, el 65 por ciento de la ayuda se entrega a través de la financiación de proyectos, dado que se trata de un país frágil en el estado de post conflicto con una capacidad institucional limitada, el uso de enfoques basados en programas no ha sido considerado. En Asia y el Pacífico, los enfoques sectoriales se han aplicado en Nepal y Papua Nueva Guinea, antes de la firma de la Declaración de París y se están desarrollando actualmente en los sectores de educación y salud en Indonesia. En Honduras paulatinamente se están implementando programas, con el fin de apoyar los esfuerzos que está realizando el Gobierno para fortalecer las capacidades institucionales, en particular en la planificación y gestión de las finanzas públicas, así como en los sectores sociales.²⁵⁴ Además cabe mencionar que la aplicación de enfoques basados en programas ha tenido un impacto limitado sobre la financiación destinada al objetivo de la igualdad de género, en todos los 12 países del estudio. Se ha llegado a la conclusión que las nuevas modalidades pudiesen ser más eficientes, pero también se señala una falta de flexibilidad en comparación con la financiación de proyectos concretos, que han brindado oportunidades para obtener el apoyo financiero para propuestas innovadoras. Además, las negociaciones acerca la financiación de programas, que se desarrolla en primer lugar entre el gobierno socio y el donante, han reducido en varios casos los espacios políticos que permitiesen la participación de grupos de la sociedad civil y defensoras de los Derechos Humanos, en los procesos de planificación y discusión.
- **La Gestión orientada a resultados:** Como se ha señalado bajo los otros principios la carencia más determinante para la gestión y evaluación basada en resultados es la falta de base de datos y datos desagregados por sexo. Mientras que los estudios por

²⁵³ Ver Chiwara, Letty & Karadenizli (2008): Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality, p. 16

²⁵⁴ Ver Ibid., p. 16

país han revelado avances para la creación de base de datos estadísticos que puedan informar sobre la planificación y el seguimiento del desarrollo, el nivel de la integración de los indicadores sensibles al género en los marcos de resultados y / o evaluaciones de desempeño de políticas y programas de los donantes, así como la recopilación de datos desglosados por sexo en los institutos nacionales de estadística sigue siendo muy limitada.

- **Mutua responsabilidad:** Los estudios señalan que la mutua la rendición de cuentas ha tendido a centrarse en la rendición de cuentas de los países socios hacia los donantes y no necesariamente entre los gobiernos a sus ciudadanos. En muchos países, el papel de los mecanismos institucionales y políticos para la igualdad de género y/o de las organizaciones de la sociedad civil y para exigir una rendición de cuentas acerca el compromiso y desempeño en el ámbito de género ha sido limitado. Esto se debe tanto a su limitada capacidad para ejercer esa función y por falta de sistemas de rendición de cuentas que estén abiertas a la participación de estos grupos y la sociedad civil en general. Con la excepción de algunas iniciativas en Etiopía y Ghana, en la mayoría de los países no se han establecido mecanismos de control que permitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil para formular reivindicaciones en cuanto a la responsabilidad de proporcionar resultados de progreso en la igualdad de género. Además cabe mencionar que hay bajos niveles de reconocimiento o conocimiento sobre las nuevas modalidades de ayuda, en particular entre los grupos y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con las cuestiones de derechos de la mujer, o a penas tienen información acerca el debate sobre la eficacia de la ayuda.

Sin embargo, la mutua rendición de cuentas también requiere mecanismos de hacer rendir cuenta a los donantes hacia el país socio entorno de su responsabilidad y los resultados de su desempeño. Esto es particularmente difícil en los países en que son muy dependientes de la ayuda, como la República Democrática del Congo, Etiopía, Nepal y Papua Nueva Guinea, tanto por las asimetrías en las relaciones de ayuda como por las debilidades de mecanismos nacionales de rendición de cuentas, que además a menudo no se consideran por parte de los donantes como marco que crea obligaciones para ellos. A pesar de que si existen obligaciones para los donantes, ya que la rendición de cuentas de los sistemas de ayuda debería evaluarse en términos de progreso hacia objetivos acordados internacionalmente, en particular bajo el marco de los Derechos Humanos, incluso los derechos de la mujer, el derecho a la desarrollo y los derechos económicos y sociales, que implican normas mínimas con un

importante grado de exigibilidad que también aplica para los donantes. Por tanto es esencial que se incluyan indicadores específicos a los Derechos Humanos y/ sensibles al género, tanto como enfoques basados en resultados, en los procesos de monitoreo y evaluación, para permitir una mediación realística acerca los progresos en los objetivos de desarrollo, que van más allá de los indicadores previstos en el marco de la Agenda de París o de los ODM. Para los casos concretos se puede concluir que se ha puesto de relieve la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, en particular entre los Ministerios de Planificación Económica y Finanzas, para realizar un seguimiento y evaluación basados en resultados medidos a través de indicadores sensibles a los Derechos Humanos y el género, así como en términos de progresos realizados en virtud de los ODM o requisitos específicos p.e. en el contexto de la CEDAW.

Si bien hay una diversidad en las experiencias de los países respecto a la aplicación de la Declaración de París y sus implicaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, se puede resumir de forma más general, que los estudios de caso indican que todavía hay una brecha considerable entre la retórica y la práctica a la hora de aplicar los principios de la DP a nivel del país. A pesar del compromiso de los donantes acerca el principio de la alineación, el suministro de la ayuda aún no está plenamente alineado con los planes de desarrollo nacionales, en particular respecto a las estrategias de igualdad de género y los objetivos de empoderamiento de la mujer. A parte de desafíos identificados entorno a las capacidades institucionales y/o mecanismos de monitorear y evaluar los progresos, el aspecto más importante es que la necesidad de fomentar una amplia base para la apropiación nacional, sobre todo a través la participación de las OSCs, defensores de igualdad y las comunidades locales en los procesos nacionales de planificación del desarrollo, está aún lejos de ser abordada de forma justa y adecuada.

b) Derechos del Niño y la eficacia de la ayuda

Aspecto clave acerca de los Derechos del Niño en el contexto de la eficacia de ayuda es que no se hace mención al respecto, ni en el desempeño de los Grupos de Trabajo del CAD, ni en los respectivos documentos acerca la Agenda de París o el marco de referencia para la integración de los Derechos Humanos en el desarrollo. Significativo es el firme compromiso de los miembros del CAD en cuanto a la instrumentalización de la DP para avanzar en el logro de la

igualdad de género, los Derechos Humanos y la sostenibilidad ambiental²⁵⁵, haciendo referencia a los niños únicamente como parte de la cadena de causalidad, “*para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres*”.²⁵⁶

Es decir, la evidencia muestra que la vinculación entre ayuda y temas específicos de niños, a penas se plantea en los foros y debates sobre la eficacia de la ayuda. Parece justificarse de manera pragmática, bajo la presunción que la financiación para la realización de los derechos de los niños se tiene en cuenta en el sistema de ayuda, dado que forma parte de una política más amplia definida por las estrategias de reducción de la pobreza y el firme compromiso acerca los ODM. Así que la corrección de cualquier defecto en el propio sistema de ayuda a su vez dará lugar a la mejora del bienestar de los niños.²⁵⁷ Debido a esta perspectiva limitada, el *Overseas Development Institute* (ODI) y UNICEF Innocenti Research Centre han publicado un estudio sobre la visibilidad de los derechos de los niños en las intervenciones y políticas de donantes, y acerca la pregunta si las nuevas modalidades de la Agenda de París permiten o impiden el progreso de la Convención internacional de los derechos del niño (UNCRC, por sus siglas en inglés).²⁵⁸ En las conclusiones se plantea que los derechos del niño no siempre están bien establecidos en los programas de ayuda, dado que son vistos como problemas “transversales” o “intereses particulares”, se corre el riesgo que pierden en la competencia con otras cuestiones de Derechos Humanos, que dominan las preocupaciones o presiones políticas. La atención a las necesidades particulares de los niños se presta en su mayoría a través de proyectos o programas, que a pesar de ser herramientas tradicionales las cuales se buscan reducir en el marco de la Agenda de París, parecen ser las únicas vías activas para la realización de los derechos de los niños.

Es decir, hay una escasa visibilidad de temas específicos de derechos del niño en las políticas e intervenciones del donante, tal como se está promoviendo respecto al *mainstreaming* en temas de género o políticas y programas sensibles al género. El estudio mencionado que se basa en una comparación de seis donantes bilaterales claves²⁵⁹ de la OCDE y la Unión Europea como donante multilateral, no revela sólo similitudes entre los donantes, sino también diferencias significativas y la necesidad para una mayor coordinación y la comunicación entre

²⁵⁵ Ver DFID/OECD (2008): Fortalecimiento de los resultados e impactos de la Declaración de París en materia de desarrollo mediante el trabajo sobre igualdad de género, exclusión social y Derechos Humanos. Taller, Londres, 12-13 marzo 2008, p. 2

²⁵⁶ Preámbulo – Programa de Acción Accra (2008)

²⁵⁷ Ver ODI (2009): Raising the game: mainstreaming children’s rights. ODI: Briefing Paper 56, p. 2

²⁵⁸ Ver Harper, C. et al. (forthcoming): Assessing the Visibility of Child Rights in Donor Actions. Working Paper. London: ODI and and Florence: Innocenti Research Centre.

²⁵⁹ Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, el Reino Unido y Suecia

los donantes, si se pretende abordar de manera eficaz la multi-dimensionalidad inherente de los derechos del niño.²⁶⁰ A pesar de que todos los donantes tengan los derechos del niño asumidos en sus estrategias de desarrollo, sea de forma transversal o como estrategias específicas relacionadas a cuestiones de niños, también hay casos (Alemania y el Reino Unido), donde los derechos del niño forman parte de una amplia concepción de los Derechos Humanos. Asimismo es difícil evaluar los niveles de financiación de las políticas y programas vinculada al cumplimiento de los derechos del niño, debido a la organización sectorial de los gobiernos y la escasez de datos desagregados en muchos países socios. Ello implica también la falta de un sistema de monitoreo y evaluación específico para los temas relacionados con los derechos del niño, así como establecer un imperativo para prioridades y consideraciones acerca de los niños a través de políticas y programas con atención particular. Si bien es cierto que los derechos del niño forma parte del amplio marco del derecho internacional de los Derechos Humanos, por lo cual se justifica la respectiva responsabilidad en términos jurídicos y éticos, y también es cierto, que existe un nivel relativamente alto de visibilidad internacional en cuanto a los temas claves, tales como educación, salud, nutrición a través de los ODM, no se ha dado la suficiente atención a la protección de los derechos de niño y la participación de jóvenes en las estrategias de desarrollo de los países socios. Las necesidades particulares de los niños exigen un énfasis más distinguido, que va más allá de una perspectiva sobre ‘intereses especiales’, además de darles voz en los procesos de diseño de políticas y toma de decisiones.

Por el lado de los países socios, se ha podido observar que las posibilidades para los donantes de lograr una mayor visibilidad de los derechos del niño, dependen de la arquitectura del donante, tanto como de las características de gobernabilidad y del nivel de dependencia de la ayuda en general.²⁶¹ Al respecto, el estudio ha analizado el desempeño de los donantes en cinco países socios²⁶², reflejando en primer lugar la medida en que ayuda se está canalizando a través de la ayuda presupuestario general, que también determina la influencia que pueden o no pueden tener estrategias e incentivos de donantes para la persecución de los derechos del niño. En los países con altos niveles de ayuda presupuestaria, prioridades de los donantes pueden recibir menor impacto, dado que los donantes se comprometen a apoyar programas nacionales de desarrollo, como se prevé en la DP, en términos de apropiación nacional y alineación y armonización de los donantes. Al respecto, cabe mencionar que las posibilidades

²⁶⁰ Ver Harper, C. & Jones, N. (2009): Children rights and aid: mutually exclusive? Visibility of child rights in donor action. ODI Background Note, p. 4

²⁶¹ Ibid, p. 6

²⁶² Nicaragua, Vietnam, Sierra Leona, Tanzania y Etiopia

de tener éxito con incentivos desde fuera dependen en gran medida de las estructuras de gobernabilidad, lo que demuestra la evidencia, en países socios con programas nacionales de desarrollo bien definidos, tal como es el caso en Vietnam, que en general puede considerarse como buen ejemplo para la implementación exitosa de buena parte de los compromisos de París, que a su vez ha contribuido a dar más atención a los temas de derechos del niño. Siendo un país con un alto nivel de recursos canalizados a través de la ayuda presupuestaria general, así como progresos considerables en la lucha contra la pobreza y la mejora de indicadores acerca del bienestar de los niños. Se debe destacar también que forma parte de la iniciativa piloto de las Naciones Unidas (conocido como “Una sola ONU”), bajo el objetivo de armonización de todas las actividades vinculadas a las NNUU a través de una sola oficina en el país.²⁶³

En cuanto a los resultados, se puede resumir que los donantes por un lado progresivamente apoyan programas que abordan los derechos del niño, en particular cabe destacar que donantes que no tiene un enfoque específico de derechos o de cuestiones de niños, apoyan programas de educación o como en el caso del Banco Mundial, que ha trabajado recientemente con el gobierno para promover la participación de la sociedad civil, con un fuerte apoyo para programas nacionales de desarrollo y estrategias nacionales de acción juvenil.²⁶⁴ No obstante, las evidencias muestran que la mayor parte de las agencias de desarrollo, sea del sistema de las Naciones Unidas, organismos bilaterales o multilaterales, que trabajan en Vietnam están más a favor de apoyar el fortalecimiento del desarrollo económico e institucional, bajo la lógica que a su vez beneficiarían los niños de forma indirecta. Asimismo falta la sensibilidad para cuestiones de niños y un enfoque específico a la hora de hacer un análisis del país, por lo cual parece que la incorporación de los derechos del niño en las políticas de ayuda siguen dependiendo en primer lugar de la voluntad de los donantes individuales, en lugar de cumplir con las responsabilidades señaladas en las estrategias de asistencia al desarrollo.²⁶⁵

