

No. 5 October 2008
International Cooperation & Governance

No. 5 Octubre 2008
Cooperación Internacional y Gobernanza

Índice

- 3 Las paradojas de la gobernanza en Colombia
- 5 The Accra Third High Level Forum on Aid Effectiveness: An Assessment of the Outcomes
- 7 Una Perspectiva Boliviana: Ayuda Internacional y Política
- 8 Novedades del Grupo

Contents

- 3 Las paradojas de la gobernanza en Colombia
- 5 The Accra Third High Level Forum on Aid Effectiveness: An Assessment of the Outcomes
- 7 Una Perspectiva Boliviana: Ayuda Internacional y Política
- 8 Group News

Just Governance Group
1276 Wellington Street, 2nd Floor
Ottawa, Canada K1Y 3A7
Tel: 613-729-5612
Fax: 613-729-1085
info@justgovernancegroup.org
www.justgovernancegroup.org

Introduction

[*Editor's Note:* The Director of the Just Governance Group prepared the following presentation as a means of encouraging colleagues to reflect on the role of international cooperation in the "governance" sector. The articles and reflections in this issue of *Múltiples* provide readers with perspectives from various countries and levels of engagement.]

The Just Governance Group, working in the areas of justice, conflict resolution, and human rights in various countries in the Americas is interested in understanding the complexities of supporting effective governance initiatives in a developing country from a variety of perspectives. The thematic areas that fall under the governance umbrella directly relate to a wide spectrum of State structures, institutions, policies and processes: political systems and mechanisms, justice systems, and public sector management.

International development cooperation, in the post cold war period, has effectively linked the dominant political and economic models of the core most powerful countries to development initiatives in countries characterized by poverty, inequality, and political and economic transition.

In recent years the international community has recognized that the overall goal of poverty reduction in the least developed countries cannot be achieved without strengthened governance mechanisms. The eight Millennium Development Goals (MDGs) offer the international community specific social

Introducción

[*Nota de la Editora:* La Directora del Just Governance Group preparo la siguiente presentación con el fin de motivar a colegas a la reflexión sobre el papel de la cooperación internacional en el sector de gobernanza. Los artículos y reflexiones en este número de *Múltiples* brindan al lector perspectivas de varios países y de distintos niveles de involucramiento con el tema.]

Dada su labor en las áreas de justicia, resolución de conflictos, derechos humanos, diversidad cultural y participación pública en procesos democráticos en varios países de las Americas, al Grupo de Gobernanza y Justicia le interesa comprender las complejidades relacionadas al apoyo de iniciativas efectivas en gobernanza en países en vías de desarrollo desde varias perspectivas. Las areas temáticas que están incluidas dentro de lo que se conoce como gobernanza se relacionan directamente a una amplia gama de estructuras, instituciones, políticas y procesos del Estado: sistemas y mecanismos políticos, sistemas de justicia y la gestión del sector público.

En el período después de la guerra fría, la cooperación para el desarrollo internacional ha vinculado de manera efectiva el modelo político económico de los países mas poderosos a las iniciativas de desarrollo en países donde predominan la pobreza, la desigualdad y la fragilidad política y económica.

En los últimos años la comunidad internacional ha reconocido que el objetivo principal de la reducción de la pobreza en los países menos desarrollados no se puede lograr sin el fortalecimiento de mecanismos de gobernanza. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio brindan a la comunidad internacional metas sociales específicas, pero éstas sólo pueden lograrse mediante

and environmental targets but realistically can only be achieved through effective international cooperation and effective national implementation of adequate public policies. The Millennium Declaration does recognize good governance as an end and a means to poverty reduction, arising from internationally shared values and principles.

Through the Monterrey Consensus, the international community has committed itself to sound policies, good governance at all levels, and the rule of law in order to mobilize financial resources and use them more effectively to fulfill development goals, including the MDGs. The Paris Declaration on Aid Effectiveness builds on these interrelated processes and gives significant prominence to particular aspects of good governance, such as accountability, transparency and institutional capacity. The Paris Declaration also calls for increased respect and commitment to the implementation of national development plans.

Boaventura de Sousa Santos, in *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, suggests the current governance trend is a response to the failure of the neoliberal agenda that reduced State intervention in social and economic sectors. Santos describes the evolution of political concepts meant to support neoliberal globalization in three terms: from legitimacy to governability to governance. He summarizes: "Governance seeks, indeed, to combine the demand for participation and inclusion called for by the legitimacy reading of the social crisis with the demand for autonomy and self-regulation called for by the governability reading" (page 35). While the governance concept is inherently political, the application of the neoliberal governance matrix by international agencies, according to Santos, attempts to depoliticize the political.

