



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de junio de 2010
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2010

Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010

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

Este informe se presenta para su examen por el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo con arreglo a lo dispuesto en la resolución 61/16 de la Asamblea General.

El entorno económico mundial ha cambiado de manera fundamental desde la celebración del último Foro sobre Cooperación para el Desarrollo con la llegada de una profunda crisis económica y financiera, un aumento de la inseguridad alimentaria, la volatilidad del precio del petróleo y el cambio climático. Como resultado, los vitales avances en la esfera del desarrollo conseguidos durante el último decenio o más comienzan a evaporarse. En esas circunstancias, la eficacia de la cooperación para el desarrollo resulta aún más esencial.

En el presente informe se resumen los avances logrados en la aplicación de algunos aspectos de la alianza mundial para el desarrollo y se analiza la coherencia de las políticas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Se examinan también las tendencias en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en relación con el volumen de la ayuda, los efectos de las recientes crisis mundiales, las prácticas de asignación de la ayuda, el marco para la eficacia de la ayuda, la responsabilidad mutua en la cooperación para el desarrollo y el papel de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. El informe concluye con una serie de mensajes y recomendaciones encaminadas a intensificar la cooperación para el desarrollo.

* E/2010/100.



En el informe se hace hincapié en la necesidad de despertar el sentimiento de propiedad de los planes nacionales de desarrollo por los países y de establecer unas alianzas transparentes, igualitarias y responsables basadas en la confianza entre los países que facilitan y los países que se benefician de la ejecución de los programas como un aspecto clave para potenciar los efectos de la cooperación para el desarrollo sobre el terreno. Se hace hincapié en la importancia que reviste recabar la participación de todos los interesados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los parlamentarios, las fundaciones y los gobiernos locales, en el fomento de la eficacia de la cooperación para el desarrollo.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. La alianza mundial para el desarrollo: avances desiguales	4
III. Coherencia de las políticas para potenciar los efectos de la cooperación para el desarrollo.	8
IV. Tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo	11
A. Volumen de la ayuda: se mantiene la diversificación, pero es necesario aportar más..	11
B. Efecto de las crisis: mayores necesidades, alguna financiación adicional, menos ayuda	13
C. Financiación para el clima: necesidades urgentes de financiación adicional innovadora para el gasto relacionado con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente	14
D. Asignación de la ayuda y progresos realizados para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente	15
E. Fortalecimiento del marco para reforzar la calidad y la eficacia de la ayuda	19
F. Rendición mutua de cuentas y transparencia en la cooperación para el desarrollo	25
G. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo	31
V. Observaciones y recomendaciones sobre cuestiones de política	36

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial de 2005, los dirigentes mundiales decidieron que el Consejo Económico y Social convocara cada dos años un foro de alto nivel sobre cooperación para el desarrollo con objeto de examinar las tendencias y progresos de la cooperación internacional para el desarrollo, promover el aumento de la coherencia entre las actividades de los diferentes asociados para el desarrollo y fortalecer los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional de las Naciones Unidas.

2. Al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se le ha encomendado también la tarea de señalar las deficiencias de esa cooperación y los obstáculos que la entorpecen y formular recomendaciones sobre medidas prácticas y opciones normativas. En el ciclo 2007/08, el Foro se convirtió en un mecanismo de importancia fundamental para promover a nivel mundial el diálogo integrador y el examen de cuestiones normativas relacionadas con la cooperación para el desarrollo que recibió el correspondiente reconocimiento en el documento de resultados de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey (Doha, 2 de diciembre de 2008).

3. En los preparativos para la edición de 2010 del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se han analizado las tendencias generales en esa esfera, especialmente los efectos de la financiación relacionada con las recientes crisis y con el cambio climático, la asignación de la ayuda para el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y la eficacia de la ayuda. Esos preparativos se han centrado también en unas pocas cuestiones prioritarias para mejorar los resultados de la cooperación para el desarrollo: la coherencia con otras políticas de desarrollo, la rendición de cuentas y la transparencia, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

4. El propósito de los debates que tendrán lugar en el Foro de 2010, que se basarán en el presente informe, es aportar recomendaciones innovadoras y con miras al futuro a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que habrá de celebrarse en septiembre de 2010. Esas recomendaciones se presentarán también al cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que habrá de celebrarse en Seúl en 2011.

II. La alianza mundial para el desarrollo: avances desiguales¹

Si no se consiguen avances en todos los frentes, la cooperación para el desarrollo no tendrá más que un efecto limitado.