Asimismo, existen algunos proyectos pilotos que se han puesto en marcha en países de bajo ingreso que en general muestran otras prioridades que un énfasis en ámbito considerado

²⁶³ Es iniciativa se conoce como “*Delivering as One*”, que congrega todos los organismos del sistema de las NNUU con el fin de lograr conjuntamente los objetivos de desarrollo, de forma más eficaz y eficiente. Entre otros países incluye Mozambique, Cabo Verde, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay, Albania. Ver UN (2009): *Delivering as One Presentation*. UN: New York, más información disponible en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=7>

²⁶⁴ Ver Harper, C. & Jones, N. (2009): *Children rights and aid: mutually exclusive?*, p. 6

²⁶⁵ Para más detalle ver: Harper, C. & Jones, N. (2009): *Children rights and aid: mutually exclusive?*; Jones, N. et al. (2009): *Children's Rights in the Context of the Paris Agenda: A Review of Developing Country Experiences*. London: ODI and Florence: Innocenti Research Centre.

específico, p.e. el programa *Ghana's Livelihood Empowerment against Poverty* (LEAP) financiado por el PNUD, que se basa en subvenciones financieras para familias con el fin de salir de la pobreza e invertir en el capital humano de los niños, con especial atención para familias de huérfanos y niños vulnerables. Cabe mencionar que las transferencias mensuales de dinero a los hogares beneficiarios están condicionadas, en términos de escolarización, la inscripción al registro de nacimiento, la asistencia médica a las clínicas infantiles y la vacuna, aunque no sean impuestas de manera activa, se hace mención a la hora de pagar las cuotas mensuales.²⁶⁶

Asimismo permanecen una serie de desafíos, como una metodología de selección de familias más transparente, así como un sistema de monitoreo y evaluación, crucial para tener una base de datos y evidencia para el análisis de coste-eficacia del programa y para futuras expansiones del programa. Por último cabe mencionar que se han realizado poco progreso hasta la fecha en cuanto a la intención de vincular los beneficiarios a los servicios complementarios, que está limitado por la escasa coordinación entre las instituciones del país, en particular el Ministerio de Salud y el Sistema Nacional de Seguridad Social (NHIS, por sus siglas inglesas). El aspecto positivo que merece reconocimiento, es el fuerte énfasis en la protección social que se ha hecho en el marco de las estrategias de reducción de pobreza en Ghana (GPRS I y II, por sus siglas en inglés), que incluyen grandes programas con un fuerte enfoque en los derechos de los niños, p.e. *Education Captation Grant; School Feeding Programme; Public Work Programmes*, con un enfoque en jóvenes y *el LEAP*.²⁶⁷

Mientras que en el marco de la OCDE existen redes internacionales con un considerable nivel de coordinación, y que incluyen donantes bilaterales, multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, alrededor áreas de igualdad de género (GENDERNET) o temas ambientales (ENVIRONET), no hay redes mundiales comparables para el marco de los derechos del niño. A pesar de que el sistema de las Naciones Unidas, en particular con UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), tiene actores poderosos, así como algunas grandes ONGs orientadas a los derechos del niño, como Save the Children, Plan International y World Vision, las iniciativas coordinadas para abordar los impactos específicos de los niños sobre las principales cuestiones y políticas al nivel-macro han sido limitadas hasta ahora.

²⁶⁶ Ver Jones, N. & Ahadzie, W., Doh, D. (2009): *Social Protection for Children: Opportunities and Challenges in Ghana*. ODI/UNICEF WCARO. London

²⁶⁷ Ver *Ibid*, p. 2

5.3 Conclusiones sobre los avances y desafíos encontrados en la aplicación práctica

Los estudios de caso y la literatura acerca la aplicación de las Agendas de París y Accra con una perspectiva específica de Derechos Humanos, presentan un balance de resultados más bien moderado, que deja espacio para críticas y retos a enfrentar. A pesar del firme compromiso en ambos campos por parte de la comunidad internacional, su aplicación y cumplimiento real siguen siendo en gran medida una práctica emergente, dado que para varios compromisos aún no existe definiciones prácticas y operacionales acordadas de manera general. En otras palabras, no es por falta de reconocimiento y compromiso de vincular las políticas y programas de desarrollo basados Derechos Humanos, ya que eso se ha manifestado con los distintos acuerdos y marcos de referencia, como la AOPP del CAD, más bien se puede observar que los impulsos se dan ante todo por parte de los donantes, dependiendo de la propia política al desarrollo acerca temas específicos de Derechos Humanos. Es decir, las estrategias y el énfasis en los Derechos Humanos, varían según donante y su respectiva interpretación del grado de responsabilidad que implica el marco internacional de los Derechos Humanos para ambas partes, el donante y el país socio. A menudo se justifica un desempeño menos comprometido acerca derechos específicos por carencias institucionales y de las capacidades al nivel nacional. Al incluir los Derechos Humanos en la cooperación al desarrollo las estrategias de desarrollo del país o más específicas para un determinante sector, el análisis de prácticas pone de relieve la importancia del respeto y del uso de los mecanismos internacionales de Derechos Humanos, incluso las unidades para la evaluación de los tratados en el marco de las Naciones Unidas y los relatores especiales sobre la situación de los Derechos Humanos, para informar sobre los compromisos y el desempeño del trabajo de los donantes y los países socios.

Otro punto clave son las debilidades y los avances mínimos que se han realizado en cuanto al compromiso de mutua responsabilidad. Los donantes podrían tener un papel activo a la hora de fortalecer la rendición de cuentas de los donantes hacia los gobiernos de los países socios y de la población a través de la provisión de información pública sobre las políticas y los programas empleados, y permitir al mismo tiempo que los programas financiados e implementados por parte de los donantes, sean revisados en las comisiones parlamentarias de los países socios o por parte de las instituciones nacionales para la protección de los Derechos Humanos. En este contexto, cuatro condiciones claves determinan el nivel de progreso en el principio de la mutua responsabilidad: Confianza, credibilidad, coherencia y capacidad.²⁶⁸ Si las relaciones de los donantes no se basan en confianza y credibilidad es poco probable que

²⁶⁸ Ver Steer, L. et al (2007): Mutual accountability at the country level. A concept and emerging good practice paper. ODI: London, p. 41

políticas y programas al desarrollo podrán tener un impacto a largo plazo a través de cambios fundamentales desde la base, sino se limitan a enfoques asistencialistas a corto plazo. La credibilidad implica estrategias y compromisos de los donantes alrededor de un marco claro y creíble, que debería establecerse en primer lugar por parte del país socio, teniendo las capacidades necesaria y una base para la integración de los distintos intereses de los *stakeholders* claves en el proceso de planificación; condición necesaria para asegurar una coherencia de las estrategias en distintas áreas y a largo plazo. El marco de los Derechos Humanos ofrece una base fundamental para aliviar la búsqueda de estrategias conjuntas, dado que incluye una amplia gama de instrumentos y convenciones internacionalmente reconocidos.

En este contexto es esencial incluir e interrelacionar también distintos canales y procesos de rendición de cuentas que debería a su vez incluir una amplia participación de instituciones y expertos en Derechos Humanos en los procesos de diseño y formulación programas con soluciones claras y prioridades operativas en el contexto de desafíos específicos de ciertos derechos, sectores o grupos vulnerables. Asimismo debería hacerse mayor uso de las herramientas de apoyo presupuestario y el suministro de los recursos de la ayuda al desarrollo a través de los sistemas de finanzas públicas, con un mayor énfasis en necesidades y/o derechos específicos, tal como en el caso de los derechos de la mujer o del niño. Los principios fundamentales de los Derechos Humanos, no-discriminación e igualdad deberían ser las metas en cuanto a la planificación presupuestaria, tanto como enfoques de necesidades y un análisis del impacto a base de indicadores de Derechos Humanos o sensibles al género.

La capacidad de sancionar por resultados malogrados o el abuso de poder (*enforceability*), como se entiende en el concepto de *accountability* parece ser una de las piezas que faltan en la comprensión de la responsabilidad mutua. Existen pocos mecanismos y las evidencias sobre lo que funciona y que no, son aún muy limitadas. Por parte de los donantes, la atención principal se ha dirigido hacia la eficacia de las modalidades de ayuda en torno a los resultados, que se han instrumentalizado como incentivos para que los gobiernos socios mejoren su conducta. Asimismo se sigue implementando la práctica de condicionalidad respecto a los Derechos Humanos. No obstante, mutua responsabilidad, en particular acerca de los compromisos de Derechos Humanos no se puede considerar implementada ni en su sentido más básico. Dado que sin reciprocidad la palabra “mutua” sobra, si los países socios no pueden hacer uso de condicionalidades y si el desempeño para el cumplimiento de los Derechos Humanos, medido por parte de los donantes, se valora o su ignorancia se sanciona según los criterios

establecidos por ellos, ya que bajo el techo del derecho internacional de los Derechos Humanos tanto donantes como países socios se someten a las mismas responsabilidades y obligaciones.

PARTE 4: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: HACIA LA EFICACIA DE LA AYUDA MULTILATERAL BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS

"Overcoming poverty is not a gesture of charity. It is an act of justice. It is the protection of a fundamental human rights, the right to dignity and a decent life. While poverty persists, there is no true freedom."

Nelson Mandela, 2005

6. La (in)eficacia de la ayuda al desarrollo sin responsabilidad y condicionalidad mutua basada en los Derechos Humanos

Todos los interesados coinciden en que el sistema de ayuda no está funcionando lo suficientemente bien. No cabe duda, el consenso acerca la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda se ha logrado y manifestado en las Agendas de París y Accra, pero las implicaciones derivadas de sus compromisos no parecen ser asumidas en su totalidad. Los principios establecidos abarcan muchas, aunque no todas, de las áreas principales que necesitan ser reformadas. Varios de los recurrentes temas del debate internacional más reciente - la apropiación por parte del país socio en particular – son instrumentos eficaces para señalar un problema y formular en un sentido compartido como debe ser abordado. Mientras que se pretendió revelar la naturaleza de los problemas y dar respuestas y metas simplificadas para su aplicación a todos los contextos y relaciones de ayuda, los compromisos de París no cumplen las expectativas. Bajo la lente de las críticas, la Agenda ofrece demasiado espacio para interpretaciones en su favor o en contra, así se ha planteado también en la presente investigación que no llega al corazón del problema. En estos sentidos, estamos más lejos de un acuerdo sobre los principios básicos para un sistema de ayuda al desarrollo eficaz que puede parecer.

Mejorar la visibilidad de la ayuda, cuando la ayuda es impredecible, es un reto fundamental del sistema de la cooperación al desarrollo. Los gobiernos de los países socios deben ejercer un liderazgo efectivo en los procesos de desarrollo nacional, no obstante la imprevisibilidad de la ayuda al desarrollo está desembocando en pérdidas de posibles oportunidades y políticas de "stop-and-go" que entorpecen los avances hacia los objetivos de desarrollo, sobre todo en cuanto a la reducción de la pobreza. Esto significa que la relación entre país socio y los donantes se basan ante todo en los principios de comunicación, información y transparencia, que forman parte de elementos bajo el amplio concepto de *accountability*.

El valor y el propósito de mejorar la rendición de cuentas mutua es clara: Partiendo de las relaciones asimétricas de poder, que son intrínsecas en las relaciones de ayuda, se centra en los recursos de ayuda para los objetivos definidos en común, y permite que los gobiernos socios puedan tener un cierto grado de influencia sobre el desempeño y la conducta de los donantes. Esto, a su vez, hace que la ayuda se orienta más a las necesidades locales y las prioridades nacionales, y por tanto sea más eficaz. Sin embargo, las características actuales del sistema de ayuda siguen siendo poco propicias para una mutua responsabilidad, sobre todo por falta de voluntad de los donantes de someterse al mismo grado de control por parte de los países socios o de la población, que estos donantes exigen a sus asociados. Las presiones nacionales acercan una rendición de cuentas por parte de los gobiernos de los países socios, tanto como los sistemas y las rigideces en los procedimientos tienen por lo general prioridad sobre la posibilidad de entrar en pactos de ayuda que vinculan a los donantes a los compromisos específicos. Esto se refleja en la forma de los mecanismos internacionales existentes para la mutua la rendición de cuentas, que se suelta por falta de objetivos, sanciones y se limita a la voz del donante. Regulación y competencia, que podría dar lugar a importantes incentivos para su cumplimiento, son sustituidos por la autorregulación y las revisiones entre pares, con el único costo para los donantes por malos resultados en términos de su reputación.