Santos suggests the concept of the State in the governance approach attempts to correct the failure of market-driven economic models through social logic by promoting civil society participation after having removed social redistribution from the scenario. Governance promotes "coordination among stakeholders" and effectively depoliticizes the exclusion/inclusion debate, according to Santos (page 37). This results in selective political participation of only "acceptable" civil society actors by government and aid agencies.

Indeed, international development assistance policy is guided by cooperation agencies committed to the interwoven principles of liberal democracy and market economies. (The 30 countries that form the Organization of Economic and Development Cooperation are expressly committed to these two ideals). Governance is inherently a value-laden area of development regardless of attempts to depoliticize through technical rhetoric. What is and what should be the role of development agencies in the governance?

una cooperación internacional efectiva, y mediante una efectiva implementación a nivel nacional de políticas públicas apropiadas. La Declaración del Milenio reconoce la buena gobernanza, que nace de valores y principios supuestamente internacionalmente compartidos, como un fin y como un medio para lograr la reducción de la pobreza

Mediante el Consenso de Monterrey, la comunidad internacional se ha comprometido con buena gobernanza a todos los niveles y el estado de derecho con el fin de movilizar recursos financieros, utilizándolos de forma efectiva para lograr metas de desarrollo, incluyendo los ODM. La Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda Internacional se alimenta de estos procesos interrelacionados, y hace resaltar aspectos particulares de la buena gobernanza, tales como rendición de cuentas, transparencia y capacidad institucional. La Declaración de París pone énfasis también en un mayor respeto y compromiso con la implementación de los planes nacionales de desarrollo.

En *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Boaventura de Sousa Santos sugiere que la tendencia que predomina hoy día en el área de gobernanza es una respuesta al fracaso de la agenda neoliberal mediante la cual se redujo el papel del Estado en los sectores social y económico. Santos describe la evolución de los conceptos políticos que sustentan la globalización neoliberal en tres términos: de legitimidad a gobernabilidad y de ahí a gobernanza. Lo resume de la siguiente manera: "En efecto, mediante gobernanza se busca combinar la demanda de participación e inclusión que se deriva de una lectura de legitimidad de la crisis social, con la demanda de autonomía y auto-regulación que se deriva de una lectura de gobernabilidad" (página 35). De acuerdo a Santos, mientras que el concepto de gobernanza es eminentemente político, la aplicación de la matriz neoliberal de gobernanza por parte de las agencias internacionales busca despoliticizar lo político.

Santos propone que el concepto de Estado en el enfoque de gobernanza ayude a corregir el fracaso de los modelos económicos basados en el mercado a través de una lógica social que promueve la participación de la sociedad civil luego de haber eliminado la redistribución social por el Estado de la escena. De acuerdo a Santos, con la gobernanza se promueve la "coordinación entre las partes interesadas" y de hecho se despoliticiza el debate sobre exclusión/inclusión (página 37). Esto da como resultado una participación política selectiva de solamente aquellos actores de la sociedad civil "aceptables" por parte del gobierno y las agencias de ayuda internacional.

Las políticas de la ayuda al desarrollo internacional están, de hecho, diseñadas por agencias de cooperación comprometidas con los principios interrelacionados de la democracia liberal y la economía de mercado (los 30 países que forman la Organización para la Cooperación en la Economía y el Desarrollo se comprometen expresamente con estos ideales en su misión organizacional). La gobernanza es inherentemente un área de desarrollo enraizado en valores políticos independientemente de los esfuerzos de despoliticización a través de una retórica técnica.

Las paradojas de la gobernanza en Colombia

Antonio Madariaga

Reputada como la más antigua y la más estable de Suramérica, ya que no vivió los golpes militares de la década del 70, la democracia colombiana confronta, sin embargo, paradojas y amenazas. En medio de una compleja trama la comunidad internacional tiene un papel destacado con muchos matices según de dónde y quién sea el país de origen y de qué tipo de cooperación se trate.