5. El entorno económico mundial ha cambiado profundamente desde que se celebrara el último Foro sobre Cooperación para el Desarrollo con la peor crisis económica y financiera desde la Gran Depresión, una mayor inseguridad alimentaria, la volatilidad en los precios del petróleo y el problema del cambio

¹ Puede verse un análisis más completo de la alianza mundial para el desarrollo en el informe correspondiente a 2010 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

climático. La economía mundial se contrajo un 2,0% en 2009 y la recuperación será débil en 2010. El crecimiento logrado en años anteriores no se tradujo necesariamente en una reducción de la pobreza, por lo que grandes zonas del mundo siguen estando lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM. La crisis ha empujado a más de 60 millones de personas a la pobreza y a más de 100 millones al hambre, reduciendo aún más las perspectivas de alcanzar los ODM. También ha reducido las corrientes privadas de capital y ha demostrado una vez más su inestabilidad y la necesidad de mejorar su contribución al desarrollo. A pesar de los progresos conseguidos en algunas esferas de la alianza mundial para el desarrollo, la situación de la mayoría de ellos no está a la altura de las expectativas, especialmente en el África subsahariana y en los países menos adelantados. En esas circunstancias, la cooperación para el desarrollo resulta aún más esencial, pero si no se consiguen avances generalizados en todos los aspectos de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM, la cooperación para el desarrollo no tendrá más que un efecto limitado.

Las corrientes privadas son inestables y es necesario hacer más para potenciar su contribución al desarrollo.

6. Las corrientes privadas de capital serán esenciales para que muchos países puedan alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en 2015. No obstante, esas corrientes tienen un carácter muy cíclico y son vulnerables a las perturbaciones externas. Tal vez sea deseable que los países sigan explorando medidas para reducir el exceso de inestabilidad, como la regulación y supervisión financieras y unos controles del capital apropiados, especialmente en relación con las corrientes de capital a corto plazo.

7. A nivel mundial, está previsto que las corrientes de inversión extranjera directa (IED) se reduzcan 1,7 billones de dólares en 2008 a menos de 1 billón de dólares en 2009, y se prevé una lenta recuperación en 2010. La contribución de la IED al desarrollo es tan importante como su volumen. Hay indicios sólidos de que la IED está llegando cada vez con mayor intensidad a los países más pobres. Aunque en los países más pobres sigue concentrándose en la industria extractiva, se está diversificando cada vez más hacia otros sectores. No obstante, en muchos casos la IED no llega a las regiones más pobres de los países debido a la falta de infraestructuras; y no hay apenas datos que indiquen que la IED que llega a esos países esté dando lugar a una mejora de las aptitudes de los trabajadores, una transferencia de tecnología o un fortalecimiento de los vínculos con las industrias locales. La mayoría de los beneficios se siguen repatriando y muchos inversores están exentos del pago de impuestos. Es necesario hacer mucho más para potenciar la contribución de la IED al desarrollo, especialmente poniendo en práctica acuerdos multilaterales de intercambio de información fiscal y exigiendo a las empresas transnacionales que informen sobre sus beneficios desglosados por países, de manera que los ingresos obtenidos de los impuestos sobre las inversiones puedan destinarse a financiar gastos esenciales para el desarrollo.

La reducción de los costos y los bonos de los nacionales residentes en el extranjero podrían canalizar las remesas hacia la inversión en los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

8. Las remesas de los emigrantes representan una parte importante del producto interno bruto (PIB) de muchos países y un complemento vital de los ingresos para

muchos hogares pobres. Esas remesas se han multiplicado por cuatro desde principios del decenio de 1990 y han sufrido una reducción menos intensa que otras corrientes financieras durante la crisis mundial. Si se canalizaran más de esas remesas a través de los sistemas bancarios de los países receptores, con lo que se reducirían los costos de las transferencias, y esos fondos se dirigieran hacia la inversión pública a través de “bonos de la diáspora”, se podría aumentar considerablemente su efecto en el desarrollo.

El comercio se recupera desde el fondo de la crisis, pero no se registran avances en la ronda del desarrollo.

9. La crisis mundial supuso una contracción del comercio mundial que alcanzó el 13%, el mayor descenso desde la segunda guerra mundial, que fue acompañado de algunas medidas proteccionistas, aunque de poca intensidad. Está previsto que el comercio se recupere un 7,6% en 2010, pero la persistencia del desempleo podría intensificar las medidas proteccionistas. El comercio entre los países en desarrollo se está recuperando con mayor rapidez y tiene visos de seguir creciendo.