7. De la Eficacia de la Ayuda a la Eficacia del Desarrollo

Las críticas en torno a la Declaración de París y las dificultades de implementar los principios, tanto por parte de los donantes como de los países socios, están cambiando la naturaleza del debate internacional que se van dirigiendo hacia el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busan, Corea, en noviembre 2011. Si bien el cambio de paradigma del sistema de la ayuda al desarrollo fue importante, el debate político entorno de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra se reduce a la gestión de la ayuda enfatizando la perspectiva de los donantes. Respecto a los avances, cabe decir aunque a mediados de 2010 cerca de la mitad de los donantes ha presentado nuevos planes o actualizados de aplicación de acuerdo con la AAA, muchos de estos son incompletos, de forma minimalista ponen énfasis en ciertos aspectos de la Agenda y dejando fuera otros.²⁶⁹ Sobre todo las cuestiones de desarrollo más amplias se ponen en segundo plano, aunque uno de los principios de París, la gestión basada en resultados tenga un enfoque orientado hacia el

²⁶⁹ Para un resumen sobre planes nacionales para la implementación de la agenda de eficacia ver: Reality of Aid Management Committee (2010): Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy.

desarrollo sostenible.²⁷⁰ En última instancia, la eficacia de la ayuda es sólo un componente a resolver a la hora de buscar estrategias de apoyo para potenciar el desarrollo sostenible de un país socio. Un componente del sistema internacional de cooperación que además no ha logrado hacer frente a las evidentes, eminentes y crecientes necesidades de los países en vías de desarrollo. A pesar de toda la retórica progresiva para reformar la arquitectura de la ayuda, el sistema continúa basándose en políticas de desarrollo elaboradas principalmente de los países donantes, que al mismo tiempo carecen de voluntad política de enfrentarse de forma eficaz y coherente a los principales desafíos del propio sistema y del desarrollo. A ello se suma, que los sistemas de monitoreo y evaluación, como las encuestas bianuales, que dan lugar a informes presentados por los gobiernos, demuestran otro espectro de las debilidades de la agenda por un lado y de la dominancia de los países donantes, por otra, revelando una vez más las relaciones de poder desiguales que aún no han sido adecuadamente enfrentadas.

Desde varios años los distintos actores del sistema de ayuda se han interesado cada vez más en la eficacia de los resultados y del desarrollo, si bien este nuevo paradigma se ha colocado recientemente en la agenda internacional. Nuevos debates sobre las cuestiones de la eficacia del desarrollo están surgiendo, también con vista al Alto Foro de Busan. Distintos actores bilaterales y multilaterales del desarrollo se comprometen con el paradigma que va más allá de la gestión eficaz de la ayuda, lo que se ve reflejado con mayor énfasis en políticas y programas, contribuyendo a diferentes concepciones sobre los pilares de un desarrollo eficaz.

Las organizaciones de la sociedad civil, junto a iniciativas regionales (por ejemplo NEPAD y el Banco Africano de Desarrollo²⁷¹) han empujado particularmente el cambio de perspectiva, tras considerarse insuficientemente reconocidos en el marco de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de Ayuda, se están llevando a cabo plataformas paralelas en torno de estas cuestiones, con el fin de analizar la eficacia del desarrollo desde el punto de vista de la sociedad civil.²⁷² El paradigma de la eficacia del desarrollo está ganando espacio en la arena internacional de la cooperación al desarrollo. En el marco de la preparación del IV Foro, las preocupaciones de los distintos actores de la cooperación giran en torno de diferentes temas. Mientras que los países

²⁷⁰ Ver Stern, Elliot D., et al. (2008): "Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness".

²⁷¹ Ver NEPAD/African Development Bank Group/African Union (2010): From Aid Effectiveness to Development Effectiveness. Roundtable debates: Issues for Discussion. Second Regional Meeting on Aid Effectiveness. Tunis, 4-5 November 2010.

²⁷² Para distintas posiciones e iniciativas sobre auto-regulación respecto a la eficacia y *accountability*, propuestas por ONGs y OSC del Sur, ver: Lingán Jeannet et al. (2010): Responding to development effectiveness in the global south. One World Trust/World Vision Briefing Paper Number 126, June 2010. Respecto a distintas experiencias y casos prácticos sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo, ver: Reality of Aid Management Committee (2010): Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy.

del Sur enfatizan como prioridades en el debate la predictibilidad de la ayuda, la gestión a través de los mecanismos nacionales, la continua condicionalidad de políticas, el desarrollo de capacidades fomentado por los propios países, la mutua rendición de cuentas y la reducción de los costes de transacción²⁷³; los países del CAD exigen a los países donantes de poner el acento en las áreas donde se están haciendo progresos, tal y como la ayuda desligada, la predictibilidad, la eliminación de la condicionalidad política y transparencia²⁷⁴.

Si bien ha sido la crítica de las OSC acerca la necesidad de reorientar la Agenda internacional sobre Eficacia de la Ayuda hacia la Eficacia del Desarrollo. Un debate que ha sido fomentado principalmente a través de las plataformas *Better Aid Platform* y *Open Forum*, canalizando las iniciativas de las OSC y brindado un espacio de intercambio y reflexión crítica, con el fin de definir y promover un marco de principios global para la eficacia del desarrollo.²⁷⁵ Un tal marco debería formalizarse mediante una nueva arquitectura del desarrollo que sea inclusiva, democrática y basada en los Derechos Humanos, promoviendo al mismo tiempo la soberanía y la coherencia de las políticas del desarrollo y otras líneas políticas.

Si bien en los últimos años se ha logrado un consenso ampliamente reconocido sobre la definición de la eficacia de ayuda a través de los cinco principios, una comprensión común de la eficacia del desarrollo y sus implicaciones para la política al desarrollo, sigue siendo difícil de alcanzar. Al contrario, el término se utiliza de manera diferente por diferentes actores en distintos contextos²⁷⁶ o se define indistintamente del término de eficacia de la ayuda.²⁷⁷ No obstante, la literatura emergente sobre la eficacia del desarrollo tiene en común la crítica que se viene articulando desde la Declaración de París, según la cual la eficacia de la ayuda se considera demasiado estrecha para abarcar los resultados generales del proceso de desarrollo o el impacto de otros agentes del desarrollo, tanto como de los sectores de financiación aparte de la AOD.

²⁷³ DAC/OECD (2010b): Fourth High Level Forum: The Path to Effective Development.

²⁷⁴ DAC/OECD (2010a): Aid Effectiveness and Accountability: G8 support is key for progress.

²⁷⁵ A pesar de su vinculación, la plataforma *Better Aid* se centra en las cuestiones generales de la eficacia del desarrollo con el fin de reformar el sistema de la ayuda al desarrollo. Mientras que el *Open Forum* es un proceso dirigido por las OSC, identificando principios específicos para la eficacia de la ayuda de las OSC y sus implicaciones para las prácticas de la cooperación de las OSC, así como para las políticas de los países donantes y socios.

²⁷⁶ Gran parte de la literatura sobre eficacia del desarrollo se ha producido en países en vía de desarrollo. No obstante, aún existe documentación escasa en torno de este debate, en particular lo que se refiere a posturas oficiales por parte de los países miembros de la OECD- DAC y otras organizaciones multilaterales.

²⁷⁷ En el marco del *Development Group* de las NNUU que tiene como objetivo mejorar el suministro de la ayuda de forma más coherente, eficaz y eficiente, define la eficacia del desarrollo a través de 1) la apropiación nacional, 2) el uso de ventajas comparativas del sistema de NNUU y 3) maximizar la eficacia y la rendición de cuentas; componentes que plenamente coinciden con los cinco principios de París. Ver UNDG (2010): About UNDG. <http://www.undg.org/index.cfm?P=2>.

En la literatura sobre eficacia del desarrollo se pueden identificar cuatro posibles categorías punto de partida para conceptualizar la comprensión de la eficacia del desarrollo, sin considerarlos excluyentes entre sí, ni exhaustivos, más bien como un concepto amplio acompañado por una agenda ambiciosa, que se vuelve cada vez más compleja y difícil a poner en práctica. Si bien la probabilidad de lograr un consenso sobre una definición de la eficacia del desarrollo, teniendo en cuenta también las diferentes nociones que puede tener la definición del “desarrollo”, se han identificado las siguientes nociones centrales²⁷⁸: 1) la eficacia organizacional, 2) coherencia o coordinación, 3) los resultados del desarrollo logrados a través de la ayuda, 4) resultados globales del desarrollo.

- **Eficacia del desarrollo como eficacia organizacional**

El concepto de eficacia del desarrollo ha sido frecuentemente usado por las agencias de ayuda, especialmente las organizaciones multilaterales, como medio de evaluar la eficacia de sus propias políticas y programas. En este sentido, la eficacia del desarrollo se define desde el lado de la oferta, en términos de lo bien que una organización está logrando sus objetivos y metas establecidas. Hay una serie de ejemplos de cómo las organizaciones multilaterales han examinado la eficacia del desarrollo de esta forma: El Banco Mundial publica desde los años '90 los Exámenes anuales de la eficacia en términos de desarrollo, poniendo el énfasis en el desempeño y los resultados de la organización, lo que corresponde a conceptos y criterios que se asimilan con la eficacia de la ayuda y la terminología de la Declaración de París.²⁷⁹ A pesar de hacer una distinción entre la eficacia del desarrollo y de la organización, la eficacia del desarrollo en esta definición sigue siendo limitado al impacto en el desarrollo de la política de la propia organización, sin considerar un análisis más amplio acerca los resultados de un proceso de desarrollo global que incluye factores externos, tanto como el papel de otros *stakeholders* relevantes en el sistema de la cooperación. Por lo cual esta definición se acerca a la eficacia de la ayuda en el sentido de la gestión eficaz y eficiente de la ayuda. El énfasis aquí no son los resultados reales en sí, sino se busca garantizar que las intervenciones sean pertinentes a los objetivos de desarrollo. También se considera cómo estos objetivos de desarrollo particulares se determinan como prioridades las que justifican las intervenciones

²⁷⁸ Kindornay, Shannon/Morton, Bill (2009): Development effectiveness towards new understandings. Issue Brief Development Cooperation Series. North-South Institute. September 2009, p. 2.

²⁷⁹ Ver Banco Mundial: ARDE – Annual Review of Development Effectiveness. El PNUD también ha publicado una serie de Informes sobre eficacia del desarrollo. Los primeros informes relacionados con este paradigma distinguían entre el eficacia del desarrollo y de la organización, siempre centrado en la eficiencia y la eficacia de los programas y proyectos propios del PNUD. Eficacia organizativa mide los objetivos de la organización en base del criterio de tiempo en un contexto de gestión basada en resultados, mientras que la eficacia del desarrollo el impacto de la asistencia y los avances hacia los objetivos del desarrollo y representa la medida en que una institución o intervención ha dado lugar a cambios previstos. Ver UNDP (2001): Development Effectiveness: Review of Evaluative Evidence, Evaluation Office.

para el desarrollo. Esta comprensión de la eficacia del desarrollo no implica un cambio fundamental del *status quo*, dado que coincide con el actual discurso oficial sobre la ayuda al desarrollo, por lo cual no satisface a las OSC que inciden en la medición de la eficacia del desarrollo en base del alcance de Derechos Humanos o mayor equidad de género.

- **Eficacia del desarrollo como coherencia o coordinación**

Algunos actores ven la eficacia del desarrollo en términos de acciones de coordinación y coherencia de las políticas relacionadas con el desarrollo. Un punto de vista, por ejemplo, sostiene que la eficacia del desarrollo reconoce que políticas nacionales no directamente ligadas a la ayuda afectan a los procesos de desarrollo, por lo cual surge la necesidad de coherencia de las políticas de departamentos gubernamentales y ámbitos políticos, como el comercio, la seguridad y la migración. En este sentido algunos donantes bilaterales subrayan la importancia de desarrollar políticas coherentes, ya que la ayuda no es el único factor que afecta el desarrollo. Al mismo tiempo se hace hincapié en los principios de la Declaración de París, aunque se centra particularmente en la cuestión cómo los donantes pueden mejorar la eficacia del desarrollo a través de acciones internas. Esta lógica se puede asociar sobre todo con enfoques interdepartamentales (*'Whole-of-government approach'*²⁸⁰), que suelen ser vulnerables por limitaciones tales como la organización vertical del gobierno, donde los departamentos funcionan como silos centrados en determinados ámbitos políticos, por lo que la coordinación horizontal y la coherencia entre las políticas es difícil de lograr. A ello suma la competición institucional y el conflicto entre objetivos que tienden a limitar la coherencia de políticas entre departamentos.²⁸¹

Este punto de vista de la eficacia del desarrollo se refleja también en Índice del *Center for Global Development's Commitment to Development*²⁸², que mide el desempeño de los países ricos en el apoyo a los resultados del desarrollo frente a su desempeño en el marco de distintas esferas políticas ligadas a la ayuda al desarrollo, como comercio, migración, inversión externa, medio ambiente, seguridad y tecnología. La suma del desempeño en todos estos ámbitos de actuación en una sola puntuación representa una tarea ambiciosa, pero, no

²⁸⁰ Ver OECD (2006b): *Whole of Government Approaches to Fragile States. DAC Guidelines and Reference Series: Governance, Peace and Security.*

²⁸¹ Ver OECD/UN Economic Commission for Africa (2010): *Mutual Review of Development Effectiveness in Africa.* Este informe no pretende ofrecer una definición de la eficacia del desarrollo. En cambio, se centra en las políticas que promueven la eficacia del desarrollo y no en los resultados deseados). En este sentido, las acciones están dirigidas hacia el apoyo para un crecimiento económico sostenible, inversión en el ámbito de educación, salud, igualdad de género, la promoción de la buen gobernanza, e incluye un énfasis en los recursos públicos y mecanismos para mejorar la financiación.