Un país en ebullición

Cerca del 25% del parlamento, más de 75 congresistas, 60 de los cuales son de la coalición de gobierno del presidente Uribe, están siendo investigados por vínculos con paramilitares. Ni el presidente Uribe, ni la opinión pública consideran eso una debilidad del gobernante¹. En distintas encuestas éste sigue teniendo márgenes de aprobación por encima del 71%, que después del exitoso rescate de Ingrid Betancur se acercaron al 82%, a pesar del agrio enfrentamiento del Presidente de la República con la Corte Suprema de Justicia y a los montajes realizados contra magistrados de su Sala Penal, derivados del irrespeto del presidente a las decisiones judiciales que comprometen a sus aliados con el paramilitarismo y a su molestia con decisiones de la Corte, que demuestran que el gobierno incurrió en prácticas delictivas y, en particular al cohecho, en el proceso de consecución de los votos en el Congreso para cambiar la Constitución y hacer posible la primera reelección. Se ha puesto en evidencia que la reelección del presidente Uribe desequilibró el balance de poderes diseñado por la Constitución de 1991, permitiendo al ejecutivo fortalecer su capacidad de controlar los organismos de control, el Banco Central y aun las Altas Cortes.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) siguen siendo una guerrilla con capacidad de hacer daño y actuar en más del 25% del territorio nacional, aunque con mucho menos fuerza que en el pasado. Según datos

de concedores se afirma que éstas aun tienen cerca de 10.000 hombres en armas². Aisladas políticamente, son sin embargo, un factor de poder que debe ser tenido en cuenta, tanto más cuanto no parece cercana su derrota militar y rendición, y hay dudas sobre la posibilidad del Estado de mantener, por razones financieras y de carácter militar, la misma presión que ha tenido sobre ellas en los últimos dos años.

El narcotráfico sigue siendo un factor importante, a pesar de las más de 500 extradiciones de colombianos a los Estados Unidos para ser juzgados por narcotráfico, ocurridas en los últimos cinco años; a la fumigación con glifosato y la erradicación manual de más de 200.000 hectáreas de coca, de los decomisos de cientos de toneladas de cocaína. La oferta de cocaína en el mercado mundial es estable, el cultivo comercial de hoja de coca va en aumento, así como su productividad y se develan cada vez más las fuertes alianzas entre servidores del Estado, (especialmente de la Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Militares y Policiales y algunos jueces) y narcotraficantes, acentuándose la percepción de que la guerra contra las drogas es una empresa perdida.³

La violencia produce una grave crisis humanitaria, la segunda más grave del mundo según ACNUR, con cerca de 4.000.000 de víctimas de desplazamiento forzado⁴, aumento de las ejecuciones extrajudiciales y permanentes violaciones a los derechos humanos⁵.

La cooperación internacional en Colombia

Colombia es un país de renta media y por ello es considerado de baja elegibilidad para la cooperación internacional. Según datos de la oficina para la cooperación internacional de la Presidencia de la República, la cooperación internacional de gobierno a gobierno, representa en la actualidad sólo cerca del 0.4% del PIB.⁶ Como han

manifestado los países cooperantes, su presencia en el país está determinada por la grave crisis humanitaria, la violación de derechos humanos, conflicto armado interno y narcotráfico.

Por ello, en Colombia están prácticamente todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas, incluida una de las más grandes delegaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el mundo. La comunidad internacional juega un papel de cooperación que incluye monitoreo de gran magnitud y desarrolla una inédita actividad política en el proceso Londres-Cartagena-Bogotá⁷.

Por parte del gobierno, del presidente y de reparticiones de seguridad ha habido procesos, denuncias poco claras y declaraciones públicas de descalificación del trabajo de estas organizaciones y en particular de las de Derechos Humanos. Sin embargo, y quizá precisamente por ello, durante este periodo han operado de manera permanente –aún con dificultades– distintas iniciativas de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil, gracias a la fortaleza y persistencia de las organizaciones sociales, redes y plataformas de ONG, de la insistencia de la comunidad internacional y del reconocimiento de la importancia de estos actores en la definición de las políticas públicas. Algunas de estas iniciativas son: la Declaración de Londres de julio de 2003, la de Cartagena de febrero de 2005 y la de Bogotá de Noviembre de 2007, cuando 35 países (G-24) definieron las características y condiciones para las relaciones internacionales con Colombia, en derechos humanos, paz y cooperación al desarrollo; y reconocieron y legitimaron el papel de la sociedad civil en su interlocución con el gobierno.

