



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
23 de mayo de 2008  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2008

Nueva York, 30 de junio a 25 de julio de 2008

Tema 2 b) del programa provisional\*

### Foro sobre Cooperación para el Desarrollo

## Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

De conformidad con lo dispuesto en la resolución 61/16 de la Asamblea General, el Secretario General presenta al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, para su consideración, un informe analítico de antecedentes basado en las deliberaciones de la sesión inaugural oficial del Foro celebrada en Ginebra el 5 de julio de 2007 y en los simposios de alto nivel celebrados por iniciativa de los países en Viena, los días 19 y 20 de abril de 2007, y El Cairo, los días 19 y 20 de enero de 2008.

Las principales conclusiones del informe son las siguientes:

a) A pesar de los progresos de la alianza mundial para el desarrollo en algunas esferas, los acuerdos sobre comercio e inversión y la participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones sobre asuntos económicos a nivel internacional no están a la altura de las expectativas. En general, los progresos no han sido suficientes para asegurar que la cooperación para el desarrollo permita avanzar rápidamente hacia la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) La tasa de aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), sin contar la ayuda destinada al alivio de la deuda, ha sido inferior a la mitad de la necesaria para alcanzar el objetivo de Gleneagles de 130.000 millones de dólares antes de fines de 2010. La mayoría de los donantes no han hecho aportaciones

---

\* E/2008/100.



suficientes ni tampoco han planificado sus contribuciones con la anticipación necesaria para alcanzar las metas fijadas. Entre tanto, el incremento de las corrientes procedentes de fuentes que no son parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos está ayudando a diversificar la financiación, pero también aumenta la complejidad de la cooperación internacional para el desarrollo;

c) La asignación de la ayuda no contribuye en medida suficiente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Si bien los países más pobres reciben una proporción mayor de la ayuda, en la mayoría de los casos la asignación de recursos no se basa adecuadamente en las necesidades, los resultados o la vulnerabilidad de los países a perturbaciones exógenas. A la vez que se ha incrementado la ayuda destinada a los sectores sociales y al mejoramiento de la gobernanza, han disminuido los recursos asignados a los servicios de infraestructura y la producción. La disminución de la ayuda a la agricultura ha sido particularmente significativa. Además, la cooperación para el desarrollo en forma de apoyo presupuestario y sectorial ha aumentado muy lentamente;

d) La aprobación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda constituyó un gran paso adelante en la definición de parámetros para evaluar el progreso; sin embargo, no todas las partes interesadas participaron en las negociaciones. Además, no se abordaron en la Declaración varias cuestiones que preocupan profundamente a los gobiernos de los países receptores (incluida la condicionalidad), ni cuestiones (por ejemplo, la rendición de cuentas y la transparencia) que son importantes para otras partes interesadas, como los parlamentarios y la sociedad civil. El proceso de París, que ha consistido principalmente en supervisar la entrega de la ayuda, no ha sido verdaderamente capaz de influir en el modo de actuar de los donantes o de establecer una correlación entre las iniciativas para aumentar la eficacia de la ayuda y el logro de resultados sostenibles en materia de desarrollo;

e) La capacidad de los países para coordinar y administrar la ayuda está aumentando, pero la gestión financiera, los procedimientos de adquisición y el mantenimiento de registros contables en el sector público han mejorado. No obstante, sigue siendo muy deficiente la capacidad analítica, normativa, estratégica y de evaluación, y su mejoramiento es la actividad para la que se recibe la menor cantidad de apoyo. Las actividades de fortalecimiento de la capacidad se han centrado en su mayor parte en los principales ministerios y se ha prestado poca atención a las necesidades de los parlamentos, los auditores y la sociedad civil;

f) Los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente se incorporan de manera selectiva en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y en las políticas de ayuda de los donantes. En estos instrumentos de política también se da prioridad selectivamente a los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con el crecimiento económico, con miras a reducir la pobreza económica, promover las inversiones en los sectores sociales y fomentar la buena gobernanza, incluido el estado de derecho. En cambio, en muchos de ellos se asigna poca importancia a metas más generales como el logro de la equidad, un crecimiento que beneficie a los pobres, la lucha contra el hambre y el fomento de una gobernanza democrática;

g) La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son dimensiones cada vez más importantes de la cooperación internacional para el desarrollo y complementan la ayuda bilateral y multilateral de tipo corriente. Casi toda la cooperación Sur-Sur para el desarrollo consiste en financiación para proyectos y

asistencia técnica, que se concede prácticamente sin condiciones. Alrededor de dos tercios de esa cooperación consistirá en préstamos en condiciones de favor, de acuerdo con las políticas de los países receptores, con lo que se reduce el riesgo de que la deuda llegue a ser insostenible.

El presente informe también contiene varias recomendaciones de carácter práctico sobre estos temas, incluido el papel que podría desempeñar el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo en el futuro.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1–5	5
II. Alianza mundial para el desarrollo: progresos desparejos . . . . .	6–20	6
III. Tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo . . . . .	21–103	9
A. Volumen de la ayuda: el número de donantes ha aumentado, pero la ayuda prestada sigue siendo insuficiente . . . . .	21–29	9
B. Asignación de la ayuda para acelerar al máximo el avance hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente . . . . .	30–44	12
C. Fortalecimiento del marco para reforzar la calidad y la eficacia de la ayuda . . . . .	45–65	17
D. Fortalecimiento de la capacidad de coordinar y administrar la ayuda . . . . .	66–75	23
E. Incorporación de los objetivos mundiales en las estrategias de desarrollo y las políticas de ayuda . . . . .	76–87	25
F. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo . . . . .	88–103	29
IV. Observaciones y recomendaciones sobre cuestiones de política . . . . .	104–112	32

## I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial de 2005, los dirigentes mundiales reconocieron la necesidad de que el Consejo Económico y Social actuara con mayor eficacia en su calidad de principal órgano encargado de la coordinación, el examen de políticas, el diálogo sobre políticas y la formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social. Con ese fin, se decidió que el Consejo celebrara cada dos años un foro de alto nivel sobre cooperación para el desarrollo con objeto de examinar las tendencias y el progreso de la cooperación internacional para el desarrollo, incluidas las estrategias, las políticas y la financiación, promover el aumento de la coherencia entre las actividades de desarrollo de los diferentes asociados para el desarrollo y fortalecer los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional de las Naciones Unidas.

2. Como parte del fortalecimiento del Consejo, se ha encomendado al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo la tarea de señalar las deficiencias de esa cooperación y los obstáculos que la entorpecen, a fin de recomendar medidas prácticas y opciones de política para aumentar su coherencia y eficacia. También se espera que el Foro sirva de plataforma para compartir las experiencias y las lecciones aprendidas.

3. El presente informe está dividido en tres partes:

a) La sección II, en la que se resumen brevemente los progresos de la alianza mundial para el desarrollo, en particular en lo que respecta a las corrientes de capitales privados, el alivio de la deuda, el comercio y las cuestiones sistémicas<sup>1</sup>;

b) La sección III, en la que se examinan las tendencias y los avances concretos logrados en la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo, prestando especial atención a seis cuestiones que, según señalaron las partes interesadas en la etapa preparatoria, eran cuestiones de especial importancia para aumentar la coherencia y la eficacia de esa cooperación<sup>2</sup>:

- i) El cumplimiento de los compromisos en materia de ayuda;
- ii) Las prácticas de asignación de la ayuda para la consecución de las metas mundiales de desarrollo y sus implicaciones;
- iii) Formas de seguir mejorando el marco existente para aumentar la eficacia de la ayuda;
- iv) Los progresos logrados para reforzar la capacidad de los países de coordinar y administrar la ayuda;
- v) La medida en que los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, se están integrando en las estrategias de lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda;

---

<sup>1</sup> La sección II debe leerse conjuntamente con los informes y resúmenes elaborados recientemente como parte de los preparativos para la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, que se celebrará en Doha, incluido el documento A/62/217. Véanse los informes y resúmenes pertinentes en: [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd).

<sup>2</sup> Los estudios de antecedentes pueden consultarse en: [www.un.org/ecosoc/newfunct/2008/dcf.shtml](http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008/dcf.shtml).

vi) La importancia de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo;

c) La sección IV, en la que se formulan recomendaciones sobre cómo aumentar la coherencia y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo que se someten a la consideración de los Estados Miembros.

4. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo puede llegar a ser un mecanismo de importancia clave para promover a nivel mundial un diálogo incluyente y el examen de cuestiones normativas relacionadas con la cooperación para el desarrollo. Como primera medida, las deliberaciones del Foro de 2008 se tendrán en cuenta en la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, que se celebrará en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, y en el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, que tendrá lugar en Accra del 2 al 4 de septiembre de 2008. Esto se ha tenido en cuenta en el presente informe.

5. Al organizar cada Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se preverá la flexibilidad necesaria para abordar cuestiones prioritarias en materia de desarrollo internacional, teniendo en cuenta las actividades y reuniones de otros procesos afines. Se trata de que el Foro adopte una perspectiva de largo plazo, que podría llegar a ser su característica fundamental.

## **II. Alianza mundial para el desarrollo: progresos desaparejos**

6. El crecimiento sin precedentes de la economía mundial que ha tenido lugar en los últimos cinco años ha beneficiado mucho a los países en desarrollo, a los cuales corresponde en la actualidad un tercio del comercio mundial de mercancías y de las inversiones extranjeras directas. Asimismo, más del 40% del crecimiento económico mundial en 2007 se produjo en los países en desarrollo. No obstante, como el mejoramiento del desempeño económico en términos globales no conduce necesariamente a una reducción de la pobreza, el nivel de vida en los países más pobres no ha mejorado proporcionalmente.

*Si no se adoptan políticas coherentes en todos los frentes, la cooperación para el desarrollo tendrá un efecto muy limitado.*

7. A pesar de los progresos de la alianza mundial para el desarrollo en algunas esferas, los acuerdos sobre comercio e inversión y la participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones sobre asuntos económicos a nivel mundial no están a la altura de las expectativas ni de los compromisos contraídos. Esto debe ser un motivo de preocupación, ya que la cooperación para el desarrollo tendrá pocos o ningún efecto si no se aplican políticas amplias y coherentes en las principales esferas abarcadas por el Consenso de Monterrey.

### **Las corrientes de capitales privados están aumentando, pero las perspectivas del comercio siguen siendo desalentadoras**

8. En lo que respecta a las corrientes de capitales privados, los progresos logrados obedecen en su mayor parte al considerable aumento del volumen de esas corrientes hacia los países en desarrollo a partir de 2002; en 2007, las corrientes netas casi llegaron a la cifra sin precedentes de 1.000 billones de dólares. La mayor parte de las inversiones extranjeras directas en países en desarrollo, que

sumaron 456.000 millones de dólares, beneficiaron a los países de ingresos medios; cinco recibieron el 46% de esas inversiones.

*Las corrientes de capitales privados están aumentando, pero no se presta mucha atención a la contribución de las inversiones a la lucha contra la pobreza.*

9. Las inversiones extranjeras directas siguen concentradas en el sector de los productos básicos, en particular el petróleo. El rápido incremento de las inversiones en las industrias extractivas ha sido particularmente notable en África. En Asia, las exportaciones de productos manufacturados han atraído a inversores extranjeros, y en América Latina las inversiones extranjeras directas sólo se han encauzado hacia unos pocos sectores, sobre todo en respuesta a las privatizaciones. Si bien algunas corrientes han estimulado las exportaciones, su efecto multiplicador en el empleo ha sido reducido. De igual modo, el aumento de las inversiones en los países en desarrollo ha ido acompañado de una gran inestabilidad y se ha prestado muy poca atención a la contribución de esas inversiones al mejoramiento de la situación de los pobres.

10. Las remesas a los países en desarrollo, que además de fomentar el consumo contribuyen al ahorro, la movilización del crédito y otras formas de inversión, han aumentado marcadamente (a 240.000 millones de dólares en 2007).