²⁸² Sobre el "Commitment to Development Index, ver http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.

obstante, refleja una racionalidad importante: la eficacia del desarrollo depende de una serie de variables y ámbitos de actuación, y significa que un buen desempeño en una o dos áreas significa poco, si se ve socavada por políticas en otras áreas que perjudican los objetivos del desarrollo. Por parte del CAD-OECD el concepto de coherencia y coordinación representan un tema central respecto a la búsqueda de políticas de desarrollo afines al contexto. De cara al Foro de Busan se reconoce la falta de una definición de la eficacia del desarrollo y la necesidad de una amplia discusión, que englobará todos los aspectos que fomentan el desarrollo, tales como la AOD, los recursos propios nacionales, coherencia de políticas y estrategias, así como el impacto de sector privado.²⁸³

El énfasis en la coherencia de las políticas de desarrollo corresponde con el llamamiento que se dirige de las OSC hacia los actores del desarrollo, que exige un mayor compromiso respecto a los objetivos de desarrollo internacionalmente consensuados y la mejora de la coordinación de todos los actores implicados en el cumplimiento de estos objetivos.²⁸⁴ Lo países donantes reconocen la coherencia relacionada a sus políticas de ayuda y las otras líneas (*non-aid policies*), es decir la coherencia entre distintos ámbitos y actores políticos (sectores, ministerios), un enfoque que depende en gran medida de la voluntad política de los países desarrollados de asegurar la coordinación interna entre distintas políticas que podrían tener un impacto sobre el desarrollo²⁸⁵. En consecuencia, las implicaciones para la eficacia del desarrollo desde esta perspectiva quedan vagas. En términos del alineamiento de políticas de ayuda y otras líneas, tanto a nivel nacional de los países donantes como en el plano internacional, se ha visto la falta de voluntad de vincularlo con una mejora de las políticas del desarrollo, considerando que la coherencia de políticas viene siendo un tema en el seno del CAD desde las noventas²⁸⁶.

Una verdadera coherencia entre políticas de desarrollo y otras líneas requiere un mayor compromiso de los donantes para hacer frente al desafío que suponen temas políticamente sensibles, tales como la inmigración, comercio y la eliminación de las barreras comerciales como aranceles y subsidios agrícolas, lo que representan preocupaciones claves de los países en desarrollo. Un tal cambio requiere nuevos mecanismos e incentivos a nivel nacional, que no están disponibles en la mayoría de los países donantes. Si bien la coherencia de políticas puede

²⁸³ Ver DAC/OECD (2010a): Aid Effectiveness and Accountability: G8 support is key for progress.

²⁸⁴ Better Aid (2010): Development Cooperation: Not Just Aid, p. 7.

²⁸⁵ Según los *Peer Reviews* de los miembros del CAD siguen persistiendo considerables variaciones en el grado del compromiso de cada país frente a la coherencia de políticas del desarrollo. Ver DAC/OECD (2009c): Building Blocks for Policy Coherence for Development, p.10.

²⁸⁶ *Ibd.*

ser una herramienta útil en el logro de los resultados del desarrollo, es justamente eso: una herramienta. En este sentido, no queda claro cómo los actores podrán efectivamente medir la coherencia de las políticas frente a los resultados del desarrollo. El problema no radica en la evaluación de la coherencia política para el desarrollo en sí, sino en vincular una coherencia aumentada con los resultados del desarrollo, lo que resulta imposible, considerando la dificultad de establecer una causalidad entre acciones individuales de un donante frente a procesos de desarrollo en general, debido a la multitud de factores que inciden en el desarrollo.

- **Eficacia del desarrollo como resultados del desarrollo logrados a través de la ayuda**

En este enfoque, la ayuda se mide en términos de resultados del desarrollo, sin limitar la eficacia a determinadas áreas políticas (u otras líneas políticas) o cuestiones de eficiencia. Esto no significa, sin embargo, que la eficacia de ayuda y del desarrollo son paradigmas excluyentes, sino se consideran como conceptos y agendas susceptibles a reforzarse mutuamente. Más bien se trate de una definición complementaria al concepto de eficacia de la ayuda; un concepto que se encuentra incorporado en las reflexiones de las OSC, que reconocen que la eficacia del desarrollo es un concepto amplio que va más allá de la cooperación al desarrollo y la ayuda al desarrollo.²⁸⁷ En este sentido se consideran también aspectos como comercio, migración y finanzas y la inversión. No obstante, la agenda actual de las OSC vinculada a la eficacia del desarrollo, opta por centrarse en la eficacia del desarrollo en un contexto de eficacia de la ayuda.²⁸⁸ Las reflexiones más recientes al respecto se ven recogidos en los *Principios de Estambul*²⁸⁹, que se centran en la eficacia de las acciones de las OSC en torno a los aspectos claves, tales como la promoción de los Derechos Humanos y de la justicia social, la igualdad de género, sostenibilidad ambiental y el empoderamiento, en términos de apropiación democrática y la participación de todas las personas²⁹⁰.

Guidas por estos principios, las OSC están comprometidas a tomar medidas pro-activas para mejorar sus prácticas a favor del desarrollo, que incluye transparencia y rendición de cuentas, la alineación y armonización, en términos de eficacia operativa, comprometiéndose con el logro de cambios positivos y sostenibles, en términos de eficacia del desarrollo basada en

²⁸⁷ Better Aid (2010): Development Cooperation: Not Just Aid, p. 10.

²⁸⁸ Ver las distintas iniciativas desde las OSC: Better Aid Platform, CSO Open Forum, the Reality of Aid network.

²⁸⁹ Asamblea General del Foro Abierto en Estambul (28 al 30 de Septiembre de 2010) donde se acordaron los Principios de Estambul como fundamento del *Marco de Referencia Internacional sobre las OSC como actores del desarrollo*. Más de 160 OSC de 82 países se comprometieron con estos principios.

²⁹⁰ Ver Open Forum for CSO Development Effectiveness (2010): Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actores del desarrollo.

valores y procesos. En este contexto se subraya la necesidad de adaptar el enfoque en términos de los objetivos y resultados del desarrollo, en vez de centrarse principalmente en la mejora del sistema de prestación y gestión de la ayuda.²⁹¹ Si bien, la OECD ha también utilizado la eficacia del desarrollo en términos de la perspectiva de las OSC, considerando que los Derechos Humanos, la igualdad de género y un desarrollo sostenible son aspectos claves para lograr los objetivos de la DP, y acciones a su favor fomentan al mismo tiempo la eficacia del desarrollo y el cumplimiento de los objetivos globales del desarrollo.²⁹² Una conceptualización de la eficacia del desarrollo como resultados del desarrollo logrados gracias a la ayuda podría tener implicaciones respecto a lo que debe medirse.

En el campo del desarrollo se han creado una serie de indicadores, índices, metodologías de evaluación etc. para medir los insumos, productos, resultados de las intervenciones para el desarrollo. Cada actor tiene sus propias suposiciones acerca de los elementos más importantes y la dirección del camino el desarrollo. Para muchos, el desarrollo no son sólo los resultados deseados, sino el proceso a través del cual los objetivos y prioridades se definen y se logran. Esta dinámica puede presentar dificultades a la hora de definir los resultados del desarrollo. Una opción para medir los resultados de desarrollo pueden ser efectivamente los ODM, que tienen un impacto en los países y efectos perceptibles en las vidas de los pobres. No obstante, tal y como se señalan las críticas a los mismos, hay un cierto grado de subjetividad cuando se mide el acercamiento a los objetivos a nivel agregado, ocultando en realidad marcadas diferencias entre regiones o procesos de desarrollo rural, así como los impactos de las intervenciones de la ayuda sobre los grupos más marginalizados. Por lo cual, se considera que los objetivos del desarrollo deberían ser intrínsecamente vinculados al marco internacional de los Derechos Humanos, en vez de objetivos parciales, tales como los ODM.

En este contexto sería más conveniente, en lugar de buscar indicadores que ya existente, mirar quien define los resultados y cómo. Esta consideración llama la atención sobre los problemas relacionados con el proceso y poder: ¿Hasta qué punto estos procesos que conducen a la identificación de los objetivos de desarrollo deseado, se pueden considerar participativos, incluyentes y representativos? ¿Los resultados medibles reflejan los objetivos inicialmente identificados? En otras palabras, ¿cómo asegurarse que los objetivos previstos son más que el reflejo de las prioridades estratégicos y políticos de los donantes? Eso es lograría con un firme compromiso de vincular los objetivos al cumplimiento de los Derechos Humanos y requiere

²⁹¹ International CSO Steering Group (ISG) (2008): "Better Aid: A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness".

²⁹² OECD (2007): "Workshop on development effectiveness in practice: Applying the Paris Declaration", outcome document.

asimismo mecanismos mejorados para garantizar que los deseados resultados del desarrollo son identificados y enfatizados a través de un proceso participativo e incluyente, lo que implica el alcance de una verdadera apropiación del país socio. Por último, se necesita replantearse los mecanismos de evaluación de los resultados y de la eficacia del desarrollo, que es más que una evaluación de los procesos de gestión de fondos. Los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente se miden a nivel internacional y nacional a través de una gama de diversos indicadores, como suelen ser las mencionadas metas de los ODM, el crecimiento económico o el Índice del Desarrollo Humano. Si bien estos indicadores son importantes para evaluar las tendencias globales, no atribuyen los resultados del desarrollo a una intervención concreta, o únicamente a la ayuda oficial al desarrollo o un solo actor. En lugar de mirar únicamente en *inputs, outputs* y mecanismos para una gestión eficaz de la ayuda, así como la relevancia de una intervención para los objetivos de desarrollo en particular, un nuevo marco de eficacia del desarrollo tendría que evaluar los esfuerzos de la ayuda frente a los resultados reales de desarrollo. No obstante, no queda la pregunta como asegurar que los actores de la cooperación se responsabilizan de los resultados del desarrollo obtenido a través de la AOD, si no es a través de principios de rendición de cuentas y *accountability*, y considerando que una atribución de resultados generales del desarrollo a una intervención particular es casi imposible.

- **Eficacia del desarrollo como resultado global del desarrollo**

Esta última reflexión sobre eficacia se solapa con los tres enfoques presentados sobre la eficacia del desarrollo, considerándolo el más completo. La eficacia del desarrollo se define como indicador del proceso global del desarrollo, sin limitarse únicamente en los resultados derivados de ayuda al desarrollo. Esta perspectiva incorpora factores internos y externos, teniendo en cuenta al mismo tiempo las implicaciones para otras líneas políticas no directamente ligados a la ayuda y sin atribuir los resultados del desarrollo a un único actor. Se consideran dos formas de eficacia, la operativa y de desarrollo.²⁹³ La eficacia operativa se basa en indicadores de actividades (desempeño) que se vinculan al resultado directo y atribuible al proyecto, pero sin medir los resultados del desarrollo en general. La eficacia del desarrollo, en cambio, se refiere al resultado global de desarrollo cual, aunque de gran relevancia para evaluar cualquier programa de ayuda, no se pueden atribuir directamente a las actividades de un actor.²⁹⁴ Los resultados del desarrollo resultan de esfuerzos nacionales e internacionales,

²⁹³ Ver DFID – Flint Michael, Cameron Catherine et al. (2002): How Effective is DFID? An Independent Review of DFID's Organisational and Development Effectiveness. DFID Evaluation Report EV 640. DFID, p. 10.

²⁹⁴ Ver Kindornay, S. y Morton, B. (2009): p. 5

incluyendo intervenciones de desarrollo por parte de diversos actores, tanto como de la disponibilidad de recursos nacionales, la buena gobernanza, precios mundiales de los productos básicos, la estabilidad regional y muchos otros factores. Cuando hay una mejora del desarrollo global del país, pueda derivarse de diversos factores tales como una mayor movilización de recursos internos, la mejora de los términos de intercambio o la culminación de años de intervenciones de ayuda: discernir exactamente qué factor ha tenido el mayor efecto puede ser extremadamente difícil. Bajo este punto de vista, la responsabilidad para el desarrollo depende de todos los actores implicados en el desarrollo: Gobiernos, agencias internacionales del desarrollo, OSCs u otros sectores corporativos.

Como un enfoque que combina y profundiza muchos aspectos de la eficacia del desarrollo que se exponen en las tres perspectivas anteriores, supera las limitaciones de los primeros dos conceptos, mientras que se enfrenta de igual manera al problema de definir los objetivos del desarrollo. La eficacia del desarrollo definido a través de los objetivos del desarrollo implica priorizar ciertas áreas frente a otras, si bien el desafío para los actores del desarrollo será identificar que sectores e intervenciones son las más importantes para lograr los objetivos deseados. Siendo un debate que ya está en marcha y no parece ser concluido en breve.²⁹⁵ Un posible acercamiento a esta problemática es un mayor énfasis en una mayor participación en proceso de toma de decisiones sobre planes y políticas de desarrollo adoptados democráticamente y determinadas a nivel nacional, alojándose de políticas de desarrollo de “talla única” y determinadas por actores externos. Dado el número de actores y factores que contribuyen a los objetivos generales del desarrollo, la apropiación democrática, y una mayor inclusión y participación son aspectos claves a la hora de evaluar tanto la eficacia de la ayuda como del desarrollo y hacer operativo la eficacia del desarrollo medido a través de objetivos globales del desarrollo. En este sentido, una nueva arquitectura de la ayuda tiene que rectificar las desiguales relaciones de poder entre los países, utilizando los principios establecidos de la DP, tales como la rendición de cuentas mutua, la eliminación de la ayuda ligada, una mayor transparencia y predictibilidad de la ayuda, y al mismo tiempo buscando los objetivos del desarrollo a través de un proceso participativo y amplio, que no sea caracterizado por condiciones políticas impuestas por los donantes.