10. El comercio sigue siendo un importante impulsor del crecimiento en los países más pobres, pero la medida en que sirve de apoyo a un desarrollo humano sostenible depende de sus normas y de la capacidad de los países para promover el crecimiento económico y la creación de empleo a través del comercio. Es necesario que concluya rápidamente con éxito la Ronda de Doha, con unos resultados claramente favorables al desarrollo y a los pobres en las esferas de la agricultura, el acceso a los mercados de los productos no agrícolas y los servicios, para que los países puedan aprovechar las posibilidades comerciales y promover las inversiones destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Tendrán una importancia especialmente vital el acceso a los mercados de las exportaciones agrícolas, para lo que será necesaria la eliminación de los subsidios agrícolas en los países desarrollados y la adopción de iniciativas encaminadas a fomentar la capacidad comercial de los países receptores mediante el mejoramiento de la infraestructura y la capacidad productiva, incluso mediante el apoyo de la iniciativa de ayuda para el comercio.

El alivio de la deuda se reduce bruscamente, se necesita urgentemente un mecanismo para solucionarlo.

11. El alivio de la deuda se redujo bruscamente en el período 2007-2009, a raíz del menor efecto de la Iniciativa en favor de los países pobres y endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral y el fin de los paquetes de medidas excepcionales para el Irán y Nigeria. Esas iniciativas han ayudado a algunos de los países más pobres y más endeudados del mundo a movilizar recursos con destino a la inversión en el desarrollo y la disminución de la pobreza. No obstante, buena parte de la financiación para el alivio de la deuda no llegó con carácter adicional a la ayuda existente, sino que tomó la forma de transferencias entre los organismos acreedores para cancelar deudas impagadas.

12. La crisis económica y financiera mundial ha contribuido a aumentar la carga de la deuda en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, haciendo que se evaporasen algunos de los progresos conseguidos gracias a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Cumbre del Milenio. Los riesgos derivados de que la deuda de los países de bajos ingresos se haga insostenible han

aumentado considerablemente y el servicio de la deuda sigue siendo inaceptablemente alto en muchos países receptores de ayuda, con lo que los gobiernos no pueden aumentar las inversiones destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En particular, no se ha prestado suficiente atención a la carga de la deuda de los países de ingresos medios y de las economías pequeñas y vulnerables, ni siquiera en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres y endeudados, ni a la deuda del sector privado y de los hogares. Será necesario ampliar el alivio de la deuda para reducir la carga de otros países a niveles sostenibles e impulsar la recuperación económica. Ese alivio podría tomar la forma de una moratoria sin intereses de los pagos de servicio de la deuda —para todos los países en desarrollo con una carga entre moderada y alta— a fin de liberar más fondos que puedan invertirse en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. También deberá hacerse lo posible por ampliar la Iniciativa en favor de los países pobres y endeudados de manera que incluya a todos los países de bajos ingresos y a los países de ingresos medios más vulnerables.

13. El temor a que se produzcan nuevas acumulaciones de deuda insostenible como consecuencia de la recesión mundial ha hecho que sea más urgente alcanzar un acuerdo internacional sobre un procedimiento internacional equitativo y transparente para resolver el problema de la deuda, idealmente bajo los auspicios de las Naciones Unidas en aras de la legitimidad y la credibilidad. Ese mecanismo se encargaría de reestructurar la deuda soberana impagable de una forma predecible y ordenada, con lo que se reducirían los costos para los acreedores, se aseguraría el reparto de la carga entre ellos y se reduciría la probabilidad de que la crisis económica y los recortes del gasto resultaran nocivos para las perspectivas de desarrollo del país deudor.

Necesidad acuciante de una regulación financiera orientada al desarrollo.

14. La crisis ha hecho que sea más acuciante la necesidad de proceder a una regulación apropiada de los mercados financieros internacionales. Continúan elaborándose complejos instrumentos financieros globalizados, con lo que se agudizan los riesgos para la economía mundial, y se hace necesaria la introducción de reformas para fortalecer los marcos de regulación y supervisión, las normas financieras nacionales e internacionales y la imposición de gravámenes a las transacciones y las instituciones financieras. En particular, la opinión de los países en desarrollo sigue contando muy poco a la hora de elaborar los reglamentos financieros a nivel mundial, por lo que siguen sin adaptarse a sus circunstancias y su capacidad, por no hablar de sus aspiraciones en materia de desarrollo. Es esencial potenciar la representación de los países en desarrollo, especialmente los de bajos ingresos, en los órganos regulatorios encargados de la elaboración de normas, como la Junta de Estabilidad Financiera, para potenciar la legitimidad y eficacia de esos órganos.