11. En lo que respecta al comercio internacional, es reducido el número de países en desarrollo cuyo papel ha aumentado en importancia en los últimos años. En 2007, la participación de esos países en el comercio mundial de mercancías llegó a la cifra sin precedentes del 34%; la correspondiente a los países menos adelantados fue del 0,9%, debido principalmente al aumento de los precios de los productos básicos. En la actualidad, el comercio Sur-Sur está aumentando más rápidamente que el comercio mundial, aunque dos tercios de ese comercio corresponden a Asia. Asimismo, el comercio (actualmente, el 45%) está cada vez más concentrado entre países asociados mediante acuerdos comerciales regionales, que están proliferando.

*La distribución de los beneficios del comercio internacional sigue siendo despareja.*

12. En lo que respecta a la dispersión de los beneficios del comercio internacional, los progresos siguen siendo lentos y desparejos. Las sombrías perspectivas de la ronda de negociaciones comerciales de Doha son un motivo de especial preocupación, y se reconoce cada vez más que no se tienen plenamente en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo. A pesar de que se ha llegado a un acuerdo en principio sobre el acceso libre de derechos y de contingentes de los países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados, las subvenciones a la exportación y la producción y el dumping siguen distorsionando el comercio mundial. Los aranceles que pagan los países en desarrollo a otros países en desarrollo siguen obstaculizando las corrientes comerciales.

13. Como demuestran los problemas causados por el aumento de los precios del petróleo y los alimentos, se han hecho pocos progresos para proteger a los países en desarrollo de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y de las perturbaciones económicas externas. Los actuales mecanismos de compensación no son muy eficaces debido en parte a la existencia de condiciones que disuaden a los

países de hacer frente a esas perturbaciones y los inducen en cambio a adoptar políticas fiscales y monetarias más restrictivas.

### **Algunos progresos con respecto al alivio de la deuda**

14. Los progresos con respecto al alivio de la deuda se han logrado principalmente gracias a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y a la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral, que, según se prevé, permitirán reducir en más del 90%, o en 100.000 millones de dólares, el saldo de la deuda de 31 países. Al reducirse el servicio de la deuda de los países beneficiarios en el equivalente de un 2% (en promedio) del producto interno bruto (PIB), los gastos en actividades de lucha contra la pobreza aumentaron de menos del 7% a más del 9% entre 2000 y 2006. No obstante, se considera que para muchos países beneficiarios de estas iniciativas, es muy grande el riesgo de contraer de nuevo una deuda insostenible.

*La ayuda ha aumentado gracias al incremento en gran escala de la asistencia para el alivio de la deuda.*

15. La mayor parte de la asistencia para el alivio de la deuda no es una adición a los incrementos fijados como objetivo; representa en parte transferencias entre los organismos acreedores para eliminar deudas impagadas. Es más, el alivio de la deuda como proporción de la ayuda suministrada por los donantes llegó a su punto máximo (23%) en 2005 y en 2007 disminuyó al 8%. Posiblemente sea necesario prestar más ayuda a un mayor número de países en desarrollo que enfrentan problemas de endeudamiento externo, dadas las exigencias del crecimiento y la flexibilidad normativa necesaria para superar los problemas creados por ese nivel de endeudamiento.

16. Un número considerable de países de ingresos medios, cuya deuda es predominantemente privada, están muy endeudados y es probable que el problema sea agobiante en una economía mundial cuyas perspectivas son menos favorables. Sin embargo, los métodos actuales de reestructuración de la deuda privada se basan en objetivos intermedios y no permiten necesariamente que esos países hagan “borrón y cuenta nueva” tras la suspensión del pago de su deuda<sup>3</sup>.

### **Los progresos en los países no se reflejan a nivel mundial**

17. En los países en desarrollo, los indicadores de la existencia de políticas bien fundadas, prácticas de buena gobernanza, condiciones favorables para la actividad comercial y el Estado de derecho han sido positivos en los últimos años. También han mejorado la gestión macroeconómica y fiscal, los marcos jurídicos y de reglamentación y las estrategias nacionales de desarrollo.

*Se han hecho algunos progresos para asegurar que los países en desarrollo puedan hacerse oír y aumenten su participación.*

18. Al mismo tiempo, los progresos con respecto a cuestiones sistémicas, en particular el fortalecimiento de la participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones y el establecimiento de normas en el ámbito financiero internacional, han sido muy limitados. Se han introducido reformas en la estructura de gobernanza del Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial ha

<sup>3</sup> Véase A/62/217.



iniciado su propio proceso de reforma, complementado con algunas medidas reforzadas para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de negociar decisiones en las organizaciones internacionales.

19. No obstante, y a pesar de que todas las partes interesadas reconocen la necesidad de efectuar reformas, estos pequeños cambios no reflejan de manera simple y transparente el actual nivel de participación de los países en desarrollo en la economía mundial. En particular, las opiniones de esos países cuentan muy poco a la hora de formular reglamentos financieros a nivel mundial, que, por esa razón, siguen sin ser apropiados dadas sus necesidades y su capacidad, y mucho menos sus aspiraciones en materia de desarrollo.

#### **Los futuros desafíos a nivel mundial**

*Ciertos problemas incipientes a nivel mundial pueden obstaculizar el avance de la alianza mundial para el desarrollo.*

20. A medida que aumenta la incertidumbre con respecto al estado de la economía mundial, debido a la inestabilidad de los sectores financieros en varias economías adelantadas, se agudiza la preocupación por la posibilidad de que un cambio desfavorable de la coyuntura conduzca al proteccionismo y afecte adversamente las inversiones y las exportaciones desde y hacia los países en desarrollo. El aumento de los precios de los alimentos y la energía también están perjudicando a los consumidores en todo el mundo, en particular en los países pobres que dependen de la importación de alimentos y recursos energéticos. Además, el cambio climático ha pasado a ser un nuevo factor de riesgo y los países en desarrollo necesitan mejores tecnologías y un gran aumento de la financiación para hacer frente a ese desafío mundial. En síntesis, los progresos de la alianza mundial para el desarrollo no son de ningún modo suficientemente firmes para asegurar que la cooperación para el desarrollo facilite un rápido avance hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

### **III. Tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo**

#### **A. Volumen de la ayuda: el número de donantes ha aumentado, pero la ayuda prestada sigue siendo insuficiente**

##### **La ayuda prestada no está al nivel de los compromisos contraídos**

21. A fines de 2007, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) había aumentado a 103.700 millones de dólares, o sea un 15% en valores reales con respecto a 2004. Sin embargo, desde 2005 la AOD ha disminuido casi un 13% en valores reales, y la relación AOD/ingreso nacional bruto (INB) se ha reducido del 0,33% al 0,28%. La disminución de la ayuda en 2006 y 2007 se produjo inmediatamente después de la concesión al Iraq y a Nigeria, en 2005, por única vez, de ayuda para el alivio de la deuda.

*La ayuda llegó a su punto máximo en 2005, y en los últimos años ha ido decreciendo.*

22. En vista de estas tendencias, las promesas hechas por los donantes en 2005 inspiran menos optimismo que al principio, cuando se previó que la AOD, según los compromisos asumidos, aumentaría de 80.000 millones de dólares en 2004 a 130.000 millones de dólares antes de fines de 2010. En este contexto, la Unión Europea también ha fijado con respecto a la AOD, para los 15 países que ingresaron antes de 2004, una meta colectiva del 0,56% del INB para 2010 y del 0,7% para 2015; los otros 12 miembros de la UE deberían alcanzar el 0,33% antes de fines de 2015. Muchos países europeos también han establecido objetivos más ambiciosos<sup>4</sup>.

23. Los niveles máximos de la asistencia para el alivio de la deuda alcanzados temporalmente no reflejan transferencias reales de ayuda programable a los países en desarrollo. Teniendo esto presente, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) calcula que la tasa de aumento de la AOD (sin contar la ayuda para el alivio de la deuda) no llega a la mitad de la necesaria para alcanzar la cifra de 130.000 millones de dólares antes de fines de 2010, y ha señalado que la mayoría de los donantes no han hecho aportaciones suficientes y tendrán que hacer un esfuerzo extraordinario por aumentarlas a fin de cumplir los compromisos contraídos.

24. Un hecho igualmente importante es que los donantes no están planificando por anticipado sus aportaciones para alcanzar los objetivos en materia de ayuda. Según una encuesta reciente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, dados los incrementos que prevén en la actualidad los países miembros, faltarán 38.000 millones de dólares para alcanzar el objetivo fijado para 2010. Asimismo, sólo nueve miembros de la Unión Europea han alcanzado la meta del Consejo Europeo de fijar objetivos para los aumentos anuales hasta 2010, aunque otros cinco están avanzando en ese sentido.

### **Aumentan la diversificación y la fragmentación**

*Las fuentes de financiación para el desarrollo, en particular la cooperación Sur-Sur y las contribuciones de instituciones filantrópicas privadas, están aumentando rápidamente.*

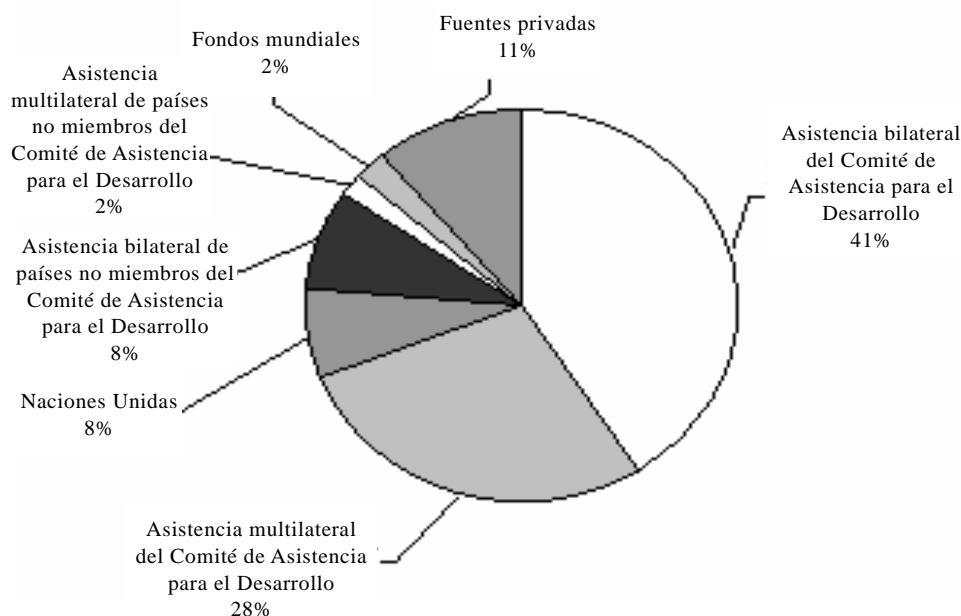
25. En los últimos años se ha incrementado rápidamente la financiación de la cooperación para el desarrollo de fuentes distintas de las del Comité de Asistencia para el Desarrollo; se trata, en particular, de la cooperación Sur-Sur y las contribuciones filantrópicas privadas para el desarrollo, que han aumentado, respectivamente, a 12.600 millones de dólares (el 9% de todas las corrientes de cooperación para el desarrollo) y a 14.800 millones de dólares (11%) en 2006<sup>5</sup>. Los fondos mundiales y verticales multilaterales (financiados en su mayor parte por

<sup>4</sup> Varios países se han comprometido a mantener una relación de la AOD/INB, del 0,7%, a saber: Dinamarca (0,8), Luxemburgo (1,0), Países Bajos (0,8), Noruega (1,0) y Suecia (1,0). Varios otros países se han comprometido a alcanzar antes de la fecha fijada el objetivo del 0,7% de la AOD/INB, a saber: Bélgica (2010), Francia (2012), Irlanda (2012), España (2012) y Reino Unido (2013).