²⁹⁵ Ver Kharas, Homi (2010): “Can Aid Catalyze Development? In *Making Development Aid More Effective: The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, 3-9. Washington, D.C., p. 5; Ver también Nelson, Jane (2010): “The Private Sector and Aid Effectiveness: Towards New Models of Engagement”. In *Making Development Aid More Effective: The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, 20-27. Washington.

Figura 6: La conceptualización de la Eficacia del Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del Instituto North-South ("*From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper*" Octubre 2010)

Si bien las cuatro perspectivas se pueden tomar únicamente como primeros acercamientos a un nuevo paradigma de la eficacia del desarrollo, tienen uno en común, la crítica de la insuficiencia del paradigma de la eficacia de la ayuda de la actual arquitectura de la cooperación al desarrollo. Los distintos actores del desarrollo, principalmente los gobiernos han fracasado a la hora de hacer progresos respecto a los Objetivos de Desarrollo Acordados Internacionalmente en general y en concreto de llevar a la práctica la agenda de eficacia de la ayuda para un desarrollo integral y sostenible. Ante la evaluación del status quo del sistema internacional de cooperación al desarrollo, seis años después de la gran reforma de la arquitectura de la ayuda, la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo sostenible.

Los dos ejes de un nuevo paradigma se pueden resumir como enfoque "más allá de la ayuda" que busca una agenda de desarrollo alternativa, alineado con un enfoque inclusivo, basado en derechos, para lograr un desarrollo humano sostenible. En este sentido, un concepto amplio de eficacia del desarrollo debe reunir las siguientes ideas centrales:

- Desarrollo basado en derechos: El enfoque central es el Derecho al Desarrollo y un desarrollo basado en los Derechos Humanos, definido como un proceso global económico, social, cultural y político, que busca la mejora del bienestar de todos los individuos a través de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.²⁹⁶ La lucha contra la pobreza se convierte en una lucha por el pleno ejercicio de los derechos, lo que no implica solo el reconocimiento de los derechos, sino el empoderamiento de las personas para que puedan hacer uso de sus derechos y de tener una voz. En otras palabras garantizar y fomentar una verdadera ciudadanía, priorizando un desarrollo de

²⁹⁶ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo: Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

los individuos y sus capacidades ante medidas generales de desarrollo estatal.²⁹⁷ Un desarrollo definido de esta manera tiene que hacer énfasis en los intereses de los más excluidos y la construcción de una ciudadanía, fortaleciendo asimismo las posibilidades de ejercer los derechos de cada uno y de hacerse escuchar.

- Dimensiones del desarrollo: Se trate de un proceso complejo y multidimensional, en cual el aprendizaje y la capacidad de adoptar acciones y políticas apropiadas para un ambiente de constante cambio, así como la participación social son las dimensiones centrales.
- Eficacia a través de alianzas estratégicas: La eficacia es el resultado de una alianza entre pares, suponiendo de que el tipo de la relación entre países, Norte y Sur, y/o organizaciones y actores implicados, determinan de manera decisiva su impacto en el desarrollo. Estos partenariados para el desarrollo deben estar dirigidas hacia avances de las cuestiones centrales: las prioridades y necesidades de las personas excluidas, ampliando sus oportunidades y haciendo efectivo sus derechos. La cuestión si dichos avances se deben a la ayuda oficial al desarrollo o se atribuyen a otros factores, debe ser en segundo plano.

Teniendo en cuenta los centrales aspectos identificados por el Working Party on Aid Effectiveness²⁹⁸, un nuevo paradigma de la eficacia al desarrollo engloba las siguientes ideas.

- Participación e inclusión: Por parte de los donantes se exige un mayor compromiso para alinear los proyectos y programas con las políticas nacionales para el desarrollo, abandonando la política de condicionalidad o de ayuda ligada. Se buscan relaciones entre pares, que se define por participación e intercambio, en lugar de burocracia y normas del juego establecidas por los donantes, con un mutuo compromiso para el alcance de los objetivos del desarrollo internacionalmente acordados, así como los acuerdos nacionales e internacionales para los Derechos Humanos. La eficacia se considera como resultado del mutuo compromiso y responsabilidad, que depende en medida de las relaciones creadas entre donantes y socios y el equilibrio del poder. El impacto que pueden tener ciertas intervenciones se determinan por el logro de

²⁹⁷ En el marco del Índice multidimensional de la pobreza, se evalúan marcos conceptuales como capacidades, libertad y derechos. Los derechos representan una dimensión relevante para evaluar la pobreza, en el sentido que la pobreza es la negación de la titularidad de derechos. Ver PNUD (2010): Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Capítulo 5 – Innovaciones en la medición de la desigualdad y la pobreza.

²⁹⁸ Ferrero y de Loma-Osorio, G. (2010): What Future for Aid Effectiveness Agenda? The Case for Inclusive Development Effectiveness. Workshop on Development Effectiveness. Working Party on Aid Effectiveness, October 26, 2010. OECD-Development Assistance Committee.

satisfacer las necesidades y prioridades de las personas y las oportunidades de hacer efectivos sus derechos, sin preguntar si los progresos o resultados se deben a la ayuda oficial al desarrollo o se puede atribuir a otros factores.

- Bienes públicos globales: La Cooperación al Desarrollo y los Derechos Humanos debería ser entendidas como un bien público global y una responsabilidad compartida, dedicados los mismos a contribuir a resolver los problemas globales y a fortalecer y proteger los bienes públicos globales. Lo que implicaría que el efectivo logro es el respeto de sus atributos, siendo bienes comunes, accesibles y visible/transparente. En este sentido los proyectos, programas y políticas deben desarrollarse en su favor, adjudicando los recursos de forma coherente, deliberativa y participativa a través de una amplia participación de distintos actores, así como redes sociales globales, respetando el principio de alineación y garantizando al mismo tiempo la inclusión de los colectivos afectados-beneficiarios de estas políticas. El objetivo es la creación de un ambiente positivo de apertura que fomenta la autonomía y multilateralismo, produce información y los requisitos para un seguimiento y evaluación de los proyectos y programas transparente y responsable.
- Una ciudadanía global: Superando el concepto tradicional de ciudadanía, estrechamente ligado al de nacionalidad, que resulta restrictivo e insuficiente, ante la magnitud de los problemas de desigualdades entre Norte y Sur, se considera claramente una necesidad. En este sentido, el concepto de una ciudadanía amplia y global, favoreciendo la participación ciudadana desde los principios de democracia y corresponsabilidad, exige una ciudadanía crítica, activa y responsable, así como una interculturalidad en las fronteras nacionales y fuera de estas. La educación y la conciencia pública son claves para el éxito y la eficacia del desarrollo.

En resumen, el desarrollo eficaz requiere una ayuda eficaz junta a un entorno favorable para el desarrollo, construido a través de políticas de desarrollo coherentes, tanto a nivel nacional como internacional, que fomentan estrategias de desarrollo y procesos desde abajo, y por otro lado mediante una ciudadanía informada y comprometida en el Sur y el Norte. En otras palabras, en una agenda inclusiva de eficacia del desarrollo las políticas de erradicación de la pobreza y del desarrollo sostenible sigue siendo ligadas a la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, pone al mismo tiempo otros aspectos en primer plano de la cooperación al desarrollo, en primer lugar un verdadero cambio de las relaciones entre donantes y países socios, a través de políticas y programas apropiados por los propios afectados-beneficiarios

(principios de armonización y apropiación), coherencia de las políticas del desarrollo con otros ámbitos políticos en el sentido de *'whole-of-governmet'* del país donante y país socio (principio de alineación y armonización), una ciudadanía activa e informada exigiendo transparencia y la rendición de cuentas de las políticas del desarrollo (principios de mutua responsabilidad y gestión basada en resultados). Basándose en los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda la siguiente evolución podrá ser factible e incrementar el progreso hacia la eficacia del desarrollo:

Figura 7: De Accra hacia una nueva agenda de Eficacia del Desarrollo

Variable	Partenariados para el desarrollo	Eficacia del Desarrollo
Plan de Acción	Programa de Acción de Accra	¿IV Alto Foro de Eficacia de la Ayuda?
VALORES		
Enfoque del suministro de la ayuda	Suministro de la ayuda a través de procesos participativos	Procesos complejos de actores múltiples, de manera no ligada
Objetivo	Reducción de la pobreza	Eradicación de la pobreza multidimensional a través del cumplimiento de DDHH
Concepto del Desarrollo	Amplio, multidimensional: Desarrollo Humano y de capacidades	Desarrollo Humano y de capacidades: Cumplimiento de DDHH y del Derecho al Desarrollo
Coherencia de las políticas del desarrollo	Relevante	Coherencia política para el desarrollo es clave (así como público y privado)
Centrado en	Personas	Personas y equidad
Relaciones entre actores	Partenariado - horizontal	Autonomía entre iguales
PROCESOS Y PRINCIPIOS		
Concepto	Participación e incremento de capacidades	Responsabilidad mutua para los derechos
Apropiación	Apropiación incluyente (apropiación local y comunitaria, junto a movimientos sociales, OSC y parlamentos)	Apropiación incluyente y basada en la ciudadanía (Norte y Sur)
Alineación	Alineación de la ayuda con las prioridades, planes, sistemas y procedimientos nacionales	Centrado en la facilitación de procesos a niveles nacionales y locales y Planes Nacionales de Desarrollo
Predictibilidad	Relaciones entre pares a largo plazo, sin condicionalidad y la ayuda no ligada	Desarrollo como resultado de la apropiación de recursos nacionales y la predictibilidad de los recursos financieros. Partenariado a largo plazo y sin condicionalidades.
Armonización	Creciente armonización entre donantes e intervenciones, de manera más transparente y eficaz colectivamente. Menos burocracia.	Armonización de la ayuda y la coherencia de políticas para el desarrollo
Mutua Responsabilidad	Mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.	Mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, pero incluyente tanto para políticas y desempeño en materia de desarrollo como otros aspectos (políticas de migración, comercio etc.)
Condicionalidades	Condicionalidades basados en el desempeño y procesos (p.e. DDHH)	Condicionalidades democráticas en un procesos de democratización (inclusión, derecho de participación, DDHH).

Fuente: Elaboración con base en el análisis en el marco del *Workshop on Development Effectiveness. Working Party on Aid Effectiveness* (Ferrero y de Loma-Osorio, Gabriel (2010): *What Future for Aid Effectiveness Agenda?*, p.14)

La eficacia del desarrollo, entendida dentro de un marco de Derechos Humanos, promueve una participación inclusiva y una acción democrática en torno a la ayuda y a los procesos de desarrollo, y refleja los valores de la justicia social, económica y de género. Al incorporar los Derechos Humanos en la arquitectura de la ayuda se logrará un enfoque holístico e inclusivo del desarrollo, que no dará solo contenido a los principios de eficacia de la ayuda, también aumentará la exigencia de responsabilidades de los actores implicados. No obstante, no se debe confundir con una vuelta a la condicionalidad de la ayuda, sino brinda un marco internacionalmente reconocido y ofrece mecanismos de control y evaluación tanto de los países donantes como sus socios.

8. Conclusiones y consideraciones finales

Como objetivo general de la presente investigación se ha planteado determinar y revelar las interrelaciones existentes y potenciales entre los enfoques de Derechos Humanos, eficacia de la ayuda y *'accountability'*. En cuanto a la pregunta central, si la eficacia de la ayuda es condición necesaria y suficiente para que la cooperación multilateral sea eficaz y responsable en términos de Derechos Humanos, el análisis de las evidencias han revelado que la Agenda de París y Accra con los principios respectivos para una mayor eficacia, no se pueden considerar condiciones suficientes para que los donantes, en particular los donantes multilaterales se hagan responsables de manera comprometida y transparente. Es decir, ni en términos del desempeño de sus acciones, o de resultados, sea de forma positiva o negativa, se puede hablar de una voluntad por parte de los donantes, de brindar información transparente y accesible en todos los fases de su actuación o acerca de las lógicas detrás de sus programas y políticas.

Mientras que las normas universales del derecho internacional de los Derechos Humanos impliquen un marco de responsabilidades y obligaciones para los Estados, los donantes bilaterales y organismos multilaterales hasta ahora no se someten con el mismo compromiso a las responsabilidades que se aplican a los Estados individuales. La investigación llega a la conclusión que se necesita un mayor énfasis a este respecto, que podrá realizarse a través de una mayor participación de la sociedad civil e inclusión de intereses de los más marginados, primero en las políticas nacionales del desarrollo, que a su vez revela posibilidades de exigir una mayor responsabilidad por parte de los donantes, a la hora de implementar los principios de apropiación y alineación. El uso y el respeto de los mecanismos internacionales del derecho humano son fundamentales al crear una base fuerte para las nuevas asociaciones, dado que

equilibran las relaciones asimétricas, ya que el marco del derecho internacional se contempla sobre los principios de universalidad e igualdad.

En cuanto a los objetivos específicos se ha planteado las preguntas sobre el papel de los Derechos Humanos para mejorar la eficacia de la ayuda, en particular en los aspectos de los resultados que deberían adaptarse a las reivindicaciones inherentes a los derechos básicos. Asimismo para un verdadero cambio hacia un marco de la eficacia del desarrollo exige alinear la ayuda y el desarrollo con los Derechos Humanos, estableciendo un vínculo estrecho entre las normas internacionales de los Derechos Humanos y las intervenciones para el desarrollo.

