



Ya es hora de una nueva gobernanza mundial de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID)



La Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FpD4) es una gran oportunidad para llegar a un acuerdo político sobre una Convención de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo que incluya un mecanismo que permita reparar el incumplimiento de los billones de “deuda por la ayuda” al Sur Global durante décadas.

La principal causa del problema: la gobernanza actual se basa en la desigualdad y la no representación.

La CID consiste en la transferencia concesional de recursos de un país a otro para apoyar los objetivos de desarrollo de este último. Aunque la CID abarca varias formas de cooperación al desarrollo, el debate sobre el tema suele limitarse a la CID tradicional, es decir, la Ayuda o Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Esto, ya habla de por sí solo y es un punto débil; especialmente, porque todo se basa en el lugar en donde se toman las decisiones y se establecen las políticas sobre la CID. La CID comprende acciones complejas e incluye varios centros de influencia e interés, con países de todas las regiones, de todos los tamaños y tipos y, en distintas fases de sus trayectorias de desarrollo. Por ello, es inaceptable que esté gobernada principalmente por un grupo selecto de países ricos que son los proveedores tradicionales, es decir, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE).¹

Debido a la desigualdad (política) intrínseca del actual sistema de gobernanza en el que no están representadas todas las partes interesadas e impactadas, estamos convencidos de que no logrará alcanzar los compromisos adoptados, puesto que una estructura de gobernanza excluyente:

- Se enfrenta a problemas de legitimidad, en donde es difícil aplicar las decisiones y obtiene poca adhesión a sus compromisos, especialmente cuando los impactados por dichos compromisos no son quienes toman las decisiones,
- Tiene dificultades para rendir cuentas, ya que no se la percibe como legítima y no tendrán la facultad o autoridad para exigir a las partes no representadas que rindan cuentas,
- Corre el riesgo de crear otras constelaciones de gobernanza que no estén alineadas, fragmentando así la arquitectura de gobernanza y creando un terreno de juego desigual.

Por ello, es cada vez más importante crear un marco de gobernanza inclusivo en un entorno en el que la cooperación al desarrollo en su conjunto y, la AOD en particular, están sometidas a una presión cada vez mayor en un contexto político mundial incierto. Al

mismo tiempo y con el ánimo de garantizar que todas las formas de cooperación internacional al desarrollo sean democráticas, justas, responsables y con miras al desarrollo, también es importante reconocer la necesidad de revisar, bajo el mismo sistema de gobernanza, otros tipos de cooperación al desarrollo más allá de la AOD, como la cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación triangular. En las últimas décadas, los movimientos Sur-Sur han crecido rápidamente, por lo que es cada vez más preocupante en este tipo de cooperación al desarrollo la posibilidad de rendir cuentas y la participación inclusiva.

En pocas palabras, la actual estructura de gobernanza que enmarca la política de cooperación internacional al desarrollo y la toma de decisiones es obsoleta y necesita una reforma urgente.

Las consecuencias imprevistas de un cambio de reglas: menos CID para los países del Sur Global

"La mano que sostiene la pluma escribe la historia" o, en el caso del CAD de la OCDE, 'las reglas del juego más favorables a sus propios intereses' gracias a la desigualdad e injusticia política totalmente arraigada en el actual sistema de gobernanza de la CID. El ejemplo reciente más claro es el proceso de modernización de la AOD, en el que el CAD de la OCDE ha modificado aquello que se considera como AOD.² Los cambios han tenido repercusiones de gran alcance en los volúmenes de AOD que se declaran, en las políticas y prioridades de los donantes bilaterales y, en última instancia, en cómo y a dónde se asigna la AOD.

Paralelamente al proceso de modernización, han aumentado las demandas de financiación pública para abordar temas como el cambio climático y las causas humanitarias, especialmente relacionadas con la paz y la seguridad. En principio, la financiación del clima y las causas relacionadas con la paz y la seguridad deberían financiarse con presupuestos fuera de la AOD, pero cada vez más observamos lo contrario.

Por consiguiente, las asignaciones de AOD son cada vez más preocupantes para los países en desarrollo y se observan desviaciones de la CID, especialmente fuera de los Países Menos Adelantados (PMA), que dependen de la AOD como una parte significativa de su financiación externa para el desarrollo. De hecho, las asignaciones de AOD siguen estando muy por debajo del volumen que los donantes se comprometieron a

¹ "Comité de Ayuda al Desarrollo - Composición a la fecha del 28 de noviembre de 2024". Guía en línea de la actividad intergubernamental de la OCDE. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=869&BodyPID=15814>.

² "La modernización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)". Archivo temporal de la OCDE. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://web.archive.org/temp/2023-11-13/395130-modernisation-dac-statistical-system.htm>.

otorgar para garantizar que entre el 0,15 % y el 0,20 % de su RNB vayan a los PMA.³ Esta situación podría empeorar, ya que las nuevas normas incitan a los países ricos a canalizar su AOD mediante procedimiento como los Instrumentos del Sector Privado (ISP), que van más a los países de renta media (PRM) y no a los PMA.⁴ Estas tendencias llevan a preguntarse si es necesario desarrollar y aplicar un conjunto más amplio de normas en el marco de una estructura de gobernanza más democrática para la cooperación internacional al desarrollo. Muchas OSC del Sur y del Norte creen que sí.