<sup>5</sup> El estudio de antecedentes titulado "Recent trends and progress in South-South and triangular development cooperation" contiene más información al respecto. Véase [www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcfbckgrd.shtml](http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcfbckgrd.shtml).

donantes del Comité) representan alrededor del 2% de esas corrientes. No obstante, alrededor de las tres cuartas partes de las corrientes mundiales siguen procediendo de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y de organizaciones internacionales (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
**Fuentes de la cooperación para el desarrollo en 2006**



26. En cuanto a las vías de asignación de la ayuda, cabe señalar que la cooperación para el desarrollo está perdiendo parte de su carácter multilateral. La ayuda multilateral sigue representando alrededor del 40% de las corrientes mundiales (y el 50% de las contribuciones de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo), pero aproximadamente un 50% de esa financiación (incluida la destinada a las Naciones Unidas) está asignada a iniciativas, sectores o temas específicos. No se sabe exactamente si la asignación de fondos a fines específicos aumenta en la práctica su eficacia en términos de desarrollo, pero sí se ha observado que ello distorsiona la gestión y la coordinación de la ayuda multilateral<sup>6</sup>. Parte de la financiación también se ha encauzado a través de fondos mundiales y de organizaciones civiles y no de organizaciones multilaterales, aunque tampoco en este caso se sabe a ciencia cierta cuáles son sus efectos en la eficacia general de la ayuda.

*La cooperación para el desarrollo está perdiendo parte de su carácter multilateral.*

27. Entre los hechos ocurridos recientemente cabe mencionar la aceleración de la proliferación de organismos donantes, cuyo número se estima en la actualidad en más de 1.000 y que comprenden 56 organismos bilaterales y 230 organismos

<sup>6</sup> Véanse A/62/73-E/2007/52 y A/62/253.

multilaterales. Los gobiernos de más de 30 países en desarrollo deben tratar en la actualidad con más de 40 organismos. Esa proliferación ofrece algunas ventajas importantes, entre ellas una variedad más amplia de fuentes de financiación para los países receptores. Esto puede aumentar la estabilidad de las corrientes de fondos y hacerlas más previsibles porque diversifica los riesgos, sobre todo para aquellos países con acceso a un número relativamente reducido de fuentes de financiación. Asimismo, hay una mayor diversidad de perspectivas sobre cuestiones de desarrollo (desde las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo hasta la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados), y también aumentan las corrientes de fondos hacia sectores donde la financiación es insuficiente, como los servicios de infraestructura o la producción.

*Se está acelerando la proliferación de organismos donantes.*

28. No obstante, son mucho más numerosas las posibles desventajas de la proliferación, entre ellas los conflictos sobre prioridades y la condicionalidad de la financiación; la asignación, por los fondos mundiales, de un mayor volumen de ayuda a fines especiales y un pronunciado aumento de los costos de las transacciones. En 2005, había en marcha en todo el mundo más de 65.000 actividades financiadas por donantes, en comparación con 20.000 en 1997, y en algunos países se estaban ejecutando más de 1.000 de esas actividades. La proliferación de entidades donantes en esta esfera ha ido acompañada de una reducción del monto medio de la contribución de cada donante (de 2,5 millones de dólares a 1,5 millones de dólares). La proliferación también reduce la capacidad de los países en desarrollo que se ven obligados a asignar personal de contraparte para los proyectos o las actividades de los donantes, a gastar fondos en asistencia técnica para administrar los proyectos o establecer dependencias paralelas encargadas de la ejecución de proyectos; de ese modo aumentan los costos de la coordinación con las entidades donantes a nivel mundial y en los propios países.

29. Para compensar esta proliferación y fragmentación, los donantes han procurado:

a) Reducir el número de países en desarrollo a los que consideran sus asociados prioritarios. Cuando esto se suma a un aumento de la ayuda, se produce una mayor concentración de la ayuda en algunos países (los “preferidos de los donantes”);

b) Reducir, mediante la división del trabajo, el número de donantes que desarrollan actividades en un país o en determinados sectores. Estas iniciativas, si bien pueden reducir la fragmentación, en muchos casos son tomadas por los donantes y no se basan en los análisis y políticas de los países receptores.

## **B. Asignación de la ayuda para acelerar al máximo el avance hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente**

30. Un problema crítico que se plantea en la cooperación internacional para el desarrollo es que la asignación de la ayuda no promueve en medida suficiente a acelerar al máximo el avance hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Esto se aplica a la asignación de la ayuda a grupos de países en desarrollo, a regiones, a países y a distintas regiones de un mismo país; también se aplica a la asignación de la ayuda a distintos sectores y a diferentes tipos de ayuda.

*La asignación de la ayuda no contribuye a acelerar al máximo el avance hacia los objetivos de desarrollo.*

31. En lo que respecta a la asignación de la ayuda a grupos de países en desarrollo, la destinada a los países más pobres está aumentando más rápidamente que la ayuda en general. En el último decenio, la proporción de la ayuda total destinada a los países menos adelantados y de ingresos bajos ha aumentado en forma pronunciada (al 34% y al 63%, respectivamente). La AOD que nueve países miembros de la Unión Europea asignan a los países menos adelantados varía entre el 0,15% y el 0,2% de su INB, y otros seis se proponen asignar porcentajes equivalentes antes de fines de 2010. No obstante, la AOD destinada a los países menos adelantados representa sólo el 0,09% del INB de los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

32. La ayuda a África es muy inferior a la prometida por la comunidad internacional en 2005, que resolvió duplicar la ayuda anual a los países africanos antes de fines de 2010 (de 25.000 millones a 50.000 millones de dólares por año). No obstante, esa ayuda, excluida la destinada al alivio de la deuda, ha aumentado sólo un 10% en valores reales desde que se hicieron esas promesas. Si bien algunos donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo han formulado planes concretos para reasignar su ayuda a África, muchos otros no alcanzarán sus objetivos.

#### **1. Modelos de asignación de la ayuda**

33. En el último decenio se ha reducido la tendencia a favorecer a los países pequeños (los países de población menos numerosa reciben más ayuda per cápita). Sin embargo, varios países donde el número de habitantes pobres es relativamente reducido siguen recibiendo una gran cantidad de ayuda, lo cual limita la contribución de esa ayuda al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Como hecho igualmente importante, cabe señalar que la asignación de la ayuda no está correlacionada con las medidas de la pobreza o las necesidades multidimensionales, que abarcan mucho más que el ingreso per cápita. Tampoco se tiene en cuenta la “eficiencia en términos de pobreza”, indicador que combina el nivel de pobreza en un país y la medida en que cada dólar de ayuda puede contribuir a reducirlo.

34. Esto se debe en parte a que la mayoría de los donantes aún no han establecido una base objetiva y transparente para asignar la ayuda a los países. Desde el decenio de 1990, varios donantes han adoptado modelos que utilizan en distinta medida para determinar cómo asignarán su ayuda a los países o para preseleccionar a aquellos a los que proporcionarán asistencia. Algunos están basados en evaluaciones hechas por los propios donantes de la calidad de las políticas e instituciones de los países receptores, lo cual, debido a la falta de participación de los gobiernos y de la sociedad civil, debilita el principio del control nacional. Otros tienen más en cuenta las necesidades de los países y los resultados que éstos esperan obtener o el volumen de ayuda que reciben de otros donantes, a fin de eliminar distorsiones en la asignación internacional de la ayuda. No obstante, la ayuda se sigue asignando en gran medida sobre la base de intereses políticos, estratégicos y económicos.

*La ayuda se asigna de acuerdo con criterios transparentes y objetivos.*

35. Como consecuencia del uso de modelos basados en el desempeño, los bancos multilaterales de desarrollo han cambiado drásticamente de orientación y han asignado ayuda a los países cuyo “desempeño” en materia de gobernanza y de políticas se considera subjetivamente superior al de los demás, y no a países cuyos resultados en términos de desarrollo pueden medirse objetivamente. Asimismo, la asignación de la ayuda sobre la base del desempeño influye cada vez más en la forma en que algunos donantes bilaterales seleccionan a los países prioritarios.

*Cada vez más se asigna ayuda a los “países de mejor desempeño” en materia de gobernanza y de políticas.*

36. No obstante la importancia de la calidad de las políticas y las instituciones, la relación entre los indicadores del desempeño y los resultados en términos de desarrollo es imprecisa, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto de las perturbaciones externas en esos resultados. Lo ideal sería que la asignación de la ayuda contribuyera a aumentar al máximo el progreso hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y que al mismo tiempo se aplicaran los principios de eficacia y equidad en un marco transparente que tuviera en cuenta la vulnerabilidad estructural a las perturbaciones externas, ya que la ayuda puede contribuir en gran medida a prevenirlas y a atenuar sus efectos.

37. En este contexto, la asignación bilateral de los fondos de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo a las organizaciones multilaterales se hace más difícil. Aunque el suministro de un mayor volumen de ayuda a través de los organismos multilaterales puede eliminar distorsiones estratégicas o distributivas en la economía al asignar más fondos a los países de ingresos bajos, varios organismos multilaterales ya están dando más importancia a las políticas y las instituciones que a las necesidades o los resultados.

## **2. Análisis de las tendencias generales**

38. Las tendencias generales ocultan el hecho de que un número considerable de países (los “preferidos de los donantes”), recibe mucha más ayuda de la que cabría prever en función de sus necesidades o su desempeño, y que un número prácticamente igual recibe mucha menos ayuda que la prevista (los “relegados”). En 2006, 15 países receptores recibieron el 60% de la ayuda bilateral. En cambio, varios en los que no ha habido un conflicto pero que no obstante soportan graves presiones internas reciben en promedio menos de un tercio de la ayuda per cápita otorgada a otros países. Esto se debe principalmente a que no existe un sistema internacional para determinar si la asignación de la ayuda responde a las necesidades o tiene en cuenta los resultados deseados, por un lado, y, por otro, para equilibrar la distribución y ayudar a los países en forma pareja para obtener el máximo de resultados de la ayuda de la comunidad internacional.

*La ayuda no se asigna necesariamente a las regiones o a los grupo más pobres de los países.*

39. Muchos países receptores han indicado que los donantes tienden a concentrarse en las regiones o grupos que se encuentran más cerca de la capital o tienen una infraestructura adecuada, en los que se consideran más pobres o en aquellos con los

que los donantes tienen relaciones de larga data. Los donantes señalan que algunas estrategias nacionales de desarrollo están centradas en regiones o grupos que apoyan al gobierno y no en aquellos cuyas necesidades son más apremiantes. En consecuencia, dentro de cada país, la ayuda no se encauza necesariamente hacia las regiones o grupos en los que puede contribuir en mayor medida a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

### 3. Distribución por sectores

*La ayuda a los sectores sociales y para el mejoramiento de la gobernanza está aumentando, en tanto que la destinada a servicios de infraestructura y producción se ha estancado.*

40. En lo que respecta a la distribución de la ayuda por sectores (véanse los gráficos 2 y 3), en los últimos 25 años ha aumentado extraordinariamente el volumen de la ayuda asignada a los sectores sociales, como la salud, la educación y otros servicios (del 10% o el 15% al 30%). La ayuda para el mejoramiento de la gobernanza también ha aumentado prácticamente de cero al 10%. Al mismo tiempo, ha disminuido la proporción de la ayuda destinada a la infraestructura económica (del 25% o el 30% a menos del 15%) y a la producción (del 27% a sólo el 7%; la reducción ha sido particularmente marcada en el sector de la agricultura, del 19% al 4%).