Ello implica que las prioridades de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo no solo debe ser el compromiso para erradicar las principales causas de la pobreza y desigualdad, que va más allá de la incorporación transversal de enfoques de género o de derechos, sino basarse en estándares internacionales de los Derechos Humanos, así como en las metodologías para el empoderamiento de los más marginalizados. Lo que se logrará aliando los procesos y políticas del desarrollo con los acuerdos nacionales, regionales e internacionales suscritos por los países, que ofrecen sistemas y mecanismos de seguimiento e información en base de los estándares internacionales para evaluar los resultados del desarrollo, en vez de indicadores meramente macroeconómicos, que siguen siendo priorizados frente a indicadores sociales, ambientales o de derechos. En este sentido un mayor uso de las herramientas e instrumentos de análisis basados en los Derechos Humanos es crucial para poder identificar las necesidades y prioridades reales de las personas, que deben ser punto de partida y actores centrales de cada intervención para el desarrollo.

Estos objetivos deben guiar a todos los actores en sus políticos del desarrollo y servir de base a la hora de presupuestar, planificar, supervisar y evaluar la ayuda. En otras palabras, los resultados alcanzados por parte de un programa de desarrollo deben ser sistemáticamente evaluados por su impacto respecto a cuestiones más amplias, tales como los Derechos Humanos, la justicia, género e igualdad y en última instancia en cuanto a su sostenibilidad.

Un análisis y evaluación basada en derechos brinda al mismo tiempo posibles puntos de entrada para desarrollar nuevos canales de *accountability* o de reforzar los ya existentes. No obstante, aún faltan indicadores y variables que permitirían cubrir todos los ámbitos y sectores, en términos de datos desagregados y aplicables a todos los contextos socioeconómicos, políticos y culturales. Los mecanismos existentes para la medición de la

eficacia de la ayuda multilateral deberían unificarse en un único marco y sistema de monitoreo y evaluación, a través del análisis de puntos fuertes y debilidades de cada uno de estos mecanismos. Ello requiere un compromiso firme por parte de todos los donantes o nuevos planteamientos en los Foros de la OCDE y agencias de las Naciones Unidas. Pese a problemas globales con más impacto, las prioridades de los donantes se dirigen hacia otras áreas y los grandes objetivos del desarrollo; en consecuencia los marcos de referencia para la eficacia o los Derechos Humanos siguen siendo ideales que están lejos de ser cumplidos.

En este sentido, desde un enfoque basado en Derechos Humanos la apropiación del desarrollo se debe entender como un derecho a participar en la identificación de prioridades para la ayuda y en la toma de decisiones sobre políticas nacionales para el desarrollo y el acceso a informaciones sobre estas. Ello implica una participación amplia e inclusiva hacia los movimientos sociales y OSC, a través de un desarrollo incentivado a todos los niveles, desde la comunidad y las autoridades locales hasta los niveles estatales. Se trata de fomentar la orientación hacia los procesos y el desarrollo de capacidades, en vez de buscar desempeño y logros a corto plazo. De igual manera, la mutua responsabilidad y transparencia de las intervenciones no seguirán siendo conceptos vagos a la hora de basarlas en los estándares y objetivos internacionalmente consensuados de los Derechos Humanos y de igualdad de género.

Los siguientes años serán cruciales para definir tanto el futuro de la gestión de la ayuda, su eficacia y las relaciones para el desarrollo. La Declaración de París y el Plan de Acción de Accra, así como el proceso que llevó a su creación, abre caminos e implica oportunidades importantes para cambios exhaustivos del sistema de la cooperación al desarrollo. La tendencia que se observa desde 2005 permite considerar una evolución progresiva hacia una agenda incluyente de ayuda basado en las relaciones de partenariado entre donantes y países socios. El debate de fondo que se está llevando a cabo, si bien revela al mismo tiempo las tensiones entre paradigmas, ofrece dos posibles salidas: Mantener la agenda de la ayuda orientada hacia la gestión por parte de los donantes, o lograr un cambio que conducen a un enfoque de la ayuda orientada al proceso, el desempeño y desarrollo de mutuamente compartido entre todos los actores implicados. Las debilidades señaladas del actual sistema y sus reformas, en la arena internacional tanto como en el marco del presente trabajo, no pretenden dar argumentos para un abandono de la ayuda oficial al desarrollo, sino abrir un debate inclusivo y participativo dirigido al replanteamiento de las políticas de desarrollo y la redefinición de la ayuda de una manera global y coherente. En este sentido, se busca una

agenda diferente, que tiene como elementos centrales la inclusión y el desarrollo humano, apoyándose en una concepción del desarrollo amplia y apropiada por los individuos que se ven afectados y/o beneficiados por las políticas del desarrollo. El paradigma de la eficacia de la ayuda tiene las potenciales y abre posibilidades para un cambio real hacia un desarrollo eficaz e inclusivo, que debe ser asumido con más compromiso, responsabilidad y equidad. Sin bien es un camino y cambio que toma tiempo, no se debería dejar pasar la oportunidad de intentar su consecución.

Bibliografía

ABRAMOVICH, V. (2004): *Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina*. CELS: Santiago de Chile.

ACTIONAID (2007): Making Aid accountable and effective. The Challenge for the Third High Level Forum on aid effectiveness. Accra, Ghana 2008. *An ActionAid Ten Point Plan for real aid reform*. ActionAid International: Johannesburg.

ALONSO, J. (2005): La Eficacia de la Ayuda: Un campo discutido, en: Iglesia-Caruncho, Manuel (edit.): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. IUDC- UCM y la Catarata, Madrid, p. 17- 26.

ALSTON, P. & ROBISON, M. (2005): *Human Rights and Development*. Oxford University Press: London.

ASAMBLEA GENERAL/NACIONES UNIDAS (1993): Declaración y Programa de Acción de Viena. Naciones Unidas: A/CONF.157/23, Nueva York.

AWID (2008): Participación de las Organizaciones Sociales en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda: El Proceso Paralelo – Preocupaciones y Recomendaciones. *Serie: La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y los Derechos de las Mujeres*. Folleto Informativo No. 3. Association for Women's Rights in Development.

AWID (2008): Haciendo los que los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Género sean prioridades en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda. *Serie La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y los Derechos de las Mujeres*. Folleto Informativo No. 5

AWID/CCIC/WIDE (2008): Implementing the Paris Declaration: Implications for the Promotion of Women's Rights and Gender Equality

BANCO MUNDIAL (2009): ARDE – Annual Review of Development Effectiveness. Disponible en: <http://www.worldbank.org/ieg/arde09/> (último acceso 10/03/2011).

BLAGESCU, M. & LLOYD, R. (2006): *Global Accountability Report*. One World Trust: London.

BLAGESCU, M., DE LAS CASAS, L. y LLOYD, R. (2005): *Pathway to Accountability: The Global Accountability Framework*. One World Trust: London.

BECERRA, M. (2006): Control de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, en: Becerra Ramírez, Manuel (edit.): *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. IIJ- UNAM: Ciudad de México.

BETTER AID (2010): Development Cooperation: Not Just Aid. Disponible en: http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&view=article&id=257%3Adevelopment-cooperation-not-just-aid&catid=157%3Apolicy-papers&Itemid=28&lang=en (último acceso 10/03/2011).

BÖSCH, R. (2009): Human Rights and Aid Effectiveness: Strengthening the Healthcare Systems, en: Clapham, Andrew & Robinson, Marry (edit.): *Swiss Human Rights Book Vol. 3: Realizing the right to health*. University of Zurich: Zurich.

BOURGUIGNON, F. & SUNDBERG, M. (2007): *Aid Effectiveness: Opening the Black Box*, paper given at American Economics Association annual meeting , Chicago, enero 2007.

BURALL, S. & NELIGAN, C. (2005): *The Accountability of International Organizations*. GPPi Research Papers Series, No. 2. Global Public Policy Institute: Berlin

CARE (2005): *Principles into Practice. Learning form innovative rights-based programmes*. Care International: UK, London.

CHHIWNG, H. & CUZRTNADGE, P. (2006): *Mutual accountability: An Imperative for Capacity Development? Capacity Development Strategies: Let the Evidence Speak*. Madrid.

CHIWARA, L. & KARADENIZLI (2008): *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality: Global Findings and Key Messages*. EC/UNIFEM Partnership on Gender Equality for Development and Peace.

CLARK, D. (2003): 'The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability', *Havard Human Rights Journal*, 15.

CLARK, D., FOX J. y TREAKLE K. (2003): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Oxford, 2003.

CRUZ, C. (2008): *De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda*. Fride Comentario, abril. Fride: Madrid

DAC/OECD (2010a): *Aid Effectiveness and Accountability: G8 support is key for progress*. OECD: Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/40/45497644.pdf>.

DAC/OECD (2010b): *Fourth High Level Forum: The Path to Effective Development*. OECD: Paris. Disponible en: http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html. (último acceso 11/03/2011)

DAC/OECD (2009c): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. OECD: Paris.

DAC/OECD (2008a): *The Road to the Accra High- Level Forum on Aid Effectiveness, 2-4 septembre 2008. Key Processes and Dates*. OECD: Paris.

DAC/OECD (2008b): *Working Party on Aid Effectiveness. HLF- 3 Roundtables, 2-3 April 2008*. DCD/DAC/EFF/(2008)2. OECD: Paris.

DAC/OECD (2008c): *DAC Guiding principles for aid effectiveness, gender equality and women's empowerment*. Endorsed by the DAC Senior Level Meeting, December 2008

DAC/OECD (2007a): *DAC Action-oriented policy paper on Human Rights and Development*. 23 February: DCD/DAC(2007)15/FINAL. OECD: Paris.

DAC/OECD (2007b): *Human Rights and Aid Effectiveness*. DAC Update, April 2007. OECD: Paris.

DAC Evaluation Network/OECD (2006): *DAC Evaluation Quality Standards*, OECD, Paris. Más información disponible en: www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

DARA/Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2008): *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*. Development Assistance Research Associates. Dinamarca.

DEUTSCHER, E. & FYSON, S. (2008, September): Improving the Effectiveness of Aid, Volume 45, Number 3. *Finance&Development*, IMF.

DFID/OECD (2008): Fortalecimiento de los resultados e impactos de la Declaración de París en materia de desarrollo mediante el trabajo sobre igualdad género, exclusión social y Derechos Humanos. Taller, Londres, 12-13 marzo 2008. OECD: Paris.

DFID – Flint Michael, Cameron Catherine et al. (2002): How Effective is DFID? An Independent Review of DFID's Organisational and Development Effectiveness. DFID Evaluation Report EV 640. DFID.

Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/ev640.pdf>.

ECOSOC (2008): Background Study for Development Cooperation Forum. Towards a strengthened framework for aid effectiveness. April 2008. United Nations: New York.

EC/UNIFEM (2008): Country experiences of strengthening gender equality in the new aid architecture. Gender and Aid Effectiveness: Global Messages and Country Experiences. EC: Brussels

EC/UNIFEM (2005): Discussion Papers - Owing Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. Conference, 9-11 November 2005, Brussels, Belgium.

Eurodad (2008): Turning the Tables. Aid Accountability under the Paris framework. A civil society report. Eurodad: Brussels, Belgium.

FERGUSON, C. (2008): Linking Human Rights and Aid Effectiveness for Better Development Results: Practical Experience from the Health Sector. Report for the Human Rights Task Team of the OECD-DAC Network on Governance.

FERRERO, Gabriel (2010): What Future for Aid Effectiveness Agenda? The Case for 'Inclusive Development Effectiveness'. Workshop on Development Effectiveness. Working Party on Aid Effectiveness, October 26, 2010. OECD-Development Assistance Committee.

FORESTI, M., BOOTH, D. y O'NEIL, T. (2006): *Aid effectiveness and human Rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*. ODI: London.

FOX, J & BROWN, D. (1998): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge

Fride (2008): De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda. *Desarrollo "En Contexto"*, Agosto 2008. Fride: Madrid.

Fride (2007): La armonización de los donantes y la democratización: Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo. Informe de Actividad, Septiembre de 2007. Fride: Madrid.

GARCÍA, S. (1999): Apuntes para una crítica ilustrada a Niklas Luhman, en: ÉNDOXA: Series Filosóficas, nº 11, 1999, pp. 271-295, UNED, Madrid.

GOETZ, A. y GAVANETA, J. (2001): "Bringing citizens voice and client focus into service delivery", IDS Working Paper 138, Brighton: Institute of Development Studies.

GÓMEZ, F. & FEYTER, K. (Edit.) (2006): *International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges*. University of Deusto: Bilbao.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda/CAD (2008): Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2-4 de Septiembre de 2008, Accra, Ghana. OECD: Paris.

HARPER, C. & JONES, N. (2009): *Children rights and aid: mutually exclusive? Visibility of child rights in donor action*. ODI Background Note.

Institute of Development Studies (2004): *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*. IDS: Brighton, Sussex.

LAVERGE, R. (2002): "Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness: A Reference Paper for CIDA Officers Engaged in Capacity Development and Program-Based Approaches such as SWAPs", CIDA.

Lingán, J. et al. (2010): Responding to development effectiveness in the global south. One World Trust/World Vision Briefing Paper Number 126, June 2010. Disponible en: http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/Responding_to_Southern_Effectiveness_WVI_OWT_Joint_Paper.pdf

KAUFMAN, D. (2004): Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Human Rights and Governance: The Empirical Challenge. Preliminary Draft, March 1st, 2004 for Conference Discussion. World Bank Institute: New York.

