

137

NOVIEMBRE
2011

NUEVA ARQUITECTURA PARA TIEMPOS DIFERENTES. Los resultados del HLF4 de Busan

Andrea Costafreda profesora asociada del Instituto Universitario de Estudios Europeos, Barcelona

El resultado del Foro de Alto Nivel de Busan (HLF4) ha de entenderse en un nuevo contexto geopolítico, donde los actores tradicionales del selecto club del CAD, que fueron los protagonistas en el Foro de Alto Nivel de París y que hoy se encuentran en su mayoría inmersos en la crisis de la deuda y problemas presupuestarios, han perdido el protagonismo a favor de estados como China, que han sido capaces de influir sobre el guión resultante de Busan hasta el último momento.

En este sentido, es obligatorio reconocer que el documento de Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo supone una evolución de la agenda originaria, monopolizada por la élite de los donantes tradicionales, hacia una agenda más inclusiva capaz de integrar el conjunto de partes implicadas en la cooperación al desarrollo. La pregunta que emerge es si las tensiones inherentes a la inclusión de nuevos actores, portadores de diferentes agendas, serán elementos catalizadores o inhibidores en la profundización y aplicación de una agenda de la eficacia. O, en los términos que han planteado algunos analistas, si el dilema entre profundizar en la agenda o hacerla más inclusiva tiene solución.

En cuanto a los cambios para hacer la agenda más inclusiva, la meta más destacable que se alcanza en Busan es una propuesta de nueva arquitectura del sistema internacional de la ayuda vinculada a la idea de un nuevo partenariado global, donde la OCDE compartirá espacio con Naciones Unidas, y los países del CAD lo harán con los países socios, los BRICs, otros donantes emergentes, los gobiernos subestatales, la sociedad civil y el sector privado. Se democratiza, por tanto, la gobernanza de la ayuda.

Uno de los grandes éxitos del HLF4 es la adhesión al documento final de países como China y Brasil. Las negociaciones de última hora consiguieron vincular a los BRICs mediante una cláusula que prevé que la cooperación Sur-Sur toma como referencia los principios, compromisos y acciones acordadas en el documento final pero que estos serán de aplicación voluntaria. A pesar de este carácter voluntario, desde el mismo CAD se señala que este paso demuestra la voluntad de participar en la agenda y que esto puede significar cambiar el escenario en el cual los países del CAD

y los BRICs actúan en paralelo por un escenario en que avanzan a dos velocidades, pero bajo el mismo paraguas.

En cuanto a la segunda dimensión, se registran tímidos avances en relación a las demandas procedentes de la sociedad civil respecto al enfoque de derechos y las presiones de las delegaciones africanas en la reivindicación de avanzar hacia una agenda de eficacia del desarrollo, o dicho de otro modo, la coherencia de políticas. Así, la labor desarrollada por las organizaciones de la sociedad civil se ve parcialmente satisfecha. El documento final reconoce la importante contribución de la sociedad civil y del enfoque de derechos en su redacción, pero se echan de menos compromisos explícitos para adoptar este enfoque. Y en concreto, respecto a los derechos de las mujeres, las expertas señalan que el empoderamiento de las mujeres va mucho más allá de la utilización de la mujer como motor de crecimiento y que, en consecuencia, el documento resultante no reconoce los derechos de las mujeres.

Uno de los principales elementos de cambio a destacar en cuanto a la profundización de la agenda gira en torno al principio de apropiación. En concreto, respecto a la apropiación democrática, el documento final prevé “profundizar, ampliar y operativizar la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo”.

En la evaluación de la aplicación de este principio y el de alineación, las delegaciones de los países socios del Sur llegan al Foro con argumentos de peso que ponen en evidencia el desequilibrio entre los esfuerzos de los socios del Norte y los del Sur. Según la última encuesta del CAD, aunque una tercera parte de los países socios del Sur incluidos en el estudio han incrementado las capacidades de sus sistemas nacionales, sólo un 8% más de la AOD se ha redirigido hacia los sistemas nacionales. Ante esta realidad, el documento final exhorta al uso de sistemas nacionales y lo define como el enfoque por defecto.

En el mismo sentido, y en relación con la ayuda ligada, Busan cierra con un compromiso de mínimos, no tanto condicionado por los nuevos donantes sino por la retirada de actores tradicionales como Estados Unidos, que dan un paso atrás en el último momento. Así, aunque el borrador de octubre contemplaba la meta de acabar con la ayuda ligada en el 2015, en el documento final sólo se consigue un compromiso en torno a “acelerar los esfuerzos”.

Las valoraciones posteriores a la cumbre coinciden en señalar que el principio que sale más reforzado después de Busan es el de la transparencia, del cual se reivindica la dimensión más política. En consecuencia, algunas voces ya advierten que el principio de rendición de cuentas mutua se enfocará cada vez más hacia los ejercicios de control político democrático que se tienen que dar entre los gobiernos de los países socios y su ciudadanía, y los gobiernos de los países donantes y su ciudadanía, cada vez más vigilante de sus impuestos. Así, se consigue el compromiso de avanzar hacia un sistema que permita hacer pública electrónicamente toda la información referida a la cooperación al desarrollo el 2015; se anuncia que EEUU se adhiere a la International Aid Transparency Initiative; y se presenta la iniciativa liderada por el Instituto del Banco Mundial, Open Aid Partnership, que ha de permitir poner sobre el mapa los resultados del desarrollo.

Puede afirmarse pues que el HLF4 se salda con un progreso significativo, tanto respecto a la profundización de la agenda como respecto a la inclusión de actores. Lo que todo el mundo se pregunta al regreso de Busan es si el papel, que lo aguanta todo, tendrá su correlato en una agenda concreta, aplicable y monitoreable en los próximos años.