Gráfico 2

#### Distribución sectorial (servicios sociales y servicios conexos) entre 1980 y 2006

(Porcentajes de AOD)

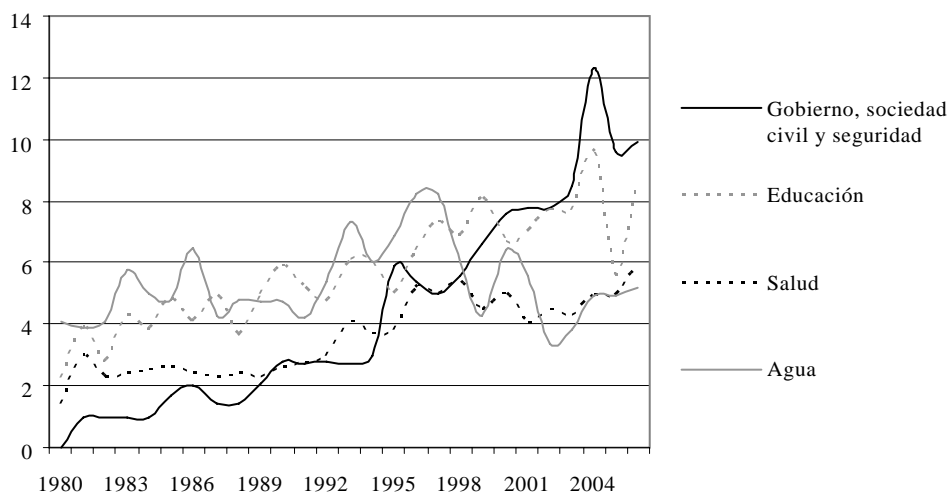
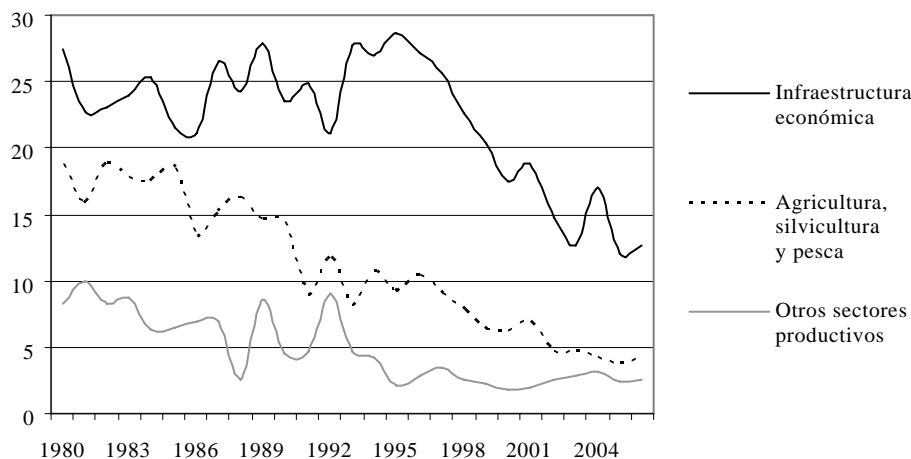


Gráfico 3  
**Distribución sectorial (infraestructura económica y producción)**  
**entre 1980 y 2006**

(Porcentajes de AOD)



41. Estas tendencias han causado preocupación, y esa preocupación últimamente se ha acentuado, en vista de los análisis que muestran de manera concluyente que las inversiones en infraestructura (transporte, energía, agua y tecnología de la información y las comunicaciones), tecnología agrícola y microcrédito tendrán importancia crítica para la consecución de los componentes del objetivo de desarrollo del Milenio 1 relativos a la pobreza económica y el hambre. En consecuencia, hay cada vez más datos que indican que algunos donantes están intensificando su apoyo a los servicios de infraestructura, el comercio y la producción. Cabe la posibilidad de que la reciente crisis alimentaria mundial tenga el mismo efecto en la reactivación de la ayuda a la agricultura.

*Han predominado las intervenciones “de efecto rápido” en los sectores sociales.*

42. Incluso en los sectores sociales, ciertos objetivos clave de desarrollo del Milenio que se consideran más fáciles de alcanzar (por ejemplo, las intervenciones “de efecto rápido” contra enfermedades graves y la enseñanza primaria) han recibido más atención y financiación. Además de perjudicar a otros sectores, como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la nutrición, esto ha hecho que no se asigne financiación suficiente a los servicios de salud y educación en general. Sin embargo, esta tendencia se está rectificando gracias a actividades como la iniciativa Vía Rápida del Programa de Educación para Todos y el fortalecimiento de los sistemas generales de salud.



#### 4. Tipos y modalidades de ayuda

43. En lo que respecta a los tipos de ayuda<sup>7</sup>, entre los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo sigue predominando la ayuda destinada a proyectos (alrededor del 34%) y a actividades de cooperación técnica (20%), en tanto que la ayuda para el alivio de la deuda ha llegado temporalmente a su punto máximo. La ayuda de emergencia y la ayuda alimentaria también han aumentado últimamente (al 9%), en tanto que la destinada a sufragar gastos administrativos, becas y la ayuda a personas que se han refugiado en países desarrollados representa un 8%. Aún no se ha hecho una evaluación amplia de cómo contribuyen estos distintos tipos de ayuda al desarrollo sostenible.

*El apoyo presupuestario, pese a ser más eficaz, eficiente y sostenible, está aumentando lentamente.*

44. Sin embargo, se ha comprobado que el apoyo presupuestario general y sectorial es más eficaz, eficiente y sostenible que otros tipos de ayuda, porque refuerza el control y el sentido de responsabilidad del país en cuestión, permite acelerar los desembolsos y aumenta la eficiencia distributiva y operacional del gasto público. También reduce los costos marginales de transacción del aumento de la ayuda, en comparación con la ayuda destinada a proyectos, y no hay ningún dato que indique que en estos casos sea mayor el riesgo de corrupción o que la cantidad de ingresos presupuestarios movilizados sea menor. En consecuencia, un número cada vez mayor de donantes están empezando a prestar apoyo presupuestario. Pero ese apoyo aumenta lentamente: en 2006, el apoyo presupuestario y sectorial representó sólo alrededor del 10% de la ayuda total. Si bien unos pocos países reciben en la actualidad casi el 50% de la ayuda en forma de apoyo presupuestario, muchos donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, así como muchos fondos verticales y organizaciones de la sociedad civil, siguen prestando principalmente ayuda para proyectos.

### C. Fortalecimiento del marco para reforzar la calidad y la eficacia de la ayuda

45. En vista de que la calidad y la eficacia de la ayuda son factores críticos para alcanzar resultados sostenibles en materia de desarrollo, es sorprendente que no se hayan establecido metas convenidas para mejorarlas antes de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en 2002. Desde entonces, esas metas se han reforzado con la promulgación de principios fundamentales (en Roma en 2003) y la adopción de indicadores que pueden vigilarse (en París en 2005).

<sup>7</sup> Sigue siendo difícil obtener un desglose preciso por tipo de ayuda, porque una gran cantidad de asistencia técnica está incluida en programas o proyectos y el apoyo presupuestario sectorial no se incluye por separado en las estadísticas publicadas.

## **1. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda: un gran paso adelante sin una participación plena**

46. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda constituyó un gran paso adelante en la definición de parámetros para evaluar el progreso; sin embargo, en el proceso de negociación no participaron todas las partes interesadas. En lo que respecta a los países que suministran asistencia, las deliberaciones fueron dominadas por algunos miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. La participación de los países en desarrollo fue limitada y las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones privadas hicieron sólo una contribución mínima. Si bien esto facilitó el logro de un acuerdo, la Declaración no fue aprobada al cabo de un proceso internacional convencional en el que participaran múltiples interesados.

*En las negociaciones sobre la Declaración de París no participaron todos los interesados.*

47. En el seguimiento de los progresos realizados desde 2005, la atención y el diálogo se han centrado en la eficacia de la ayuda a nivel de los países. Además, la mayoría de los donantes de la OCDE y de los organismos multilaterales, así como los países en desarrollo, han empezado a formular planes de acción para grupos generales de donantes. Sin embargo, esto no ha ayudado a los países en desarrollo a lograr que los donantes asuman mucha más responsabilidad por el logro de los objetivos enunciados en la Declaración, ni tampoco los ha ayudado a elaborar sus propias políticas sobre cooperación para el desarrollo para impulsar ese proceso. Según una encuesta de 2006, los mecanismos de París no son todavía adecuados para vigilar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los donantes a nivel mundial.

48. Asimismo, las iniciativas para aumentar la eficacia de la ayuda aún no han logrado cambiar el modo de actuar de los donantes. Las evaluaciones de los progresos realizados para cumplir los compromisos asumidos, hechas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo y, en forma independiente, por varios países receptores indican que los donantes están muy lejos de cumplir sus compromisos, en particular los relativos al fortalecimiento de la capacidad, la adopción de criterios basados en programas y la responsabilidad mutua. La mala calidad de la ayuda es particularmente evidente en los países que reciben una proporción menor: se acentúan las distorsiones de la asignación de la ayuda al ser ésta no sólo insuficiente sino también menos eficaz.

*Las iniciativas para aumentar la eficacia de la ayuda aún no han servido para que los donantes cambien su modo de actuar.*

49. En la Declaración de París no se abordaron en forma adecuada varias cuestiones que preocupaban seriamente a los gobiernos de los países en desarrollo (por ejemplo, la vinculación de la ayuda, el fortalecimiento de la capacidad, la previsibilidad, la flexibilidad para hacer frente a posibles perturbaciones, la condicionalidad en materia de políticas y procedimientos y el carácter concesionario de la ayuda), ni otras cuestiones que interesaban, entre otros, a los parlamentarios y a las organizaciones civiles (por ejemplo, la rendición de cuentas, la transparencia y las cuestiones intersectoriales, como el género, los derechos humanos y el medio ambiente).

## 2. Tipos de ayuda y fortalecimiento de la capacidad

50. Se estima que la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios en los países donantes aumenta los costos entre un 25% y un 60%, lo cual afecta la relación costo-calidad de la ayuda. En 2001, los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo convinieron en desvincular la ayuda a los países menos adelantados (excepto la ayuda alimentaria y la asistenta técnica). Muchos donantes han ido más lejos y han aumentado la ayuda no vinculada (del 43% en 2002 al 53% en 2006). Sin embargo, los miembros del Comité no comunican a éste las condiciones en que suministran el 20% de la ayuda. La ayuda alimentaria, la asistencia técnica y la ayuda destinada a países que no son los menos adelantados sigue vinculada, y una gran proporción de la ayuda no vinculada se gasta en los países donantes.

*No se suministra información sobre la vinculación de una considerable proporción de la ayuda.*

51. La proporción de AOD utilizada para comprar bienes y servicios en los países receptores sigue siendo reducida, lo cual socava los “efectos del primer tramo” de asistencia en el fomento del sector privado en los países en desarrollo. Si bien algunos donantes multilaterales y bilaterales dan preferencia a los proveedores locales, los métodos de adquisición de varios de ellos contienen distorsiones que favorecen a los proveedores extranjeros, y en muchos casos las empresas locales o regionales carecen de la capacidad necesaria para obtener contratos financiados con esa ayuda.

52. Se han hecho pocos progresos para reforzar la capacidad mediante la transformación de la asistencia técnica. Los indicadores de París no sirven para evaluar los efectos de la asistencia técnica en el desarrollo de la capacidad nacional, y los países receptores indican que apenas una cuarta parte de esa asistencia contribuye a dicho objetivo. En algunos informes se ha destacado la necesidad de seguir mucho más de cerca los resultados en este ámbito, de permitir la participación de los países receptores en las actividades de diseño y gestión y de adquirir servicios especializados a nivel local o regional.

## 3. Necesidad de que la ayuda sea previsible y al mismo tiempo flexible

53. Si la ayuda es previsible, los países en desarrollo pueden planificar sus estrategias de desarrollo a largo plazo, sus programas de gastos a mediano plazo y sus presupuestos anuales. Esto se aplica tanto a la ayuda para proyectos, caso en que las demoras pueden tener efectos negativos en la economía real (por ejemplo, la escasez de energía) como a la ayuda para programas, en que las demoras en el suministro de apoyo presupuestario en efectivo o de productos básicos, como alimentos o medicamentos esenciales, pueden entorpecer gravemente la planificación de los presupuestos y programas.

*En algunos países receptores la ayuda es más previsible.*

54. En general, la ayuda es mucho más inestable que los ingresos presupuestarios y los donantes sólo desembolsan entre el 60% y el 65% de los fondos en el ejercicio económico para el cual se ha programado la ayuda. Alrededor del 40% de esa ayuda se planifica sobre una base multianual, y sólo se incluye un calendario preciso para los desembolsos en los acuerdos relativos a menos de la mitad de la ayuda.

No obstante, en algunos países los desembolsos han sido más previsibles gracias a la existencia de sistemas de evaluación del rendimiento del apoyo presupuestario en los que se prevén “tramos garantizados” y gracias a que unos pocos donantes han aumentado la programación multianual para que coincida con los planes de gastos presupuestados o los planes sectoriales a mediano plazo de los países receptores.