En el mismo proceso las organizaciones de la sociedad civil han mantenido de manera permanente las banderas del pleno respeto y vigencia de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la defensa del Estado social y democrático de derecho, de la democracia y la paz a través de soluciones políticas

1 Caja de Herramientas, Semanario Virtual, Numero 108

2 Noveno Informe de la Misión MAPP-OEA

3 www.accionandina.org

4 www.codhes.org

5 www.coljuristas.org

6 www.accionsocial.gov.co

7 www.alianzapostlondres.org

negociadas, como el marco de referencia y las condiciones que deben guiar las relaciones internacionales de Colombia y las relaciones de cooperación.

Matices

La cooperación internacional en Colombia se puede dividir en cuatro tipos: La cooperación de los Estados Unidos, centrada en la guerra contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo, cuyos recursos se concentran en el Plan Colombia; el sistema de Naciones Unidas, mezcla de asesoría con débiles funciones de monitoreo; la cooperación del resto de los países, en la que destaca la europea; y la cooperación de agencias de la sociedad civil, iglesias y los grupos de interés sobre Colombia con un apoyo explícito al fortalecimiento del tejido social. Todas están ligadas a temas de Derechos Humanos, Paz, desarrollo y

medio ambiente, con matices, como el de las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, todos los años, que es uno de los instrumentos de presión más importante sobre el tema, aunque su eficacia ha ido disminuyendo por la negativa del presidente Uribe de aceptar la existencia del conflicto armado interno y de la crisis humanitaria.

Colombia no es un Estado fallido.

A pesar de las múltiples amenazas a la democracia colombiana, no podría afirmarse que se trata de un Estado fallido, debido a la institucionalidad construida, que se defiende a través de la actuación de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, especialmente de su Sala Penal, que mantiene, en condiciones adversas, los procesos de la llamada parapolítica.

También destacan la descentralización política y administrativa y la progresiva consolidación de alternativas partidarias. La primera permite la construcción de territorios con condiciones de autonomía a nivel local y regional, lo que hace que gocen de estabilidad política y no se tengan impactos significativos provenientes de las crisis del gobierno central, de los enfrentamientos entre los poderes nacionales ni de la legitimidad del Congreso y los partidos políticos y la segunda representa opciones democráticas al rechazar el uso de la violencia como forma de acción política, e introducen importantes balances contra el “unimismo”, que es una amenaza a la democracia.

A ello se suman el creciente rechazo de la ciudadanía a la utilización de la violencia de la guerrilla, paramilitares y agentes del Estado; al secuestro y demás violaciones al Derechos Internacional Humanitario (DIH); y la acción de la comunidad internacional, que, aún con las limitaciones que se derivan de la prohibición de intervenir en los asuntos internos de Colombia, es bastante intensa, en particular con las ONG, toda vez que el presidente y otros altos funcionarios del gobierno han expresado críticas y descalificaciones a la acción de las mismas y han vinculado más de una vez su actividad en defensa de la democracia con actividades terroristas.

Es destacable la construcción progresiva de un gran proceso organizativo de las víctimas, constituyéndose en un sujeto social y político con las banderas de los derechos a la Verdad, la Justicia y la Reparación, logrando impactar en la opinión de los centros urbanos e instalar esos temas en la agenda nacional. La presión de la comunidad internacional ha ayudado de manera importante y su apoyo a estas organizaciones impidió acciones de impunidad en el proceso con los paramilitares. De hecho, fue esta presión y la de las víctimas y defensores de derechos humanos, lo que obligó al gobierno y al congreso a ciertos avances jurídicos, aun insuficientes.

Es reconocida la considerable fortaleza de organizaciones de la sociedad civil y, de manera particular, la de grandes plataformas de organizaciones sociales y ONG comprometidas con la defensa de los Derechos Humanos y el Estado Democrático de Derecho. Merece destacarse la existencia de procesos de confluencia entre esfuerzos organizativos diversos para la construcción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH que será discutido con el gobierno, en caso que haya garantías para hacerlo.

El Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, que ha puesto en los espacios de debate, en un diálogo tripartito Estado, Sociedad Civil y Comunidad Internacional, algunos de los más importantes temas nacionales: Derechos de las Víctimas, Política de Paz, Pobreza y Desarrollo Regional y Cooperación, en la agenda 2008 por ejemplo. Simultáneamente, este espacio ha desarrollado mecanismos de seguimiento a la situación de Derechos Humanos, a la implementación de las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la situación de las Comunidades en riesgo.