La problemática falta de definición u obligaciones para la cooperación al desarrollo

Sugerir que se está desviando CID implicaría que existe un acuerdo sobre cómo debe utilizarse y, aunque parezca increíble, no es así. La AOD, tal y como la definieron quienes la crearon, es amplia y "se entiende como la ayuda gubernamental que promueve y se dirige específicamente al desarrollo económico y al bienestar de los países en desarrollo".⁵ La CSS es menos clara aún y está menos definida formalmente, aunque a menudo se vincula a los principios de Bandung.⁶ Aunque es cierto que una definición extensa tiene sus ventajas, ya que debería permitir a los países ponerse de acuerdo sobre la mejor manera de desplegar la cooperación al desarrollo para mejorar el bienestar de los países en desarrollo; la realidad es que esta flexibilidad ha permitido que la cooperación al desarrollo pueda realizarse sin responder a su exigencia básica. Ejemplos claros son la cooperación al desarrollo que pasa por instituciones financieras de desarrollo con un claro ánimo de lucro o, la cooperación al desarrollo que presenta un claro favoritismo hacia el sector privado y los intereses geopolíticos de los países ricos.

Para resolver este problema es necesario ponerse de acuerdo para establecer una definición clara que incluya las obligaciones inalienables que debe cumplir la cooperación al desarrollo. Esto podría implicar dar marcha atrás en algunas de las recientes decisiones tomadas a puerta cerrada por un pequeño grupo no representativo de países.

Aunque existe un conjunto de principios y compromisos generales que pretenden garantizar que la cooperación al desarrollo es eficaz, respeta la apropiación de los países, es inclusiva, transparente y responsable y se centra en los resultados⁷; estos compromisos han sufrido por la falta de voluntad política incluso por parte de los países que los elaboraron originalmente, lo que demuestra una vez más los fracasos de los actuales acuerdos de gobernanza.

Un avance decisivo: un nuevo marco normativo en la CID

Las Naciones Unidas cuenta con todas las características necesarias para establecer un nuevo marco normativo sobre la CID, que responda a la necesidad de un proceso multilateral transparente e inclusivo bajo los auspicios de la ONU para llegar a un acuerdo común sobre los parámetros y objetivos de los flujos de la CID. Gracias a su representación universal e igualitaria de los Estados miembros y a los instrumentos jurídicos de que dispone, la ONU puede hacer que los compromisos que los Estados miembros asuman sean vinculantes, por ejemplo, mediante una convención marco. Una convención marco podría proporcionar la escala, el alcance y el apalancamiento necesarios para incluir todos los compromisos —nuevos y existentes— en un único instrumento jurídicamente vinculante, al tiempo que crearía un espacio en el que se podrían supervisar y evaluar dichos compromisos.⁸

Un nuevo marco normativo debe:

- Establecer normas y reglas sobre la utilización y los flujos para la cooperación al desarrollo y democratizar la gobernanza de la CID,
- Ser vinculante para evitar que acuerdos y compromisos voluntarios del pasado sigan aun sin cumplirse décadas después,
- Contar con el acuerdo de todos los países en donde todos los actores aplican y cumplen con dicho marco,
- Proporcionar una definición concreta, universalmente entendida e irrefutable de la cooperación internacional al desarrollo,
- Incluir sistemas de supervisión y rendición de cuentas para poder hacer un seguimiento de los avances y realizar los ajustes necesarios en la política y en las acciones para cumplir los compromisos acordados,
- Mantener y no abandonar los compromisos existentes y, al contrario, integrarlos y aplicarlos de forma coherente con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el reconocimiento de los daños ocasionados,
- Crear igualdad de condiciones, promover una mayor alineación y superar la división de la cooperación al desarrollo,
- Extenderlo a todas las formas de cooperación de desarrollo y proveedores, incluidas la cooperación al desarrollo tradicional, la cooperación Sur-Sur y triangular, así como otras formas de cooperación.

La FpD4 es el lugar adecuado para reconocer y acordar un nuevo marco normativo y una gobernanza mundial de la CID, sobre la base de una convención marco. Este sería el primer paso para otorgar a la ONU el mandato necesario para que lleve adelante una propuesta de este tipo como consecuencia de los resultados de la FpD4.

³ "La modernización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)". Archivo temporal de la OCDE. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://web.archive.org/temp/2023-11-13/395130-modernisation-dac-statistical-system.htm>.

⁴ Impulso a la financiación privada para el desarrollo | OCDE. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/leveraging-private-finance-for-development.html>.

⁵ "Recomendación sobre las condiciones de las ayudas". Instrumentos jurídicos de la OCDE. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5006>.

⁶ "Revisitando la Conferencia Asiático-Africana de Bandung de 1955 y su legado". El Centro del Sur. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://www.southcentre.int/question/revisiting-the-1955-bandung-asian-african-conference-and-its-legacy/>.

⁷ "Los principios de eficacia", funcionamiento. Consultado el 28 de noviembre de 2024. <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles>.

⁸ Una convención CID tal y como la concibe la sociedad civil abordaría otros elementos importantes además de una gobernanza mundial reformada. Pueden consultarse en la presentación de las OSC al Mecanismo de Financiación para el Desarrollo sobre la convocatoria de aportaciones al documento de elementos. <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-10/Civil%20Society%20FFD%20Mechanism%20Submission%20to%20FFD4%20Elements%20Paper.pdf>