*La flexibilidad es esencial para hacer frente a perturbaciones exógenas.*

55. Sin embargo la flexibilidad es tan importante como el carácter previsible de la ayuda. Tanto en los países receptores como en los donantes, el gobierno puede cambiar o renovarse, y pueden establecerse nuevas prioridades y mandatos que requieren otro tipo de ayuda o un cambio de orientación sectorial. La flexibilidad también es indispensable para hacer frente a perturbaciones exógenas, ya sea macroeconómicas (como la subida de los precios de las importaciones o la reducción de los precios de las exportaciones) o causadas por desastres naturales. Este es uno de los aspectos menos satisfactorios del rendimiento de la ayuda, ya que sólo alrededor de un 15% es flexible en uno u otro sentido.

#### **4. La condicionalidad en materia de políticas y procedimientos**

56. Una causa fundamental de la falta de previsibilidad es la condicionalidad en materia de políticas. Históricamente, muchos donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y muchas organizaciones multilaterales se han basado en la negociación de condiciones para el desembolso de la ayuda, a pesar de que en los estudios sobre el tema se llega a la conclusión de que en la gran mayoría de los casos esa condicionalidad no es eficaz, es engorrosa y restringe excesivamente la flexibilidad en el plano normativo. Además, las condiciones suelen ser innecesariamente numerosas y detalladas; esto aumenta los costos de las transacciones y hace que la ayuda se suministre en forma cíclica. Así pues, cuando las políticas de un país se desvían de su curso normal y se reduce el crecimiento o los ingresos presupuestarios, también disminuyen las corrientes de ayuda, con lo cual se aceleran la acumulación de la deuda interna, el atraso de los pagos o la reducción de las inversiones.

*La condicionalidad en materia de políticas es una causa fundamental de la falta de previsibilidad de la ayuda.*

57. Los esfuerzos desplegados por los organismos donantes desde mediados del decenio de 1990 para simplificar las condiciones en que prestan ayuda no han tenido mucho éxito, porque existen en esos organismos incentivos para seguir promoviendo dicha práctica. En cierta medida, la proliferación de condiciones vinculadas a indicadores de la gobernanza han neutralizado esos esfuerzos. En muchos casos, el resultado de la armonización de las condiciones en materia de políticas mediante matrices del apoyo presupuestario de distintos donantes y de las políticas sectoriales también ha sido “un número máximo de múltiplos comunes” en materia de condicionalidad, ya que cada donante añade sus ideas a la lista. Con el tiempo, algunos países receptores han logrado aumentar la previsibilidad del apoyo presupuestario incrementando la transparencia, así como la flexibilidad para evaluar el grado de cumplimiento, lo cual limita la suspensión inmediata de los desembolsos.

*Se han multiplicado las condiciones relacionadas con indicadores sobre la gobernanza.*

58. La condicionalidad en materia de procedimientos también crea grandes obstáculos que entorpecen el rápido desembolso de la ayuda, en particular de la destinada a proyectos. Las precondiciones financieras, institucionales y analíticas pueden demorar hasta un año el inicio de los desembolsos. Los procedimientos de desembolso pueden añadir nueve meses; los procedimientos de gestión financiera y adquisición, un año más, y la preparación de los informes y exámenes sustantivos también puede llevar un año. Los efectos son los mismos si los procedimientos de los países receptores son engorrosos: el cumplimiento de las condiciones impuestas por los donantes o la ejecución de los proyectos puede demorarse si se aplican los procedimientos locales.

59. En general, el atraso de los desembolsos obstaculiza la ejecución de proyectos de importancia clave; se desperdician recursos que podrían dedicarse al logro de los objetivos de los programas y proyectos y se crea la imagen falsa de que los países receptores tienen dificultades para absorber la ayuda. La Declaración de París se centra sólo en algunas de estas cuestiones<sup>8</sup>: se dejan de lado otros factores importantes que causan demoras, como la necesidad de obtener fondos de contraparte, emplear personal y obtener la documentación necesaria sobre los reembolsos; los trámites para el despacho de aduana; la complejidad de los procedimientos de adquisición; la inspección previa a la expedición y el hecho de que la aplicación de esos procedimientos no esté descentralizada.

## **5. Financiación adicional en condiciones de favor uniformes**

60. Otra cuestión de importancia fundamental es el carácter concesionario de la financiación. Por lo general, la AOD se otorga en forma de subsidios (el 89% en 2005-2006) y si bien los fondos no concedidos como AOD han sido la causa de muchas crisis de endeudamiento, los países en desarrollo siguen teniendo necesidad de obtener préstamos para financiar su desarrollo. En las deliberaciones internacionales se ha prestado mucha atención a la necesidad de actuar con prudencia, en lo que respecta tanto a la forma en que los países en desarrollo obtienen esos préstamos como a la forma en que los prestamistas los otorgan, en particular en el caso de países que han recibido recientemente asistencia para el alivio de la deuda o cuya deuda de nuevo puede volverse insostenible. En consecuencia, las instituciones financieras internacionales están actuando con más cautela cuando se trata de otorgar financiación en condiciones no concesionarias a los países receptores; los bancos multilaterales de desarrollo han reducido el volumen de fondos disponibles en condiciones de favor para los países que no actúan responsablemente y solicitan préstamos que no pueden reembolsar; y la OCDE ha publicado directrices para evitar presiones excesivas cuando se conceden créditos a la exportación.

61. Sin embargo, el factor crítico que determina si los países receptores pueden financiar sus programas de desarrollo y mantener un nivel de endeudamiento sostenible es la disponibilidad de subsidios y préstamos de AOD concedidos en condiciones muy favorables, con los que se puede evitar la acumulación de una deuda externa o interna más onerosa. Este es, en particular, el caso de los países de

<sup>8</sup> Por ejemplo, el establecimiento de dependencias paralelas encargadas de la ejecución.

ingresos bajos o vulnerables, cuyos ingresos en divisas o ingresos presupuestarios son limitados e inestables. En vista de que en la actualidad la financiación del Comité de Asistencia para el Desarrollo para programas de desarrollo otorgada en condiciones muy favorables es insuficiente, los países en desarrollo recurren cada vez con más frecuencia a préstamos de otras fuentes.

*Actualmente no hay acuerdo sobre lo que constituye financiación en condiciones de favor.*

62. Dada la importancia de esta cuestión, es sorprendente que aún no se haya llegado a un acuerdo sobre lo que constituye “financiación en condiciones de favor” (es decir, AOD): el Comité de Asistencia para el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) aplican normas totalmente diferentes<sup>9</sup>. Como la financiación obtenida en el mercado en condiciones no concesionarias, cumple la norma del Comité de Asistencia para el Desarrollo, dados los tipos de interés vigentes en la mayoría de las monedas convertibles, esa norma ya no brinda una garantía adecuada de liberalidad.

## **6. Transparencia de las medidas para lograr resultados a nivel sectorial**

63. En lo que respecta a la transparencia, la sociedad civil y los parlamentos de los países receptores exigen cada vez más información sólida sobre la cooperación para el desarrollo a nivel nacional, lo cual tiene importancia crítica para mejorar la rendición de cuentas y promover el control nacional en un régimen democrático. Sin embargo, la información que se facilita al público sobre los compromisos de ayuda y los desembolsos previstos, las condiciones vinculadas a la ayuda en materia de políticas y procedimientos y los documentos más importantes sobre las políticas y las negociaciones sobre la ayuda varía mucho. A este respecto, la medida en que los mecanismos de rendición mutua de cuentas existentes en los países receptores permiten la participación de los parlamentos y de la sociedad civil en las deliberaciones sobre estos temas también varía enormemente.

*Ciertas cuestiones multisectoriales no se tienen debidamente en cuenta en el actual marco para aumentar la eficacia de la ayuda.*

64. Además, un motivo de preocupación es que el marco existente para aumentar la eficacia de la ayuda no permite tener debidamente en cuenta cuestiones de desarrollo que se plantean en muchos sectores, en particular las relativas a los derechos humanos, el género y el medio ambiente. En la Declaración de París se pide que se armonicen las evaluaciones de los efectos ambientales y se coordinen las actividades relacionadas con otras cuestiones multisectoriales. Si bien algunas partes interesadas sostienen que esa declaración de intención no es suficientemente firme y que el aumento del apoyo presupuestario puede hacer que se dejen de lado estas cuestiones y que los grupos vulnerables queden marginados, otros opinan que el mejor modo de proceder es formular estrategias de desarrollo que, con respecto a dichas cuestiones, conduzcan a la adopción de compromisos serios cuyo cumplimiento se pueda supervisar.

<sup>9</sup> El Comité de Asistencia para el Desarrollo utiliza un elemento de donación del 25% que calcula aplicando una tasa de descuento del 10%. El FMI emplea un elemento de donación del 35%, calculado sobre la base del costo del capital en la moneda del préstamo, que es mucho más bajo.

65. Por último, no se tiene la certeza de que el programa de París permita introducir cambios que no sean de mero procedimiento (que son el objetivo de la mayoría de los indicadores allí previstos) a fin de asegurar que la cooperación para el desarrollo logre resultados sostenibles. En el presente informe se ha señalado que ni los países receptores ni los donantes están integrando los objetivos mundiales de desarrollo como resultados que deben lograrse, ni están asignando su ayuda para facilitar al máximo la consecución de esos objetivos y que algunos donantes, con las condiciones que imponen, insisten en resultados que consideran prioritarios. Será imprescindible abordar estas cuestiones para que las iniciativas para aumentar la eficacia de la ayuda reciban apoyo político y de la sociedad civil en los países del Norte y del Sur.

*Las iniciativas para aumentar la eficacia de la ayuda sólo recibirán un apoyo más amplio si se centran en resultados sostenibles en materia de desarrollo.*

## **D. Fortalecimiento de la capacidad de coordinar y administrar la ayuda**

66. La capacidad de coordinación y gestión de la ayuda de los países receptores ha mejorado algo en los últimos años, pero en la mayoría de los países sigue habiendo grandes lagunas. Una evaluación pormenorizada del ciclo de gestión de la ayuda, que abarca las funciones estratégicas y de coordinación, indica que en los países de ingresos bajos el nivel de capacidad está estrechamente relacionado con las actividades de fortalecimiento de la capacidad y desarrollo que ha emprendido recientemente la comunidad internacional<sup>10</sup>.

### **1. Capacidad analítica, normativa y estratégica**

67. El mejoramiento de la capacidad analítica, normativa y estratégica es la actividad que ha recibido la menor cantidad de ayuda. Sólo unos 12 países en desarrollo cuentan con una política de gestión de la ayuda claramente formulada. Incluso en esos países es sorprendente lo poco que ha sido posible influir en el modo de proceder de los donantes. Esto se debe en parte a que las políticas de esos países reflejan principalmente los criterios de la Declaración de París, y no abordan específicamente los obstáculos generales que limitan la eficacia de la ayuda, como la condicionalidad y la falta de previsibilidad y de flexibilidad. Tampoco incluyen esas políticas objetivos anuales para los distintos donantes, y la aplicación de esas políticas no se supervisa en forma sistemática ni se negocia con los donantes para que modifiquen su forma de actuar.

*Las políticas de gestión de la ayuda influyen muy poco en el modo de actuar de los donantes.*

68. Sólo tres países han formulado estrategias para aplicar sus políticas sobre la base de negociaciones con los donantes. Estas estrategias incluyen análisis de cómo diversificar o racionalizar las intervenciones de los donantes y previsiones de cuánto contribuirá la mayor eficacia de la ayuda (resultante de esas estrategias) a lograr en

<sup>10</sup> La evaluación está basada en el programa de fortalecimiento de la capacidad de los países pobres muy endeudados, en el cual participan 36 países de ingresos bajos.

último término que los países dependan menos de esa ayuda y a mejorar los resultados en términos de desarrollo.

69. Una razón fundamental por la que los países no pueden elaborar políticas y estrategias es que su capacidad para analizar la ayuda recibida es muy limitada. El FMI sigue dominando los análisis de la absorción de la ayuda y de sus repercusiones macroeconómicas. Prácticamente ningún país realiza análisis del ciclo de absorción de la ayuda al nivel microeconómico y de los obstáculos que dificultan los desembolsos. Unos 30 países analizan actualmente con regularidad la medida en que los donantes armonizan sus actividades con las políticas y procedimientos nacionales, pero la capacidad de prever situaciones hipotéticas haciendo previsiones a largo plazo y utilizando modelos de simulación de los efectos de distintos grados de eficacia es limitada.