No significa esto que los resultados sean satisfactorios para las organizaciones de la sociedad civil, ni que se haya logrado del gobierno y de manera especial del Presidente de la República y el ministro de Defensa el cese de sus ataques verbales o expresiones hostiles contra las ONG y contra los defensores de derechos humanos, sino de la reivindicación del derecho ciudadano a ser escuchados y atendidos por el gobierno y el Estado, y a lograr que se tome en cuenta el



Sobre el Autor

Antonio José Madariaga Reales es psicólogo y politólogo, Director Ejecutivo de la Corporación Viva la Ciudadanía, en cuya fundación participó. Ha sido profesor en las Universidades Autónoma Latinoamericana y San Buenaventura en Medellín y de las universidades INCCA y Javeriana en Bogotá; asesor sindical y fundador de la Escuela Nacional Sindical y de la Corporación para la participación ciudadana. En la actualidad es uno de los voceros de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso Londres-Cartagena-Bogotá.

costo político de estas agresiones. Por otra parte, esa interlocución ofrece visibilidad y mayor protección política a las organizaciones de la sociedad civil.

A manera de conclusión

Evidentemente, Colombia atraviesa por una encrucijada que comporta considerables riesgos para la democracia y el Estado Social y Democrático de Derecho; se hacen presentes de distinta manera los rasgos autoritarios del régimen y en particular del presidente Uribe; una segunda reelección amenaza de manera sustancial el sistema de

contrapesos de la democracia y los comportamientos de agentes del Estado en diferentes formas reflejan la fuerza de los poderes mafiosos y narcotraficantes.

En ese marco, en distintos sitios del país la violencia contra la población y contra los defensores de los derechos humanos continúa y los esfuerzos estatales, cuando los hay, son a todas luces insuficientes para detener esa situación. Sin embargo, hay suficientes reservas democráticas en el país que impiden el pesimismo, como una sociedad civil muy activa y perspectivas

en la construcción y expresión de ciudadanía.

Frente a todo esto la comunidad internacional tiene una gran responsabilidad, manteniendo la presión sobre el gobierno para el respeto a los derechos humanos y al Estado Social y Democrático de Derecho, manteniendo los espacios de interlocución con la sociedad civil y el fortalecimiento de la misma en condiciones de respeto por su autonomía, apoyando la construcción de alternativas distintas a la guerra y facilitando la discusión de políticas públicas.

The Accra Third High Level Forum on Aid Effectiveness: An Assessment of the Outcomes

Brian Tomlinson

[*Editor's Note:* The following summary contains direct excerpts from a report prepared by Brian Tomlinson, of the Canadian Council for International Cooperation, after his attendance at the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness in September 2008].

Introduction

An unprecedented 700 representatives of civil society organizations (CSOs) gathered in Accra, Ghana, at the beginning of September, on the occasion of the Accra High Level Forum (HLF). For many CSOs, this was the culmination of more than a year's consultations, preparations and engagement on issues affecting the fundamental reform of aid practices and its impact on development, ending global poverty and realizing human rights for poor and marginalized people. The Accra Third HLF was originally intended by its organizers (the OECD DAC Secretariat, the Government of Ghana, and the World Bank) as a largely technical stocktaking review of indicators of progress by donors and governments in achieving some limited objectives to reform in aid practices by 2010, as set out in the 2005 Paris Declaration.

CSOs mobilized to influence this Accra HLF official

agenda in numbers unprecedented for an international meeting on aid. The HLF was immediately preceded by an Accra CSO Parallel Forum, overwhelmed by an unexpected turnout of more than 700 participants from 80 countries (plans were made for 400).

The Parallel CSO Forum established an ambitious "high bar" for bold commitment to genuine change in the outcomes of the Accra HLF. CSOs aimed to establish both specific undertakings in the Accra Agenda for Action (the HLF outcomes document) on key issues and "to set the table" for the issues to be negotiated in the preparations for the post-Paris Declaration. These include:

- Development effectiveness as the measure of aid effectiveness, with new indicators by 2010 to measure aid effectiveness in terms of international human rights standards, gender equality, decent work and sustainable development.
- Country ownership as democratic ownership, with citizens and parliaments fully engaged in debating and setting development priorities for the alignment of aid to country priorities.
- Time-bound specific targets for the maximum and flexible use of developing country systems, with multiple-year rolling aid resource commitments, increasing country level predictability of aid.
- Significant reduction in the burden of policy conditionality by 2010.
- An ambitious target for demand-led technical assistance by 2010.
- Elimination of tied aid by 2010, including food aid and technical assistance.
- Agreement and implementation of new international standards of transparency by 2009, which include access to timely information by beneficiary populations, and independent aid monitoring as the basis for mutual accountability.