KEOHANE, R. y GRANT, R. (2005): Accountability and Abuses of Power in World Politics, en: *American Political Science Review*, Vol. 99, No.1, February.

KHARAS, H. (2010): "Can Aid Catalyze Development? In *Making Development Aid More Effective: The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, 3-9. Washington, D.C. Disponible en: http://www.brookings.edu/papers/2010/09_development_aid.aspx. (último acceso 10/03/2011)

KHARAS, H. (2007): Trends and Issues in Development Aid. Working Paper 1, Novembre 1007. Wolfensohn Center for Development.

KINDORNAY, S. y MORTON, B. (2009): Development effectiveness towards new understandings. *Issue Brief Development Cooperation Series*. North-South Institute. September 2009. Disponible en: <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/Issues%20Brief%20Sept.pdf>. (Último acceso 10/03/2011)

International CSO Steering Group (ISG) (2008): "Better Aid: A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness". Disponible en: www.awid.org/eng/content/download/51578/573628/file/index2.pdf

JONES, N. et al. (2009): *Children's Rights in the Context of the Paris Agenda: A Review of Developing Country Experiences*. London: ODI and Florence: Innocenti Research Centre.

JONES, N., Ahadzie, W. y Doh, D. (2009): *Social Protection for Children: Opportunities and Challenges in Ghana*. ODI/UNICEF WCARO. London.

MAGRAW, D. (2003): The Inspection Panel: Accountability and Participation at the World Bank'. Remarks at the Annual Meetings, Dubai. Disponible en: http://www.ciel.org/Ifi/Magraw_Dubai_22Sep03.html

MEIER, W. (2007): *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness: A comparative analysis of assessment tools and development of a common approach*. Stockholm.

MEYER, S. & SCHULZ, N. (2007): Marco analítico- conceptual y metodologías para los estudios de país. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. *Working Paper*, Nº 41, Septiembre de 2007, Fride: Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE DINAMARCA (2008): Evaluación de la Implementación de la Declaración de París. Primera Fase. Informe de Síntesis. Kabell Konsulting Aps: Dinamarca.

Monitoring and Evaluation: Enhancing Development Results, A Background Paper Third International Roundtable on Managing for Development Results Hanoi, Vietnam 5-8 de febrero de 2007.

NELSON, J. (2010): "The Private Sector and Aid Effectiveness: Towards New Models of Engagement". In *Making Development Aid More Effective: The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, 20-27. Washington.
Disponible en: http://www.brookings.edu/papers/2010/09_development_aid.aspx.

NEPAD, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP y AFRICAN UNION (2010): From Aid Effectiveness to Development Effectiveness. Roundtable debates: Issues for Discussion. Second Regional Meeting on Aid Effectiveness. Tunis, 4-5 November 2010.

NEWELL, P. & BELLOUR, S. (2002a): "Mapping accountability: origins, contexts and implications for development", Institute of Development Studies, Working Paper 168.

NEWELL, P. (2002b) "From responsibility to citizenship? Corporate accountability for development". IDS Bulletin Vol 23 No.2, Brighton: Institute of Development Studies

OACDH (2004): Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual. Naciones Unidas: Nueva York.

OBSER, A. (2007): *Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies*. German Development Institute, Bonn.

ODI (2009): *Raising the game: mainstreaming children's rights. Children still 'invisible' in development debates*. ODI Briefing Paper 56.

ODI (2006): Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. Addressing the power imbalance between donors and recipients is necessary to promote real partnerships. Overseas Development Institute. London

ODI (2002): HPG Briefing International humanitarian action and the accountability of official donors, ODI, diciembre.

OECD/UN Economic Commission for Africa (2010): Mutual Review of Development Effectiveness in Africa. OECD: Paris.

OECD (2009a): Evaluación de la Declaración de París Fase II: Documento de Enfoque. Taller de Auckland, Nueva Zelanda, 11-13 de febrero de 2009. OECD: Paris.

OECD (2009b): Improving Incentives in Donor Agencies: Good Practice Tools and Self-Assessment Tool (First Edition). Better Aid Series. OECD: Paris.

OECD (2008a): Programa de Acción de Accra. 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2-4 Septiembre de 2008. Accra, Ghana. OECD: Paris.

OECD (2008b): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What it will take: Key Findings and Recommendations. OECD: Paris

OECD (2008c): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Alignment. OECD: Paris.

OECD (2008d): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Harmonisation. OECD: Paris.

OECD (2008e): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Managing for Results. Paris.

OECD (2008f): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Mutual Accountability. Paris.

OECD (2008g): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Ownership. OECD: Paris.

OECD (2008h): Human Rights and Aid Effectiveness: Key Messages on Sectors. OECD: Paris.

OECD (2008i): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Effective Aid by 2010? What it will take. Vol. 1 Overview. Paris.

OECD (2008j): Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Predictability. Report of 2008: Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans. OECD: Paris.

OECD (2007): "Workshop on development effectiveness in practice: Applying the Paris Declaration", outcome document. OECD: Paris.

Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/30/20/38933324.pdf

OECD (2006a): Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges. Paris: OECD/OECD/United Nations (2005): Reaching our development goals: Why does aid effectiveness matter? OECD: Paris.

OECD (2006b): Whole of Government Approaches to Fragile States. DAC Guidelines and Reference Series: Governance, Peace and Security. Paris.

OECD (2005a): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Foro de Alto Nivel. 28 de Febrero al 2 de Marzo de 2009, París.

OECD (2005b): Armonización, Alineación, Resultados: Informe sobre progreso, retos y oportunidades. Taller “Aumentar Juntos la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, Foro de Alto Nivel París, 28 de Febrero al 2 de Marzo de 2005. Paris.

OECD (2003): Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and Reference Series. Paris.

O’Donnell, G. (1999): “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Schedler, A., Larry D. y Mare, P. (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-51.

OHCHR (2002): Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. United Nations: New York

O’NEIL, T. (ed.) (2006): *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies*. London: ODI.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS (2010): Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actores del desarrollo.
Disponible en: <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>.

PIRON, L. (2005a): *Human Rights and Poverty Reduction: The role of human rights in promoting donor accountability*. ODI: London.

PIRON, L. (2005b): *Human Rights: Promoting accountable aid*. ODI: London.

PIRON, L. y O’Neil, T. (2005): *Integrating Human Rights into Development. A synthesis of donor approaches and experiences*. ODI: London.

PIRON, L. (2004): *Behind the rhetoric: the relevance of human rights for development and humanitarian action*. ODI Opinions, ODI: London.

REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE (2010): Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy. The Reality of Aid: Quezon City.

REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE (2008): Aid Effectiveness: “Democratic Ownership and Human Rights”. Management Committee: The Reality of Aid: Quezon City.

RENZIO, P. (2006): Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. Synthesis Note. ODI: London.

RENZIO, P. et. al. (2006): Illustration papers on human rights and the partnership commitments of the Paris Declaration. Alignment. GovNet/ODI: London.

ROEDER, M. et al (2008): Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda. Peru Country Report. EC/UNIFEM Partnership on Gender Equality for Development and Peace.

ROGERSON, A. y DE RENZIO, P. (2005): ‘The Seven Habits of Effective Aid: Best Practices, Challenges and Open Questions’. ODI Opinion Piece. London: ODI.

SCHACTER, M. (2000): "When accountability fails: a framework for diagnostic and action", Institute on Governance Policy Brief 9, Ottawa: Institute on Governance.

SEN, A. (2004): Elements of a Theory of Human Rights, en: Philosophy and Public Affairs; Fall 2004; 32, 4; Research Library Core, p. 315-356.

STERN, E. et al. (2008): "Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness", Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/59/28/41807824.pdf

STOKKE, O. (1994): Aid and Political Conditionality, the European Association of Development Research and Training Institute (EADI).

SUZUKI, E. & NANWANI, S. (2006): Responsibility of international organizations: The accountability mechanisms of multilateral development banks, disponible en: <http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v27n1-suzuki-nanwani.pdf>

The Reality of Aid (2007): Reality Check: The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness? A CCIC/BOND – Reality Check.

UNDG (2010): About UNDG. UNDG: New York
Disponible en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=2>. (último acceso 11/03/2011)

UNDP (2010): Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Capítulo 5 – Innovaciones en la medición de la desigualdad y la pobreza. United Nations: New York.

UNDP (2006): Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource. September 2006. United Nations: New York.

UNDP (2001): Development Effectiveness: Review of Evaluative Evidence, Evaluation Office: UNDP: New York.
Disponible en: www.undp.org/eo/documents/der2001.pdf.

UNDP (2000): Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development. United Nations: New York.

UNEG (2005): Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York.

Uvin, P. (2004): Human Rights and Development, Bloomfield, Kumarian Press.

VENRO (2007): Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? 2015 im Gespräch. VENRO- Projekt "Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung". Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

WELLENS, K. (2004): Fragmentation of International law and establishing an accountability regime for international organizations: The Role of the judiciary in closing the gap, disponible en: <http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v25n4-wellens.pdf>

WENAR, Leif (2006): "Accountability in International Development Aid", *Ethics and International Affairs*, 20 (1), pp. 1-23.

Anexos

Anexo 1: Indicadores de progreso de la Declaración de París

III. INDICADORES DE PROGRESO		
A medir a escala nacional con supervisión internacional		
APROPIACIÓN		METAS PARA 2010
1	<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 con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75% ⁺ de los países socios
ALINEACIÓN		METAS PARA 2010
2	<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.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
3	<i>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</i> – Porcentaje de flujos de ayuda que se repercuta en el presupuesto nacional de los socios	85% ⁺ de los flujos de ayuda se repercutan en el presupuesto nacional
4	<i>Reforzar 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.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
5	<i>Utilización de los sistemas nacionales</i> – Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
6	<i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> – Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
7	<i>La ayuda es más predecible</i> – Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75% ⁺ de esta ayuda liberada en programas
8	<i>Ayuda desligada</i> – Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar.
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010
9	<i>Utilizar disposiciones o procedimientos comunes</i> – Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas ⁵	Como mínimo el 25 % ⁺
10	<i>Fomentar análisis comunes</i> – Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	<i>Marcos orientados a resultados</i> – Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	75% ⁺ de los países socios
MUTUA RESPONSABILIDAD		METAS PARA 2010
12	<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	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
⁺ Se confirmarán o se modificarán estas cifras de aquí a septiembre de 2005		

Fuente: OCDE (2008): Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. OCDE: París, p. 13

Anexo 2: Los indicadores de París aplicados a la cooperación multilateral

3	Aid flows are aligned on national priorities – Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets.	Halve the gap – halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government budget(s) (with at least 85% reported on budget).
4	Strengthen capacity by coordinated support – Percent of donor capacity-development support provided through coordinated programmes consistent with partners' national development strategies.	50% of technical co-operation flows are implemented through coordinated programmes consistent with national development strategies.
5a	Use of country public financial management systems – Percent of donors and of aid flows that use public financial management systems in partner countries, which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	<p>Percentage of donors</p> <p>Score Target 5+ All donors use partner country PFM systems. 3.5 to 4.5 90% of donors use partner country PFM systems.</p> <p>Percentage of aid flows</p> <p>Score Target 5+ A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner country PFM systems. 3.5 to 4.5 A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner country PFM systems.</p>
5b	Use of country procurement systems – Percent of donors and of aid flows that use partner country procurement systems which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	<p>Percentage of donors</p> <p>Score Target A All donors use partner country procurement systems. B 90% of donors use partner country procurement systems.</p> <p>Percentage of aid flows</p> <p>Score Target A A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner country procurement systems. B A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner country procurement systems.</p>
6	Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures – Number of parallel project implementation units (PIUs) per country.	Reduce by two-thirds the stock of parallel project implementation units (PIUs).
7	Aid is more predictable – Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multiyear frameworks.	Halve the gap – halve the proportion of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.
9	Use of common arrangements or procedures – Percent of aid provided as programme-based approaches.	66% of aid flows are provided in the context of programme based approaches.
10	Encourage shared analysis – Percent of (a) field missions and/or (b) country analytic work, including diagnostic reviews that are undertaken jointly.	(a) 40% of donor missions to the field are undertaken jointly by donors and partner countries. (b) 66% of country analytic work is undertaken jointly by donors and partner countries.

Fuente: www.oecd/dataoecd/11/41/34428351.pdf

Anexo 3: Las respuestas de 54 países socios en el marco del informe de seguimiento de 2008 sobre el progreso en la aplicación de la DP

Organisation	No. of countries 2007	Indicator (see Table 7.1)								
		3	4	5a	5b	6	7	9	10a	10b
		% points			(No. of PIUs)			% points		
AfDB	24	57	28	44	42	121	45	38	17	44
AsDB	10	80	61	61	36	40	79	59	18	25
EC	53	57	43	35	34	203	53	44	33	72
GAVI Alliance	15	7	100	26	9	0	16	33	100	0
The Global Fund	47	33	40	38	42	5	43	66	20	23
IDB	9	55	60	52	26	108	54	52	35	44
IFAD	26	48	78	59	83	35	42	28	70	73
UN system†	54	35	60	13	10	550	27	26	42	63
World Bank	51	66	85	62	52	101	65	54	31	59
Other multilaterals*	--	27	60	37	25	30	10	43	25	53
Multilaterals, Total		48	63	48	40	1 193	45	48	35	60
Bilaterals, Total		43	57	47	50	1 267	41	40	24	49
Overall total		46	59	48	44	2 460	43	44	31**	55**
2010 targets		85	50	(80)	(80)	611	71	66	40	66

† The UN agencies that took part in the survey were: UNDP, UNTA, UNICEF, UNRWA, WFP, UNHCR, UNAIDS, and UNFPA. Only a few partner countries reported separate data for each UN agency and so it is not possible to disaggregate data for the UN system.