70. Asimismo, la capacidad de evaluar resultados sigue siendo reducida en muchos países, en particular fuera de los ministerios de finanzas y planificación, ya que en la mayoría de los procesos de evaluación se emplean los sistemas de los donantes y no los sistemas locales de los países receptores. Muchos países están intensificando sus esfuerzos para establecer sistemas nacionales de supervisión en los que puedan incorporarse las evaluaciones de los donantes.

## **2. Capacidad operacional y de coordinación**

71. La coordinación de la ayuda fue en otra época sinónimo de coordinación a cargo de los donantes, cuyo fin principal era armonizar las políticas y procedimientos de éstos, examinar las políticas o los programas de inversión de los países receptores y prometer contribuciones financieras para apoyarlos. En la actualidad, la coordinación está cada vez más en manos de los países receptores; sus principales fines son lograr que las políticas y procedimientos de los donantes estén de acuerdo con las prioridades nacionales y obtener recursos para lograr los resultados previstos en las estrategias nacionales de desarrollo.

*Los países receptores se ocupan cada vez más de coordinar la ayuda; sin embargo, su capacidad de negociación sigue siendo reducida.*

72. A este respecto, la capacidad de negociar la armonización de la cooperación para el desarrollo está poco desarrollada. En la actualidad, los países carecen de la información y los conocimientos especializados necesarios para negociar la armonización de cada programa y en cada proyecto sobre la base de los conocimientos de los donantes acerca de las prácticas que se consideran óptimas a nivel mundial.

73. Se han tomado importantes iniciativas para mejorar la gestión financiera (incluidas las funciones de presupuestación, contabilidad y auditoría) y los procedimientos de adquisición en el sector público, aunque a este respecto siguen prevaleciendo las ideas de los donantes sobre mejores prácticas, y son pocos los estudios de diagnóstico conjuntos en los que participan los países receptores o la sociedad civil. Como no son suficientes los esfuerzos por acelerar los desembolsos y asegurar que los procedimientos de los países receptores y de los donantes faciliten ese proceso, el problema de la insuficiencia de los desembolsos en los países receptores sigue siendo persistente y muy considerable. También se están tomando medidas para mejorar los sistemas de registro y supervisión.



### 3. Ampliación de las actividades de fortalecimiento de la capacidad

74. Otra cuestión de importancia crítica es la localización de las actividades de fortalecimiento de la capacidad. Prácticamente todo el apoyo prestado se ha encauzado hacia los ministerios de finanzas, planificación y desarrollo, y el respaldo brindado a los ministerios sectoriales, los comités parlamentarios, las entidades descentralizadas (por ejemplo, los Estados y las municipalidades), los organismos independientes de auditoría y las organizaciones de la sociedad civil ha sido insuficiente. Por lo tanto, estas instituciones tienden a evaluar la eficacia de la ayuda y las estrategias de desarrollo en gran medida sobre la base de cuestiones que nada tienen que ver con la eficacia o los resultados.

*Las actividades de fortalecimiento de la capacidad suelen estar dirigidas a las autoridades centrales.*

75. Como parte de los esfuerzos por mejorar la calidad de la ayuda, es fundamental reforzar la capacidad de los órganos legislativos y otros órganos de supervisión mediante la promulgación de leyes para reglamentar las funciones de gestión de la ayuda y aprobar las políticas nacionales pertinentes, supervisar (conjuntamente con las oficinas de auditoría) la cantidad y calidad de la ayuda y sus resultados y comunicar al poder ejecutivo las opiniones de los distintos grupos y miembros de la sociedad civil sobre la eficacia y los resultados de la ayuda. De igual modo, las organizaciones civiles desempeñan una función clave para apoyar a los beneficiarios de la ayuda en la tarea de evaluar esa eficacia y esos resultados y de promover el mejoramiento de las políticas nacionales y los marcos de evaluación en esta esfera.

### E. Incorporación de los objetivos mundiales en las estrategias de desarrollo y las políticas de ayuda

76. Los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente<sup>11</sup>, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, han contribuido en gran medida a lograr que la comunidad internacional se movilice y se comprometa a hacer frente a los desafíos del desarrollo a nivel mundial. Un objetivo fundamental del Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo es promover el logro de esos objetivos a través de una cooperación para el desarrollo más coherente y focalizada. Un indicador importante es determinar cuán satisfactoria es la integración de esos objetivos en las estrategias de desarrollo, las políticas de ayuda y los mecanismos pertinentes de examen y evaluación del rendimiento.

77. En el proceso preparatorio del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se ha puesto de manifiesto que muchos de los objetivos de desarrollo del Milenio y, en particular, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, no son los elementos centrales de las estrategias de lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda, sino más bien secundarios. Algunos ni siquiera figuran entre las cuestiones de política más importantes, y las expresiones de apoyo a otros de esos objetivos no se reflejan en medidas prácticas. Esto se debe en gran parte a que no se han fijado metas cuantitativas o a que esos objetivos se consideran complementarios de los

<sup>11</sup> Véase E/2005/56.

objetivos de desarrollo del Milenio (a los que la comunidad internacional ha prestado más atención).

*Muchos objetivos de desarrollo no son los elementos centrales de las estrategias y políticas.*

78. En ese proceso preparatorio también se ha observado que las expectativas de los principales donantes ejercen una fuerte influencia en las estrategias de los países receptores. Al ofrecer la posibilidad de compartir esas experiencias, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo podría ayudar a definir, para los países en desarrollo, el concepto de autonomía en materia de políticas. Muchos de estos países han opinado que las deliberaciones celebradas en un marco multilateral permitirían evaluar cuestiones concretas de manera más realista que en un contexto nacional en que las relaciones entre donantes y receptores son más asimétricas.

### **1. Las estrategias locales y las iniciativas mundiales en pro del desarrollo**

79. Veintidós documentos de estrategia de lucha contra la pobreza “de segunda generación” están centrados casi íntegramente en los objetivos de desarrollo del Milenio, más que en los objetivos de desarrollo de índole más general convenidos internacionalmente. Los documentos “de primera generación” eran aún más específicos, ya que trataban principalmente de la salud y la educación. Entre los objetivos de desarrollo del Milenio, la educación básica, la salud maternoinfantil, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la reducción de la pobreza económica y el mejoramiento de la gobernanza son los que tienen máxima prioridad, y se han formulado planes de acción y presupuestado el costo de su aplicación.

*Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no están centrados en los objetivos de desarrollo de índole más general.*

80. Otros objetivos reciben mucha menos atención. Los compromisos relativos a la sostenibilidad del medio ambiente, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y los compromisos más generales sobre el mejoramiento de la gobernanza (la democracia y la participación popular) se mencionan frecuentemente en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, pero rara vez se presupuestan sus costos; los objetivos relativos al empleo, el hambre y la inclusión/integración social se mencionan pocas veces y casi nunca se incluye información sobre su costo, y los objetivos relativos a los derechos humanos (incluida la violencia contra la mujer y el trabajo digno), la ciencia y la tecnología, las fuentes de energía sostenibles, la protección forestal y la biodiversidad y las alianzas internacionales para la consecución del objetivo de desarrollo del Milenio No. 8 apenas se mencionan.

81. En muchos casos, las políticas sólo abordan parte del problema, y por esa razón es menos probable que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. La mayoría de las actividades presupuestadas referentes a la pobreza económica están relacionadas con el fomento del crecimiento económico; son relativamente pocas las estrategias que asignan importancia a un crecimiento que favorezca a los grupos pobres, o al apoyo a los grupos vulnerables o marginados, y sólo en dos documentos de estrategia de lucha contra la pobreza “de segunda generación” se fijan objetivos explícitos para reducir la desigualdad. La mayoría de las medidas presupuestadas relativas a la gobernanza se refieren a la gestión

financiera y a los procedimientos de adquisición en el sector público, la descentralización, el estado de derecho (en particular en relación con la propiedad privada) y los programas de lucha contra la corrupción. Las políticas agrícolas, que tienen especial pertinencia en el debate internacional actual sobre los precios de los alimentos, por lo general estimulan el crecimiento sectorial y el aumento de las exportaciones; no están centradas explícitamente en la producción de alimentos o la seguridad alimentaria de los pobres. Además, las estrategias relativas al empleo, si las hay, tienden a ocuparse del fomento del empleo y no destacan explícitamente la importancia de un trabajo digno y del mercado laboral como los medios más importantes de asegurar que el crecimiento contribuya a aumentar los ingresos de los pobres.

## **2. Las políticas de los donantes y las iniciativas mundiales en pro del desarrollo**

82. El examen de las políticas de ayuda de 22 donantes indica que prácticamente en todos los casos la base de la planificación son los objetivos de desarrollo del Milenio (y no los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente). Entre estos últimos, los de máxima prioridad son los objetivos relativos a la educación y la salud, en particular, la de los niños. La reducción de la pobreza económica también es importante para todos los donantes, así como (cada vez con más frecuencia) la igualdad entre los géneros, la protección ambiental, la paz y la seguridad y la gobernanza. En cambio, los donantes asignan mucha menos prioridad a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que se refieren al empleo, la lucha contra el hambre, la protección y la integración sociales y la ciencia y la tecnología.

*Las políticas de los donantes no están centradas en los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.*

83. Además, existen diferencias fundamentales entre los donantes en cuanto a la forma de alcanzar algunos objetivos. Algunos cuentan con que la promoción del crecimiento económico reducirá la pobreza económica, en tanto que para otros es más importante la cuestión de si ese crecimiento beneficiará a los grupos pobres. En lo que respecta a la igualdad entre los géneros, algunos se limitan a la educación y otros están más centrados en la mortalidad materna, la salud reproductiva y los derechos humanos. En lo relativo al medio ambiente, algunos donantes se interesan principalmente por la conservación de los recursos forestales y la biodiversidad, y otros por el cambio climático. En cuanto a la gobernanza, los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo por lo general están de acuerdo en que la gestión financiera del sector público y la lucha contra la corrupción son importantes, pero algunos hacen hincapié en el fomento del desarrollo del sector privado y otros en el aumento de la representación de los pobres y la sociedad civil en las estructuras y procesos pertinentes. Algunos asignan gran importancia a los derechos humanos y a la diversidad cultural; otros, en cambio, prácticamente dejan de lado estas cuestiones.

*Hay divergencias de opinión entre los donantes acerca de los objetivos de desarrollo que deberían alcanzarse.*

84. Son pocos los casos en que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda tienen en cuenta el contexto internacional. En esos documentos de estrategia y en los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio rara vez se evalúan las repercusiones, en las perspectivas

nacionales en materia de desarrollo, de las políticas de ayuda, alivio de la deuda, comercio, inversión y tecnología o de otras cuestiones sistémicas relativas a la gobernanza económica. En la mayoría de las declaraciones de política de los donantes no se establece una correlación entre la eficacia de la ayuda y los progresos en otros frentes, como el comercio, la deuda, la inversión y la transferencia de tecnología, y prácticamente en ninguna se fijan explícitamente metas bilaterales para alcanzar el objetivo de desarrollo del Milenio No. 8, ni se publican informes sobre los progresos logrados<sup>12</sup>. Sin embargo, la comunidad internacional reconoce cada vez más que la coherencia de las políticas aplicadas en los distintos sectores es fundamental para que la cooperación para el desarrollo contribuya efectivamente al desarrollo nacional.