About the Author

Brian Tomlinson is the coordinator of the policy group at the Canadian Council for International Cooperation (CCIC). The CCIC is a broad coalition of voluntary sector organizations in Canada that work to end global poverty. The CCIC has a policy team to address specific topics and to coordinate regional policy groups, such as the Americas Policy Group. Brian participates on behalf of CCIC in the International CSO Steering Group.

At the Accra Women's International Forum, CSO delegates stressed that "aid effectiveness without gender equality and women's rights perspective will not lead to effective development; neither will it contribute to reduce poverty, inequalities and the achievement of the Millennium Development Goals".

What was accomplished?

A change in discourse towards development effectiveness... In various policy dialogues with the Working Party on Aid Effectiveness since early 2007, the CSO International Steering Group clearly asserted that aid and development effectiveness were mutually reinforcing concepts. For CSOs, aid delivery can only be considered effective in its development impact on poverty and inequality – in its support for people claiming their rights, in promotion of women's rights, in its contributions to livelihoods and decent work, in building sustainable environments and in supporting democratic determination of development priorities. While welcoming the Paris Declaration principles to guide reform of aid delivery¹, CSOs consistently critiqued the limited reforms associated with these principles in the Declaration, particularly those undertaken by donors, and its technocratic reforms only addressing effective mechanisms for aid between donors and developing country governments.

The Accra Agenda for Action has language that now addresses the relationship between aid and development effectiveness. The AAA states that

"Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way." [para 3]

"We commit to continuing efforts in monitoring and evaluation that will assess whether we have achieved the commitments agreed in the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action and to what extent aid effectiveness is improving and generating greater development impact." [para 11]

"Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability." [para 13c]

Wide acceptance that the Paris Declaration has failed to deliver even modest reform... During the plenary presentations and the Roundtable discussions, no one disputed that progress in the reforms agreed in Paris have been much too slow and needed to go deeper. In fact this lack of progress was used by some donors to justify their reluctance to make further commitments. Aid was widely

1 The five principles set out in the Paris Declaration are country ownership, alignment to country priorities, harmonization of donor terms and conditions for aid, managing aid for results, and mutual accountability for these results.

seen to be still much too tied, unpredictable, with little accountability and limited use of country systems (despite implementing donor conditions for reforms in government systems, including opening to international procurement, which undermine local suppliers).

Proactive negotiating by developing countries strengthened language on mutual accountability, use of country systems and South/South cooperation... By January 2008 developing country members of the Working Party had come together with their own agenda for the AAA, focusing on use of country systems by donors, demand-led technical assistance, tied aid, conditionality and mutual accountability.

Brazil in particular was very active, and was highly critical of current aid governance as well as donor approaches to South / South cooperation. They insisted that the principles and criteria that donors assume in their own aid relationships do not necessarily apply to South/South co-operation. In last minute additions to the AAA paragraph 19d, on "working with all development actors", South/South co-operation on development is defined as co-operation that

"aims to observe the principle of non-interference in internal affairs, equality among developing partners and respect for their independence, national sovereignty, cultural diversity, and identity and local content. It plays an important role in international development co-operation and is a valuable complement to North/South co-operation." [19d]

The engagement of CSOs in preparations and during the forum was the hallmark of this High Level Forum. Eighteen months ago, CSOs were challenged by several donors, and some developing country governments, to address how they were going to contribute directly to the implementation of the Paris Declaration. This is a mission that most CSOs rejected. By April of this year the discourse had shifted; CSOs are acknowledged in the AAA as development actors in their own right. Paragraph 20 of the AAA states that

"We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. We [donors and governments] share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential."

Rather than calling upon CSOs to implement the Paris Declaration, the signatories to the AAA "invite CSOs [as development actors in their own right] to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective [emphasis added]" [para 20a].

This shift in attitude and discourse on CSOs and aid effectiveness is the product of the constructive engagement of CSOs through the International CSO Steering Group as well as the particularly strong leadership of Canada and CIDA as chair of the multi-stakeholder Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness.