Es preciso aumentar la capacidad de opinar y la participación.

15. Desde que se celebre el anterior Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, dedicado a la arquitectura financiera mundial, se han conseguido avances y algunos países en desarrollo han aumentado su capacidad de opinar y su participación en los estamentos encargados de la adopción de decisiones y el establecimiento de normas en el ámbito financiero internacional. Entre esos avances, que reflejan el creciente peso económico de las grandes economías emergentes, se encuentran la

transferencia gradual de la capacidad de adoptar decisiones sobre el sistema financiero internacional y los cambios en los derechos de voto en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Es imprescindible que los cambios en los derechos de voto de las instituciones de Bretton Woods sean más profundos y reflejen los cambios que se han operado en el equilibrio del poder económico mundial. Es esencial también que se siga potenciando la función legítima de las Naciones Unidas a la hora de dirigir los debates económicos a nivel mundial. Esas reformas, especialmente si tienen reflejo en un mejor equilibrio de las normas que rigen la cooperación para el desarrollo a nivel mundial, podrían aportar mejoras fundamentales en la perspectiva de alcanzar el octavo ODM y el conjunto de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y superar las crisis.

III. Coherencia de las políticas para potenciar los efectos de la cooperación para el desarrollo

16. La cooperación para el desarrollo por sí sola no puede producir resultados. Necesita que se la fortalezca con una gama diversa, pero coherente, de políticas en los países desarrollados y en los países en desarrollo encaminadas a apoyar las prioridades nacionales en el ámbito de desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM. Dotar de una mayor coherencia de las políticas para el desarrollo entraña velar porque todas esas políticas se formulen teniendo como inspiración principal los objetivos en materia de desarrollo y que se eviten aquellas políticas que vayan en detrimento de esos objetivos. Para velar porque las políticas que van “más allá de la ayuda” contribuyan al desarrollo se necesita conseguir avances en dos frentes: los países desarrollados deben asegurarse de que todas las políticas vayan en apoyo de los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y los países en desarrollo deben abordar de forma más eficaz los problemas “más allá de la ayuda” elaborando políticas globales y fortaleciendo las instituciones encargadas de su ejecución.

17. En el caso de los países que proporcionan y reciben cooperación para el desarrollo, la coherencia de las políticas abarca cuatro dimensiones: la coherencia entre la cooperación para el desarrollo y las demás políticas de cada uno de los países proveedores o receptores (el enfoque “a nivel de toda la administración”); la coherencia dentro de los programas de cooperación para el desarrollo de diversos donantes; la coherencia de las políticas, relacionadas o no con la ayuda, de todos los países proveedores y receptores; y la coherencia (o “ajuste”) entre las políticas de los proveedores y las estrategias de desarrollo de los países receptores. El presente informe se centra en el primer aspecto —el enfoque “a nivel de toda la administración”— y en él se contemplan tanto los países proveedores como los receptores.

Países proveedores: el progreso desigual da cuenta de la escasa voluntad política y señala lo limitado de los indicios.

18. Las políticas de desarrollo de los países donantes se concentran principalmente en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y en ellas no se tiene en cuenta el importante efecto que pueden tener otras políticas en esferas como el comercio, el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad, la agricultura, la pesca, las dimensiones sociales de la globalización, el empleo y el trabajo digno, la migración,

la investigación e innovación, la sociedad de la información, el transporte y la energía; la financiación y la inversión internacionales; y las políticas de las instituciones multilaterales. Esa amplia gama de políticas está impulsada por diferentes programas, prioridades, burocracias y concepciones del proceso de desarrollo y por un elenco dispar de agentes cuyas perspectivas, prioridades, horizontes temporales e intereses pueden o no coincidir.