### 3. Evaluación de la planificación y el desempeño

85. Como norma, casi todos los donantes y los países receptores utilizan los objetivos de desarrollo del Milenio (y a veces los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente) como marco normativo para fijar objetivos generales. Muchos países en desarrollo también utilizan los objetivos de desarrollo del Milenio como marco de planificación, para decidir la asignación de recursos y las prioridades de programación y, al mismo tiempo, adaptar esos objetivos a sus circunstancias particulares. Sin embargo, no se asigna una gran cantidad de ayuda a su consecución, y las corrientes financieras hacia los países no están aumentando como se había prometido, debido en parte a dudas injustificadas acerca de la capacidad de los países en desarrollo de absorber la ayuda al nivel macroeconómico o microeconómico. En consecuencia, esos países en muchos casos sólo formulan planes de acción presupuestados únicamente para los sectores de alta prioridad, hacia los cuales está orientada la financiación de los donantes. Esto limita el alcance de los planes y el tamaño de los presupuestos para actividades de desarrollo y, por lo tanto, obstaculiza el logro de dichos objetivos. Además, son pocos los casos en que los dos grupos utilizan los objetivos de desarrollo del Milenio como marco de evaluación, lo cual significa que una gran cantidad de ayuda no se evalúa sistemáticamente sobre esta base para determinar en qué medida esa ayuda contribuye a alcanzarlos.

86. Los instrumentos más conocidos que se emplean para evaluar el desempeño de los países en desarrollo están centrados principalmente en la calidad de los procesos, las instituciones y las políticas, más que en el logro de resultados concretos como los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En la mayoría de las evaluaciones oficiales de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza “de primera generación” rara vez se abordaba la cuestión de si los objetivos de desarrollo del Milenio (y mucho menos los convenidos internacionalmente) habían sido incluidos, presupuestados y vinculados a planes de gastos a mediano plazo o a presupuestos anuales, o se examinaban las razones por las que en esos documentos no se trataba la cuestión del pleno logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Se plantean dificultades similares con las evaluaciones de los documentos “de segunda generación”, ya que la incorporación de los objetivos de desarrollo mundiales no es un criterio importante para evaluarlos.

---

<sup>12</sup> Las excepciones son los informes de algunos de los donantes del Grupo ampliado de países escandinavos (que incluye a Dinamarca, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido).

*En las evaluaciones del desempeño se examinan principalmente los procesos, las instituciones y las políticas.*

87. En el contexto de la Declaración de París, la evaluación de las estrategias de desarrollo consiste en determinar si éstas son “operacionales” y se aplican de conformidad con el principio de “obtener resultados en materia de desarrollo”, lo cual ha influido mucho en la medida en que los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo deben armonizar su cooperación con esas estrategias. Las evaluaciones contienen referencias a la mayoría de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente como parte de diversas estrategias sectoriales y metas generales, pero los indicadores sirven para analizar principalmente la calidad de los procesos de formulación, supervisión y evaluación de las estrategias.

## **F. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo**

88. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular tienen cada vez más importancia en la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo. En el estudio analítico realizado para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se examinan la escala, el alcance y la calidad de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, en particular las opiniones de 32 países receptores sobre la contribución de estas formas de cooperación a su desarrollo. Este análisis, realizado con el apoyo de los gobiernos de países del Sur, ha permitido obtener información y datos más detallados y confiables sobre la cooperación Sur-Sur para el desarrollo<sup>13</sup>.

### **1. Escala y alcance de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo**

89. Los resultados de la encuesta indican que en 2006 el monto de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo fue de unos 12.600 millones de dólares. Esta forma de cooperación ha aumentado de manera significativa en los últimos años debido al rápido crecimiento económico de varios países en desarrollo, que ha incrementado la disponibilidad de fondos y ayudado a los gobiernos a ampliar su participación en las actividades de cooperación para el desarrollo. El 20% de ese total se suministra a través de organizaciones multilaterales.

*En 2006, el monto de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo fue de unos 12.600 millones de dólares ...*

90. En lo que respecta a su alcance y calidad, el apoyo del Sur para el desarrollo tiene actualmente gran importancia en la estructura de la ayuda internacional, y ofrece considerables ventajas, pero también tiene algunas desventajas. Cabe señalar que ese apoyo complementa en buena medida la ayuda de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y de las instituciones multilaterales.

91. La mayor parte (alrededor del 90%) de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo consiste en financiación para proyectos y asistencia técnica; sólo alrededor del 10% es apoyo para la balanza de pagos o apoyo presupuestario.

<sup>13</sup> Para distinguirla de otras corrientes Sur-Sur, que también están aumentando rápidamente, la cooperación para el desarrollo que se examina en el presente informe abarca sólo las corrientes a las que se aplica la definición de AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Algunos contribuyentes se proponen adoptar en el futuro enfoques más basados en programas.

*... y consistió principalmente en ayuda para proyectos y asistencia técnica.*

92. Muchas entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur cuentan con programas cofinanciados mediante la cooperación triangular, que permite a los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo financiar proyectos ejecutados por instituciones del Sur. La cooperación triangular para el desarrollo consiste principalmente en cooperación técnica, porque se considera que los contribuyentes cuentan con los conocimientos especializados necesarios para atender a las necesidades de los países en desarrollo. Sin embargo, la falta de información dificulta la tarea de cuantificar esa cooperación o de realizar análisis pormenorizados de su alcance, calidad o repercusión.

93. Las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur para el desarrollo asignan la mayor parte de su asistencia a los países con los que tienen estrechos vínculos políticos, comerciales y en materia de inversiones. Esto significa que la asistencia está fuertemente concentrada en regiones cercanas y refleja vínculos culturales y lingüísticos y una mejor apreciación de las necesidades y las oportunidades de comercio e inversión; además, sus costos administrativos son más bajos. Esta concentración también permite a los contribuyentes del Sur prestar más atención a proyectos regionales, que tienen prioridad para muchos países receptores.

## **2. Características salientes de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo**

94. Se estima que alrededor de dos tercios de la asistencia del Sur se concede en forma de préstamos, y aproximadamente un tercio, en forma de subsidios. Sin embargo, para la mayoría de los países de ingresos bajos, el riesgo de que esos préstamos contribuyan a crear una deuda insostenible es menor, porque se otorgan en condiciones muy favorables, de conformidad con las políticas de los países receptores.

*En la financiación de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo otorgada en condiciones de favor, el riesgo de que el endeudamiento sea insostenible es menor.*

95. Los países receptores consideran que la cooperación Sur-Sur se adapta a sus prioridades de forma relativamente equilibrada y aporta una cantidad considerable de fondos para los servicios de infraestructura (por ejemplo, energía, telecomunicaciones y caminos) y los sectores productivos, así como para los sectores sociales. Algunos contribuyentes canalizan casi toda su ayuda a través de los presupuestos de los países receptores, en tanto que otros la conceden casi totalmente como ayuda extrapresupuestaria.

96. Se considera también que las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur se adaptan a los cambios de prioridades de los países receptores, y prestan ayuda cuando ocurren desastres naturales, aunque no cuenten formalmente con reservas para imprevistos o mecanismos expresamente diseñados para hacer frente a perturbaciones externas.

97. Se estima que la cooperación Sur-Sur para el desarrollo es relativamente previsible porque las tres cuartas partes de los fondos se desembolsan durante el

ejercicio económico para el que se ha programado la ayuda, lo cual facilita la planificación fiscal. Muchos proyectos también se ejecutan más rápidamente que los financiados por contribuyentes que no son del Sur, lo cual acelera su contribución al desarrollo. No obstante, la ayuda de algunos contribuyentes ha sido menos previsible que la de otros y ha habido demoras en la ejecución de algunos proyectos.

*En la cooperación Sur-Sur para el desarrollo, la flexibilidad y la previsibilidad se equilibran.*

98. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo también es previsible, entre otras cosas, porque está relativamente exenta de condiciones en materia de políticas; por esa razón, resulta más atractiva para los países receptores que la ayuda vinculada a reformas normativas. En segundo lugar, no se ve afectada por demoras administrativas o de procedimiento. Esto se debe a que la mayoría de los donantes que contribuyen a actividades de cooperación Sur-Sur utilizan sus propios procedimientos (relativamente sencillos) de gestión financiera y adquisición, y algunos aplican los procedimientos del país receptor.

*La condicionalidad en materia de políticas prácticamente no existe.*

99. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo está vinculada en su mayor parte a la adquisición de bienes y servicios del país contribuyente, en particular en el caso de la cooperación técnica y la ayuda de emergencia. Sin embargo, esto no significa necesariamente que su costo sea elevado o que la ayuda sea de calidad inferior, porque los bienes de los países del Sur suelen ser de buen precio y calidad razonable. Algunos contribuyentes (en particular, los contribuyentes árabes) dan preferencia a los licitantes de los países receptores.

### **3. Coordinación e interacción a nivel de los países**

100. Las evaluaciones de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo son bastante someras y en general se limitan al cumplimiento de los plazos para la ejecución de los proyectos. Si bien esto reduce el número de misiones y estudios y, en consecuencia, los costos de transacción para los gobiernos de los países receptores, también significa que, para evaluar la sostenibilidad de los proyectos o sus efectos más amplios en el desarrollo, no se adoptará una perspectiva tan a largo plazo. Las evaluaciones de los efectos ambientales y sociales de esta cooperación, en particular en el caso de los proyectos de infraestructura, también son mucho más limitadas.

101. La mayoría de quienes contribuyen a la cooperación Sur-Sur para el desarrollo no participan en iniciativas formales de armonización con otros donantes, salvo por conducto de algunos foros regionales y organizados por los países. Una excepción interesante es el alto grado de armonización de las cuestiones de procedimiento que mantienen los contribuyentes árabes a través del Grupo Árabe de Coordinación, cuyos miembros suelen cofinanciar proyectos.

102. Debido a que rechazan la condicionalidad en materia de políticas, las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur para el desarrollo no han mantenido un diálogo profundo sobre cuestiones normativas con los gobiernos de los países receptores a nivel nacional, aunque sí participan con más regularidad en las reuniones de coordinación de donantes organizadas por los países receptores (grupos consultivos, mesas redondas, etc.), en particular sobre cuestiones de infraestructura.

*Las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur participan muy poco en iniciativas formales de armonización o en diálogos sobre cuestiones de política a nivel nacional.*

103. Unos dos tercios de las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur han firmado la Declaración de París; sin embargo, esos contribuyentes no han estado al frente de las iniciativas internacionales para fortalecer la eficacia de la ayuda y, a pesar de los esfuerzos de la OCDE por mantener enlace, muchos de ellos se siguen resistiendo a participar en un foro dominado por donantes en el que no se tienen en cuenta las características particulares de la cooperación Sur-Sur.

#### **IV. Observaciones y recomendaciones sobre cuestiones de política**

104. Se someten a la consideración del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo las observaciones y recomendaciones siguientes para aumentar la coherencia y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

##### **Aumento de la coherencia de las políticas para reforzar el efecto de la cooperación para el desarrollo**

105. La cooperación para el desarrollo tendría mucho más efecto si las políticas en materia de comercio, deuda, inversión, tecnología, cambio climático, seguridad alimentaria y otras cuestiones sistémicas se apoyaran mutuamente. Con ese fin, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que se logren progresos en el marco de la ronda de Doha para el desarrollo y se amplíe la asistencia para el alivio de la deuda, se adopten medidas para asegurar que los beneficios derivados del comercio y las inversiones lleguen a los pobres, se acelere la transferencia de tecnología, se mitiguen los efectos del cambio climático y se tomen medidas para adaptarse a ellos, se adopte una política global sobre la seguridad alimentaria y se intensifiquen las reformas en las organizaciones internacionales;

b) Que los donantes preparen informes anuales sobre el objetivo de desarrollo del Milenio No. 8, en los que describan en líneas generales cómo contribuyen las políticas nacionales adoptadas en los distintos sectores a un desarrollo mundial coherente;

c) Que los países receptores incluyan, en sus informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, un análisis de los efectos de las políticas internacionales en sus perspectivas de desarrollo.