Canada played a significant role in promoting space for maximizing CSO engagement with the Working Party on Aid Effectiveness and in the HLF, while being careful not to

speak on behalf of CSOs as chairperson of the Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness. The position of Chair afforded Canada a place in the Working Party's Steering Committee for the HLF from which to make specific contributions to the organization of the HLF, to various drafts of the AAA and its final negotiations in Accra. In the final session of the HLF, Margaret Biggs, the recently appointed President of CIDA, not only endorsed the AAA on behalf of Canada, but also went further to endorse the work of the Advisory Group:

“Canada supports the findings and recommendations of the Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness. As we build a joint effectiveness agenda beyond Accra, there is an extraordinary opportunity to recognize and support civil society organizations as full partners in development... Canada strongly supports positive measures by civil society to strengthen their own effectiveness. Civil society contribution is fundamental to the achievement of development results, good governance and accountability.”²

This endorsement of the Advisory Group recommendations, along with Canadian leadership internationally, will give important impetus to finalizing in the coming months a CIDA policy on its support for civil society and development, consistent with the Advisory Group's recommendations.

Conclusion

There are no quick fixes for transforming aid into an effective instrument to address poverty. A number of opportunities exists coming out of the Accra HLF for an agenda for aid that focuses aid reform on issues of development effectiveness. But such opportunities must be matched by political will on the part of donors and governments to pursue a new agreement in 2010 within emerging new aid architecture and on continued CSO capacities to promote these directions.

Links

The full version of Brian's report in English is available at:

http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2008-09_third_hlf_ccic_assessment.pdf And in French at: http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-09_third_hlf_ccic_assessment.pdf

The ISG prepared the civil society position paper prior to the Accra High Level Forum, available on the Better Aid web site: www.betteraid.org.

For more information about the Accra Third High Level Forum: www.accrahlf.net

Una Perspectiva Boliviana: Ayuda Internacional y Política

Múltiples conversó con Oscar Bazoberry Chali, sociólogo, experto en desarrollo rural, que fue director general de la Organización no Gubernamental Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) durante ocho años. Ha escrito varios libros sobre el tema y ejerce como docente invitado en el Programa de Post Grado de la Universidad Mayor de san Andrés (CIDES). Desde hace dos meses ha puesto en marcha la iniciativa del Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica (www.sudamericarural.org).

Múltiples: ¿Qué rol juegan las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional que se encuentran en Bolivia en su coyuntura actual, caracterizada por reformas políticas profundas, conflictos y polarización entre regiones, organizaciones e individuos?

Oscar Bazoberry: En un primer momento, las agencias bilaterales y multilaterales han considerado que los cambios de la relación con el gobierno de Bolivia serían pasajeros, hasta que los gobernantes asumieran su rol en la cadena de cooperación. Por ello, optaron por dejar las decisiones al gobierno de Bolivia, una especie de página en blanco para que no se pare el flujo de la cooperación.

En un segundo momento, comprometieron sus recursos pero no su capacidad técnica, para ajustarse a la nueva normativa sobre el flujo y la responsabilidad administrativa de la cooperación. Muchos programas prácticamente se pararon, hasta ajustarse a la nueva situación institucional, por ejemplo los relacionados a las Mancomunidades de Municipios o a las Fundaciones de Investigación.

Hoy, el panorama es un poco más confuso, porque algunas de las agencias intentan, bajo el argumento de la eficiencia, canalizar acciones directamente a las organizaciones de la sociedad civil. Otras, en cambio, están coordinando con los distintos niveles de gobierno la manera de canalizar la cooperación.

En general, dentro de los cambios institucionales, previstos y de facto, que se dan en Bolivia, la cooperación oficial no ha quedado al margen y se encuentra aún en un proceso de ajuste permanente. De manera predominante, los factores de cambio provienen del país receptor y no del propio diseño de la agencia.

Múltiples: ¿Cuál debería ser el rol de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en el apoyo a los cambios propuestos por el gobierno boliviano?

Oscar Bazoberry: Existen algunos criterios confusos que es necesario aclarar. Primero, en Bolivia muchas veces se confunde la cooperación bi y multilateral con aquella que proviene de agencias privadas, de la sociedad civil europea principalmente. En segundo lugar, se confunde la donación con préstamos, siendo una relación contractualmente distinta. Por último, los niveles intermedios de gobierno, como las Prefecturas, no pueden ser contraparte directa de la

² “Canada is Committed to Building a New Aid Relationship: A Canadian Statement for the Third High Level Forum on Aid Effectiveness”, September 4, 2008, accessible at <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/NAT-95153928-R38>.