19. No obstante, los países donantes están empezando a adoptar medidas para mejorar la coherencia. La Unión Europea (UE) acordó en 2005 adelantar un nuevo marco sobre la coherencia normativa para el desarrollo basada en cinco temas y trabaja desde entonces para fortalecer los correspondientes procedimientos, instrumentos y mecanismos de los Estados miembros, lo que ha conducido a que al menos 12 de ellos hayan introducido o reafirmado instrumentos legislativos en los que se asocian a ese marco. No obstante, cada uno de los Estados miembros determina sus propias prioridades, establece sus propios objetivos y decide cuáles serán sus propios mecanismos (la legislación, los arreglos institucionales o los instrumentos de evaluación) para velar por la coherencia de las políticas.

20. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha evaluado los progresos en tres etapas. Aunque algunos miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (especialmente de la Unión Europea han establecido sus objetivos y determinado las prioridades entre ellos a través de declaraciones de política y unos pocos han dado al marco sobre la coherencia normativa para el desarrollo un lugar central en un enfoque del desarrollo a nivel de toda la administración, algunos todavía no han formulado ningún compromiso. La mayoría de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo que han hecho declaraciones de política cuentan con mecanismos informales para coordinar las políticas y resolver posibles conflictos o incoherencias. Solo unos pocos analizan sistemáticamente las propuestas legislativas para determinar sus efectos en el desarrollo y no hay más que uno que cuente con una dependencia dedicada específicamente a velar por la coherencia de las políticas. Cinco miembros de la Unión Europea cuentan con sistemas para llevar a cabo las actividades de supervisión, análisis y presentación de informes a las cámaras legislativas y el público en general, pero la mayoría de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo no los tienen.

21. El progreso de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en relación con el marco sobre la coherencia normativa para el desarrollo ha sido desigual porque el desarrollo no ocupa el lugar más alto en el programa político. Debería haber también indicios más sistemáticos de las ventajas que aporta la coherencia y el costo que entraña su ausencia. Es necesario recoger mejores indicios en los países en desarrollo, incluso con la elaboración de mapas de la influencia de los factores externos en el desarrollo, para lo que se deberá trabajar con organizaciones basadas en los países en desarrollo. Una mejor labor analítica de los países proveedores centrada en cuestiones normativas específicas como la migración, el comercio o el cambio climático podría suponer también que el marco sobre la coherencia normativa para el desarrollo alcanzara una mayor prioridad. Una intervención política más sistemática sería también esencial para convencer a los interesados de las ventajas de la coherencia, modificar las opiniones políticas e impulsar los progresos.

Los países receptores necesitan acelerar los esfuerzos iniciales para elaborar políticas “más allá de la ayuda”.

22. Los países receptores deben asegurarse también de que sus políticas sean coherentes y necesitan también reunir a todos los ministerios y organismos gubernamentales para diseñar políticas integradas. Casi todos los países receptores carecen de políticas claras de coherencia que vayan “más allá de la ayuda”: por ejemplo, no han definido claramente el papel que se ha previsto para los diferentes tipos de financiación del desarrollo de procedencia nacional y extranjera en cuanto al apoyo a sus estrategias nacionales de desarrollo. Como resultado, tampoco disponen de estructuras de coordinación claras o de requisitos de supervisión e información vinculados con declaraciones de política. Esas deficiencias se explican en parte por la falta de capacidad, de documentación sobre las mejores prácticas y de mecanismos nacionales de coordinación.

23. En el caso de los países receptores, la coherencia se refiere a dos tipos de cuestiones: en primer lugar, entraña ser coherente en toda la gama de cuestiones en las que interactúan con interesados externos, que abarca la totalidad de la alianza para el logro del octavo ODM. Eso incluiría, como mínimo, las esferas del comercio, la agricultura, la IED, otras fuentes de financiación y deuda, la integración regional y la globalización, la migración y las remesas, el cambio climático y el medio ambiente y la transferencia de tecnología. Como ejemplo de las políticas más importantes podría citarse la de evitar, en la medida de lo posible, las exenciones de impuestos a los inversores y los proveedores de cooperación para el desarrollo a fin de conseguir el mayor volumen posible de ingresos fiscales que puedan dedicarse al desarrollo y reducir la dependencia de la cooperación para el desarrollo en la financiación del presupuesto. Esas políticas se verían facilitadas por la existencia de un marco internacional de cooperación en materia fiscal.