##### **Objetivos concretos y desembolsos efectivos de un mayor volumen de ayuda**

106. Si continúan las tendencias actuales, los donantes distarán mucho de cumplir sus compromisos en materia de ayuda. Para aumentar efectivamente esa ayuda, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que todos los países desarrollados que aún no lo hayan hecho tomen medidas concretas para asignar el 0,7% de su INB como AOD para los países en



desarrollo, y entre el 0,15% y el 0,20% de su INB para los países menos adelantados;

b) Que todos los donantes que contribuyen a la cooperación para el desarrollo fijen por adelantado objetivos para aumentar anualmente su ayuda abarcando el mayor número de años;

c) Que en el caso de los países donde los desembolsos de años anteriores hayan sido insuficientes se hagan análisis para determinar con más precisión las trabas que impiden el incremento de la ayuda, y se refuerce la vigilancia de los obstáculos que traban los desembolsos a fin de planificar los compromisos y los desembolsos con más flexibilidad;

d) Que se analice la experiencia de los países donde ha sido posible aumentar la ayuda a fin de aplicarla en otros casos.

### **Un enfoque equilibrado de la asignación de la ayuda**

107. Para mejorar la asignación de la ayuda y aumentar al máximo la contribución de la cooperación para el desarrollo al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que los donantes fijen objetivos concretos y planifiquen por adelantado los aumentos anuales de su ayuda, en particular la destinada a los países más pobres;

b) Que los donantes adopten progresivamente un enfoque más equilibrado de la distribución de la ayuda entre los países receptores sobre la base de indicadores multidimensionales de la pobreza, la distribución equitativa de la ayuda para el desarrollo, la vulnerabilidad estructural a las perturbaciones exógenas y los progresos logrados para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Ese enfoque debería incluir objetivos transparentes y modelos de asignación de los fondos públicos;

c) Que los donantes evalúen sus políticas de asignación de la ayuda para determinar si limitan el acceso de los países a una ayuda de buena calidad antes de reducir la asistencia a sus asociados prioritarios, y permitan que los países receptores se hagan cargo, a nivel nacional, de la “división del trabajo” entre los principales donantes;

d) Que se aumente de manera sustancial la ayuda a la agricultura (en particular, para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria), los servicios de infraestructura y el comercio;

e) Que los donantes y los países receptores intensifiquen su colaboración para aumentar la ayuda suministrada mediante programas y para reducir el número de proyectos y el volumen de asistencia técnica;

f) Que se establezca un marco para aumentar la eficacia de la ayuda a nivel mundial, con objetivos explícitos para la asignación de esa ayuda basados principalmente en las necesidades y los progresos realizados para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

### **Fortalecimiento del marco para aumentar la eficacia de la ayuda**

108. A fin de consolidar los progresos para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda en el período de 2008-2010, la comunidad internacional estima necesario:

a) Reforzar los objetivos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y, con ese fin:

i) Fijar metas para desvincular la ayuda, por ejemplo, el 100% de la destinada a los países de ingresos bajos, incluida la ayuda alimentaria y la asistencia técnica, y exigir que los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo presenten informes detallados al respecto;

ii) Prestar apoyo a los mecanismos de evaluación y análisis de los países receptores, asegurarse de que los organismos descentralizados, los parlamentos y la sociedad civil evalúen los resultados, aumentar las inversiones para fomentar los intercambios entre países del Sur sobre cómo lograr resultados, y ampliar la evaluación de la “gestión para obtener resultados en materia de desarrollo” a fin de abarcar estos aspectos más generales;

iii) Acelerar la adopción de medidas para promover la rendición mutua de cuentas a nivel de los países, definir en términos más claros las normas sobre buenas prácticas y reforzar la capacidad operacional y directiva de los países;

b) Incorporar, en el marco para mejorar la calidad de la ayuda, medidas prácticas claramente definidas, como las siguientes:

i) Prestar asistencia adicional únicamente en forma de financiación en condiciones de favor para los países (incluidos los menos adelantados) cuyo riesgo de contraer una deuda insostenible sea muy alto, y formular una definición uniforme convenida de concesionalidad;

ii) Definir claramente los indicadores de la previsibilidad multianual, incluso de los compromisos y de los desembolsos previstos para períodos de por lo menos tres años; prever pagos al comienzo del ejercicio económico de los países receptores y tomar medidas para aumentar la previsibilidad de los desembolsos durante el ejercicio económico que corresponda y para reducir la condicionalidad y los obstáculos de procedimiento que los dificultan;

iii) Mejorar los mecanismos internacionales para hacer frente a perturbaciones exógenas estableciendo reservas para imprevistos flexibles y más cuantiosas a fin de responder a la evolución de las necesidades, y prestar más apoyo para la adopción de medidas anticipadas de protección contra esas perturbaciones o la inclusión de reservas y fondos para imprevistos en los presupuestos de los países receptores;

iv) Establecer objetivos claros para simplificar la condicionalidad en materia de políticas, centrando la atención en los resultados de importancia crítica en materia de desarrollo, las normas y reglas internacionales básicas y las cuestiones fiduciarias, para asegurar una mayor flexibilidad en la ejecución y evitar así interrupciones constantes de las corrientes de ayuda;

v) Reducir las condiciones de procedimiento que retrasan los desembolsos, incluidas las precondiciones financieras, institucionales y analíticas, y limitar el uso de incentivos que distorsionen el orden de prioridades de los países receptores;

vi) Poner en conocimiento del público todos los acuerdos, políticas y directrices sobre la cooperación para el desarrollo a fin de facilitar su examen en los parlamentos y la sociedad civil;

vii) Asegurar que las cuestiones multisectoriales se incluyan en las estrategias de los países receptores junto con metas y planes de acción, que los donantes aporten toda la financiación necesaria y que los resultados se vigilen y evalúen.

### **Capacidad de los países para coordinar y administrar la ayuda**

109. Para reforzar la capacidad directiva de los países receptores en lo que respecta a la coordinación y la gestión de la ayuda, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que los países receptores elaboren políticas de ayuda con objetivos anuales y las armonicen con los distintos donantes, mejoren los sistemas de gestión de la ayuda y apliquen políticas sobre la base de negociaciones con los donantes;

b) Que los donantes intensifiquen su apoyo para reforzar en los países receptores la capacidad de análisis, formulación de políticas y estrategias y negociación en relación con la ayuda, así como la capacidad de evaluar sus resultados;

c) Que el apoyo para el fortalecimiento de la capacidad se preste no sólo a los ministerios principales sino también a otros organismos centrales y descentralizados del gobierno, los parlamentos y los órganos independientes de auditoría y las organizaciones de la sociedad civil;

d) Que aumente a nivel mundial el suministro de información sobre las prácticas, políticas y procedimientos de los donantes a fin de que los países receptores puedan elaborar estrategias y negociar su armonización;

e) Que se hagan diagnósticos conjuntos de la calidad de las estrategias de desarrollo de los países y de los sistemas públicos de gestión financiera, adquisición y gestión encaminada a obtener resultados en materia de desarrollo a fin de reforzar el control nacional de los cambios de política.

### **Armonización de la cooperación para el desarrollo con los objetivos mundiales de desarrollo**

110. Para que las actividades de cooperación para el desarrollo estén más armonizadas con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que se asigne más importancia a la cuestión de incorporar, bajo la dirección de los países, los objetivos de desarrollo más amplios convenidos internacionalmente y los objetivos de desarrollo del Milenio en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en las políticas de ayuda, en particular las relativas al empleo, la lucha contra el hambre, la inclusión social, los derechos humanos, la ciencia y la tecnología, la energía sostenible, la protección forestal y la biodiversidad. En algunos casos será necesario definir con más precisión los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y las medidas necesarias para alcanzarlos;

b) Que los países receptores consideren la posibilidad de preparar planes de acción, incluidos sus costos, para alcanzar una gama más amplia de objetivos de

desarrollo mundiales a fin de facilitar las actividades para eliminar los obstáculos al progreso, por un lado, y, por otro, los correspondientes compromisos de ayuda;

c) Que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda estén a la altura de los objetivos de desarrollo del Milenio y de las aspiraciones reflejadas en ellos y que, al mismo tiempo, promuevan la adaptación de esos objetivos al orden de prioridades de los países;

d) Que los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo utilicen los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en forma más sistemática como marco de planificación basado en la obtención de resultados, y que los países receptores y los donantes evalúen de manera más metódica la contribución de la ayuda al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio;

e) Que en los mecanismos y procedimientos internacionales para evaluar la eficacia de las estrategias nacionales de desarrollo se preste más atención a la planificación y los resultados;

f) Que las Naciones Unidas determinen periódicamente si en las estrategias de desarrollo y las políticas de ayuda se han previsto medidas concretas, en relación con la formulación y aplicación de políticas, para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

### **Estructura de la cooperación para el desarrollo**

111. Para reflejar y reforzar las características multidimensionales de la ayuda internacional, la comunidad internacional estima necesario:

a) Que se elabore una definición convenida internacionalmente de ayuda, incluido el carácter concesionario de la financiación;

b) Que se evalúe periódicamente el volumen de la ayuda “multilateral”, sus factores determinantes y la cuestión de si esa ayuda es tan eficaz como la ayuda multilateral básica para lograr los resultados deseados en materia de desarrollo;

c) Que se realicen periódicamente análisis de la ayuda de emergencia y de la ayuda suministrada a través de las organizaciones civiles de los países del Norte y del Sur;

d) Que se evalúen las tendencias de la escala, el alcance y la calidad de distintas formas de cooperación para el desarrollo, teniendo plenamente en cuenta las características propias de las diversas entidades participantes. En particular, en lo que respecta a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo, se podrían hacer otros análisis:

i) Que abarcaran a todos los contribuyentes bilaterales y multilaterales importantes de países del Sur;

ii) Que incluyeran una evaluación de las buenas prácticas en materia de cooperación técnica y regional e infraestructura, así como de las disposiciones institucionales y jurídicas para administrar programas eficaces de cooperación para el desarrollo;

e) Que se aliente a las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur para el desarrollo a facilitar voluntariamente datos más detallados, entre otras cosas sobre el apoyo técnico prestado a los gobiernos de países del Sur y el mejoramiento

de la coordinación entre los organismos pertinentes, a fin de llegar a un acuerdo sobre definiciones y sobre la reunión y el procesamiento de información;

f) Que se examine la experiencia de las entidades que han logrado incrementar su ayuda a fin de adoptar prácticas y normas comunes que cuenten con una aceptación más amplia, para ayudar a los países receptores a aprovechar al máximo la asistencia disponible, incluso permitiendo que las entidades que contribuyen a la cooperación Sur-Sur para el desarrollo participen más activamente en los debates internacionales;

g) Que se produzcan datos más fiables sobre la cooperación triangular; los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo podrían indicar el porcentaje de contratos de ayuda ejecutados por instituciones de países no pertenecientes al Comité, y las instituciones del Sur podrían indicar en qué medida los miembros del Comité o las organizaciones multilaterales cofinancian sus actividades.

### **Papel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo en el futuro**

112. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo puede hacer una contribución importante al aumento de la coherencia y la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Con ese fin, podría:

a) Realizar análisis independientes y ofrecer la oportunidad de intercambiar experiencias centrándose, entre otras cosas, en lo siguiente:

i) Las deficiencias y obstáculos que afectan a las estrategias nacionales de desarrollo, las políticas de ayuda y los métodos de asignación, a fin de contribuir al logro de resultados sostenibles en materia de desarrollo;

ii) La escala, el alcance y la eficacia de la asistencia procedente de fuentes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo, incluidas la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo;

iii) Los progresos logrados para aumentar la calidad y la eficacia de la ayuda y reforzar la rendición mutua de cuentas a nivel mundial y en los países;

iv) Las lecciones derivadas de la gestión y la coordinación de nuevas modalidades de suministro de ayuda, incluso en los países con considerable experiencia en lo que respecta al apoyo presupuestario directo;

b) Realizar análisis independientes de las repercusiones de nuevas cuestiones, como la coherencia en el plano normativo, el cambio climático y la seguridad alimentaria, en la cooperación para el desarrollo;

c) Fortalecer la participación de los países receptores, los contribuyentes a la cooperación para el desarrollo que no pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo y otras partes interesadas, como los parlamentarios y las organizaciones civiles, prestando apoyo a un diálogo mundial incluyente sobre los aspectos fundamentales de la cooperación para el desarrollo;

d) Decidir que en su reunión de 2010 hará una contribución decisiva al establecimiento de un marco más incluyente para guiar con eficacia la cooperación para el desarrollo, teniendo presentes las cuestiones que preocupan a las partes interesadas.