Just Governance Group News

Access to Justice Program Evaluation in Guatemala



The Group recently conducted an external evaluation of the Access to Justice Program implemented by the Soros Foundation of Guatemala with the active support of the Swedish and Danish international development agencies. The four program objectives seek to: improve coordination between civil society and the state justice system; promote the coordination between the state justice system, the indigenous justice system and alternative conflict resolution mechanisms; improve conditions so that indigenous peoples can access a state justice system that responds to cultural distinctiveness without discrimination; and strengthen state institutions charged with resolving land and labour conflicts and ensuring the observance of rights in those areas.

In order to evaluate the sensitive issues of access to justice for indigenous people and women in Guatemala in the areas of legal pluralism, land rights and labour rights the Group formed a multinational evaluation team comprised of Kimberly Inksater (Canada), Carlos Hugo Laruta (Bolivia) and Enrique Torres (Guatemala). The evaluation applied various methods including individual and group interviews, collective reflection and focus groups. The active participation of the Soros program team facilitated an extensive review of the achievements and obstacles to date and the discussion of potential strategies to actively engage indigenous authorities and organizations, universities, trade unions, non-governmental organizations, private sector, governmental agencies and state justice officials in improving access to justice in Guatemala.

Defining Legal Pluralism in Bolivia

The JGG and the Human Rights Ombudsman in Bolivia (the Defensor del Pueblo) have joined forces to prepare a seminar on legal pluralism in Potosí in November, 2008. The Defensor del Pueblo, as the institution that monitors human rights and oversees government services, has been active since its creation in 1998 in the promotion and complaint investigation related to indigenous peoples' rights in Bolivia. The seminar will bring together indigenous authorities, lawyers, judges, prosecutors, university professors, non-governmental organizations

and media representatives in order to advance dialogue on pertinent issues in legal pluralism in the current context of constitutional reform in Bolivia.

JGG members and associates have been working for months with the Ombudsman to prepare for the seminar and complementary activities. Carmen Beatriz Ruiz (Bolivia) has been liaising with the Ombudsman in coordination with Kimberly Inksater (Canada) to develop the seminar methodology and content in a participatory manner. Four members of the Group's Legal Pluralism Circle are preparing seminar presentations and discussion guides related to: legal theory on legal pluralism and human rights as the prescribed limits to state and indigenous legal systems, coordination mechanisms between systems and civil society participation in legal pluralism. The Group's work is being supported by the Swedish International Development Agency.

cooperación oficial sustituyendo o por encima del gobierno central, aunque tienen un marco normativo de referencia para ejecutar proyectos.

Por lo tanto, mientras existan niveles de gobierno central o nacional elegidos democráticamente y en estricta sujeción a la normativa vigente, el rol de las agencias es atender las demandas del Estado receptor de su ayuda. Desde la historia de los países como Bolivia, es compleja la articulación entre la cooperación bi y multilateral y la diplomacia (en tanto relaciones entre Estados). Aunque se puede entender el vínculo natural entre una y otra, se pone en evidencia que se requiere mayor transparencia en las decisiones vinculadas.

Múltiples: ¿Hay avances en Bolivia hacia las metas de la Declaración de París de la Efectividad de Ayuda?

Oscar Bazoberry: No puedo percibir los avances, la Declaración fue buena, pero no veo en que medida ha influido en el actual contexto.

Múltiples: Tomando en cuenta el proyecto de nueva Constitución Política del Estado que define Bolivia como un país plurinacional, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, ¿Qué herramientas necesita el gobierno nacional para orientar la cooperación en su apoyo a los cambios del sistema político-jurídico en el país?

Oscar Bazoberry: Lamentablemente, estamos en un momento de vacío jurídico. Es imprescindible que proyecto de nueva Constitución se consolide como un instrumento legal y legítimo, para que pueda orientar a la cooperación en su apoyo a los cambios jurídicos políticos del país. Hasta que ello ocurra, tarde o temprano, es necesario tener paciencia y comprender que no se pueden acelerar procesos para adecuarlos al ritmo que, muchas veces, pretenden imponer los requerimientos administrativos a la cooperación.