* Other multilaterals include: Andean Development Corporation, BADEA, CABEL, EBRD, IFC, IMF, IOM, Islamic Development Bank, Mekong River Commission, OEL, OPEC Fund, OSCE, SECAB and WADB. These are not shown separately as they were below the threshold for inclusion of providing USD 100 million or more to the government sector in at least three of the survey countries.

** Overall Total. Published total in *Effective aid by 2010? – What it will take* (Vol. 1) is less than this due to discount factors applied to the total to avoid double-counting.

Fuente: OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. OECD: Paris

Anexo 4: El progreso de la eficacia de la ayuda multilateral medido a base de 9 indicadores

Organisation	No. of countries in both surveys	Indicator (see Table 7.1)								
		3	4	5a	5b	6	7	9	10a	10b
		% points			(No. of PIUs)			% points		
AfDB	18	-1.0	-7.2	5.6	-6.7	-19	-2.2	-8.5	-5.8	-13.9
AsDB	5	24.8	40.3	17.9	18.2	1	-4.8	11.2	10.7	-33.1
EC	32	5.4	22.1	0.4	-4.4	-99	12.9	-3.2	2.9	44.3
GAVI Alliance	12	0.0	--	-3.3	9.6	0	11.1	20.0	--	--
The Global Fund	30	9.5	--	1.8	-0.5	-2	8.1	-6.1	0.4	-10.2
IDB	6	0.8	36.0	-10.0	33.1	6	-31.4	-6.1	-7.5	-29.9
IFAD	20	-10.6	-6.1	10.7	22.1	10	-7.3	21.8	23.5	-15.3
UN system	33	5.5	18.3	0.7	4.6	-18	14.4	5.2	15.2	5.2
World Bank	32	9.5	28.3	12.5	3.5	-144	6.4	-1.7	9.8	7.3
Other multilaterals*	--	6.0	4.9	39.9	47.9	20	-20.9	13.1	-16.0	-36.1
Multilaterals, total		4.7	25.2	7.3	3.8	-245	3.8	-0.3	9.2	4.2
Bilaterals, total*		6.2	10.1	4.1	4.1	13	6.8	7.0	2.5	3.9
Overall total		5.6	15.2	5.8	4.1	-232	5.7	3.2	--	--

Fuente: OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. OECD: Paris

Anexo 5: Síntesis y comparación de sistemas de monitoreo del desempeño y eficacia de organismos multilaterales

	MOPAN	COMPAS/ MDR	MEFF	MERA	PMF	MMS	„New Approach“
Responsible organization(s)	Unstein plus (2003)	Multilateral Development Banks (2005)	DFID/UK (2003)	CIDA/Canada	Danida/Denmark (2004)	MFA/Netherlands	Danida & OECD/DAC (2004)
Approach	“Perception Analysis”	“Self Assessment” & harmonization of practices	“Organizational effectiveness of MO”	“Results & Management Assessment”	“Quality assessment of MO”	“Perception analysis”	“Peer Assessment”
Objective	Surveying partnership behaviours of MO with national governments, civil society and other bilateral and other relevant MO at the country level.	(a) pool information about how MDBs are contributing to development results (outputs and outcomes); (b) Monitor and synthesize MDBs’ progress over time; and (c) contribute to lessons-learning, accountability and transparency.	Provide information for agency’s: (a) Public Service Agreement reporting, (b) its Institutional Strategies, and (c) its financing strategies	Guiding CIDA staff in gathering information following a standard template of questions; Enabling responsible officers to make a final judgement on relevance and effectiveness;	(a) enhance quality of Danish development cooperation through focus on results, (b) improve management and continuous learning, through better information and reporting, and (c) strengthen accountability through performance assessments and measurement in the context of increasingly decentralized management structures	Giving an insight into the general perception of a given MO	(a) strengthen evaluation capacity of MO and by that (b) enabling bilateral donors to depend on multilaterals’ own results reporting for performance assessments
Criteria	Focus on quality of (a) national partnership (e.g. contribution to policy-dialogue, advocacy); (b) inter-agency partnership (e.g. information sharing, interagency coordination.	3 components based on seven pillars: (a) developing country level (1=capacity building); (b) agency level (2=financing, 3=strategies, 4=projects/programs, 5=M&E, 6=learning and incentives); (c) inter-agency level (7=working with other donors and investors on the M&DR agenda)	Eight organizational systems and their focus on (a) internal performance, (b) country level results and (c) partnerships	(a) relevance, (b) effectiveness and (c) improvement measures	(a) corporate level (DANIDA); (b) organisation level (HQ); (c) country level(field level)	Set of qualitative perception questions	(a) credibility of MO’s evaluation process and reports; (b) independence of MO’s evaluation system; (c) use of evaluation evidence by MO;

Methodology/indicators	(a) standard questionnaires, (b) agency templates, (c) country team discussions, (d) results of group discussions, (e) synthesis report Asking MO for ‘management responses’ to MOPAN reports to be posted also on the website	Process and results indicators	(a) Checklist, (b) scorecard format and a “traffic lights” scoring system, and (c) summary report Grouping of MO, combined on the basis of functionality; Process indicators	MOs rated on a scale of 1 to 5 for each of the following 3 areas: relevance, results achieved and management. Weighting in the actual development results achieved, while problems of attribution are recognized.	(a) organisation strategies, annually measured through indicators of respective action plans; (b) at least biannually high-level consultations of MFA and MO; (c) perception analyses of general MO performance; (d) joint donor assessment of MO (i.e. MOPAN); (e) perception analyses of MO at country level; (f) assessment of MOs M&E systems (i.e. “New Approach”)		
Link to ‘Paris Declaration’ (country level)	Yes (predominant)	Yes (plus country capacity building for M&DR)	yes	yes	yes	Yes (predominant)	Yes
Link to MDGs (international aid architecture)	No (but on coherence with practice in the Rome and Paris Declarations)	Indirectly, as COMPAS report is used as input to the Global Monitoring Report by WB-IMF		yes	yes		
Transaction Costs			Staff time/travel costs lower as compared to external evaluation				
Sustainability of exercise		Commitment by heads of MDBs;	Internal training and dissemination required to compensate: (a) staff turnover, (b) insufficient resourcing of overhead costs, and (c) lack of MEFF-awareness in other DFID parts.				
Limitations or critique			(a) doubts of MOs about generic applicability; (b) concerns of MOs about proliferation of similar initiatives	Suffers from a lack of detail. It is considered to be an interim system requiring elaboration and specificity			

Fuente: Obser, Andreas (2007): Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies, German Development Institute, Bonn, p. 31

SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN IUDC-UCM

Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata

- SOTILLO, José: *El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: actores, formas y procesos*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa: *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los gobiernos locales y regionales*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier: *La cooperación Sur-Sur. Utopía y realidad*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- FONSECA, Gelson: *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- CARDENAS, Laura: *Comunicación y Construcción de ciudadanía: Aportes para el desarrollo*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2009.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2008.
- DÍAZ, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambios y resistencias en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- TOLEDANO, Juan, GUIMARÃES, João, ILLÁN, Carlos y FABER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis: *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008
- CAIRO, Heriberto, PRECIADO, Jaime y ROCHA, Valencia: *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC- la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José ángel: *Un lugar en el mundo, La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC- La Catarata, Madrid, 2005
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayuda internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.

- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La-Catarata, Madrid, 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Manuales del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILO, José: *Metodología de la Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2010.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-UCM, 2004
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid, 2001.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid, 2000.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-CEDEAL, Madrid, 1997.
- *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDCCEDEAL, Madrid, 1997.
- *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid, 1993.

Otras publicaciones

- SOTILLO, José, RODRIGUEZ, Irene, ECHART, Enara y OJEDA, Tahina: *El Espacio Iberoamericano de Educación Superior:*

Diagnósticos y propuestas institucionales. CeALCI Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 39. Madrid, 2010.

- Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo. Conversaciones: Kemal Dervis y Leire Patín, IUDC-La Catarata. Madrid, 2007. Con la colaboración del CeALCI, Fundación Carolina.
- ALONSO, José Antonio y GARCIMARTÍN, Carlos: *Comercio y desigualdad internacional*, UCM-La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional sobre Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.
- CD-ROM: *Propuestas sobre los objetivos de desarrollo del milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, La catarata, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.

SERIE AVANCES DE INVESTIGACIÓN IUDC-UCM

- MACÍAS, Alfredo: *Cooperación empresarial y desarrollo económico: la empresa española en el contexto de las nuevas relaciones entre el Mercosur y la U.E.*
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio y RUIZ, Pablo: *Elementos para una reforma del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo: experiencias europeas y propuestas*.
- MACÍAS VÁZQUEZ, Alfredo: *Transformación productiva, desarrollo e integración en el sistema agroalimentario argentino frente al MERCOSUR (estructura y dinámica económica)*
- MORENO FERNÁNDEZ, Almudena: *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*.
- ALCALDE GONZÁLEZ-TORRES, Ana Rosa: *Las licitaciones internacionales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo*.
- GUDIÑO, Florencio: *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*.

Documentos de trabajo IUDC-UCM

- STOYANOVA, Marta. *La Sociedad Civil como agente de la gobernanza democrática en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estudio de caso: La política comunitaria de cooperación en Ghana*. Diciembre, 2010
- Sánchez, Fabián. *Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y Triangular*. Junio, 2010.
- De La Fuente, Rosa. *Los Pueblos Indígenas y la cooperación para el desarrollo*. Organización de Estados Iberoamericanos. Junio, 2010.
- ALTWEGG, Delphine. *Wasta y su impacto en la cooperación al desarrollo en Jordania*. IUDC-UCM. Mayo, 2010.
- MENENDEZ, Lucía. *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*. IUDC-UCM. Enero, 2010.
- CARBALLO, Marta y Verónica, TERESI. *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*. IUDC- Secretaría de Estado de inmigración y emigración. Octubre, 2009.
- CARBALLO, Marta. *Migraciones y Desarrollo: la incidencia del África Subsahariana en la agenda política*. IUDC-UCM. Febrero, 2009
- CARBALLO, Marta; Jorge, GARCIA y Verónica TERESI. *Memoria del Seminario Internacional: Articulación de la Red Hispano-Brasileña en el contexto de la Atención a las brasileñas víctimas de trata*. IUDC-UCM. Diciembre 2008.
- FUNDACIÓN IPADE. *Integrando el género a los problemas ambientales, las Alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*. Madrid, 2008.
- MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Madrid, 2008.
- CABEZAS VALENCIA, Rhina. *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 200*. Madrid, 2007.
- FUNDACIÓN IPADE. *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, 2006. Documentos de Trabajo IUDC-FIIAPP "Descentralización y Gobernabilidad". Madrid, 2006
- DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, 2005.

- SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La Acción de la Cooperación Española para el Fortalecimiento del Estado de Derecho*, 2005.
- MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*.
- ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*
- HÄMING, Bárbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*.
- ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*.
- FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*.
- SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*.

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (REDC) IUDC-UCM

- Nº Extraordinario. Microfinanzas y el desarrollo: reflexiones en el marco de la Cumbre Mundial del Microcrédito / Microfinance and development: reflections within the context of the Global Microcredit Summit
 - REDC 28: La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas.
 - Nº Extraordinario: XXV Aniversario del Magíster en cooperación internacional.
 - REDC 27: Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.
 - REDC 26: Seguridad y Desarrollo
 - REDC: Número Monográfico Extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.
 - REDC 25: Comunicación y Desarrollo (Invierno 2010)
 - REDC 24: Post-Desarrollo y Cooperación (Primavera/Verano 2009)
 - REDC 23: Derechos Humanos y Desarrollo (Invierno 2009)
 - REDC 22: Brasil. Los desafíos de la cooperación de un apotencia emergente (Primavera/verano 2008)
 - REDC 21: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo (Invierno 2008)

- REDC 20: Planificación y Desarrollo (Verano 2007)
- REDC 19: Migraciones y Desarrollo (Invierno 2007)
- REDC Número extraordinario. Monográfico: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18: Democracia y Desarrollo (Verano 2006)
- REDC 17: Objetivos del Milenio: Misión (Im) posible (Invierno 2006)
- REDC 16: Tema Central: África y Desarrollo (verano 2005)
- REDC: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible (2005)
- REDC 15: Tema Central: Comunicación para el Desarrollo (invierno 2004)
- REDC 14: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo (verano 2004)
- REDC 13: Energías Renovables y Desarrollo (invierno 2003)
- REDC 12: La Región Andina (verano 2003)
- REDC 11: 10 Años de la Cooperación Española (invierno 2002)
- REDC 10: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10) (verano 2002)
- REDC 9: Medio Ambiente y Desarrollo (invierno 2001)
- REDC 8: Ayuda Humanitaria (verano 2001)
- REDC 7: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (invierno 2000)
- REDC 6: Relaciones de Género y Desarrollo (verano 2000)
- REDC 5: Varios Temas (invierno 1999)
- REDC 4 Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo (verano 1999)
- REDC 3: La cooperación Unión Europea - América Latina (invierno 1998)
- REDC 2: Política Española de Cooperación para el Desarrollo (verano 1998)
- REDC 1: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000 (invierno 1997)
- REDC 0: Varios Temas (primavera/verano 1997)