24. En segundo lugar, entraña asegurarse de que todos los aspectos de sus propias políticas relacionadas con la participación extranjera y sus efectos en el desarrollo sean coherentes con el objetivo principal de sus estrategias nacionales para el desarrollo. Es necesario, por ejemplo, que las políticas sobre comercio e inversión estén orientadas en favor de los pobres y centradas en el fomento del empleo y los medios de vida para las regiones y las familias más pobres (especialmente las mujeres agricultoras y empresarias). Podrían abordarse esfuerzos similares en relación con las políticas de desarrollo del sector financiero para hacer hincapié en la movilización e inversión de los ahorros nacionales y el fomento de la inversión extranjera y los vínculos con los mercados mundiales, o con la inversión en un uso más eficiente de la energía para mejorar la competitividad de las exportaciones.

Es necesaria una mayor “coherencia de la ayuda” para reducir la dependencia de la ayuda.

25. Los países receptores y otros interesados han expresado preocupaciones por otros dos tipos de coherencia de las políticas específicamente vinculados con los efectos de la cooperación para el desarrollo, poniendo con ello de relieve la necesidad de lo que podría denominarse “coherencia de la ayuda”. La primera de esas preocupaciones es que la falta de coherencia en las políticas de los proveedores puede socavar el efecto que la cooperación para el desarrollo tiene en el crecimiento y el desarrollo sostenible. Para dar la vuelta a ese proceso es necesario que los

proveedores de ayuda adopten de forma activa unas políticas que favorezcan la eficacia de ayuda.

26. La segunda preocupación es la necesidad de elaborar indicadores del desarrollo y mejores prácticas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo diseñados para fomentar otras formas de financiación, es decir, modos en que la cooperación para el desarrollo pueda reducir la dependencia de la ayuda a largo plazo. Una parte rápidamente creciente de la cooperación para el desarrollo se destina a promover el comercio (“ayuda para el comercio” —para la creación de capacidad en materia de comercio e infraestructura), la inversión del sector privado nacional y extranjero (a través de la reforma del clima de inversión, la infraestructura y la cofinanciación del sector privado), las reformas del sector financiero y los ahorros e inversiones nacionales, y la movilización de ingresos o la mejora de la eficiencia de los gastos financieros y la gestión de carácter público. Con todo, no se han realizado estudios rigurosos de las mejores prácticas en esas esferas.

27. La ruta ideal para conseguir la coherencia de las políticas sería que cada uno de los países receptores elaborase una estrategia coherente de las actividades “más allá de la ayuda” para el logro del octavo ODM, que los proveedores respaldasen esa estrategia y que ambos grupos se comprometieran a adoptar medidas y elaborar indicadores sobre la aplicación de la estrategia, que podrían valorarse anualmente. Varios países receptores, entre los que figuran Uganda y Viet Nam, están iniciando un proceso de ese tipo. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo seguirá evaluando esos procesos con miras a establecer cuáles son las mejores prácticas en el ámbito de las políticas que van “más allá de la ayuda” y se adentran en todos los aspectos de la cooperación.

IV. Tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo

A. Volumen de la ayuda: se mantiene la diversificación, pero es necesario aportar más

28. Se calcula que a fines de 2009 el volumen de la cooperación internacional para el desarrollo, entendida en un sentido amplio, sobrepasó los 170.000 millones de dólares. Dentro de esa cifra total (véanse los gráficos I y II), la proporción de la asistencia bilateral prestada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha seguido disminuyendo, del 51% en 2006 al 45% en 2008, mientras que la proporción de las contribuciones de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE a la asistencia multilateral ha permanecido constante. Ha aumentado continuamente (hasta el 10,5%) la importancia de la cooperación procedente de los países que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (incluida la cooperación Sur-Sur) y de los fondos mundiales y las instituciones benéficas privadas (hasta en 17%).

Gráfico I
Cooperación internacional para el desarrollo, 2006

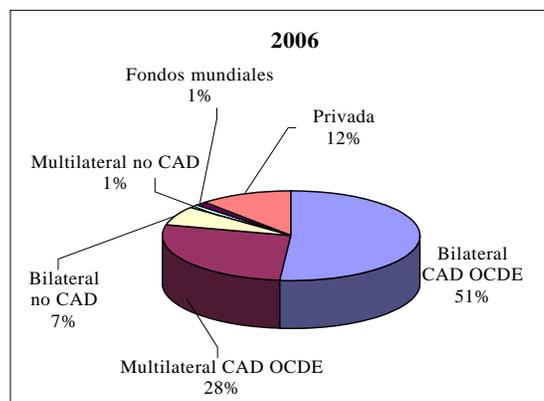
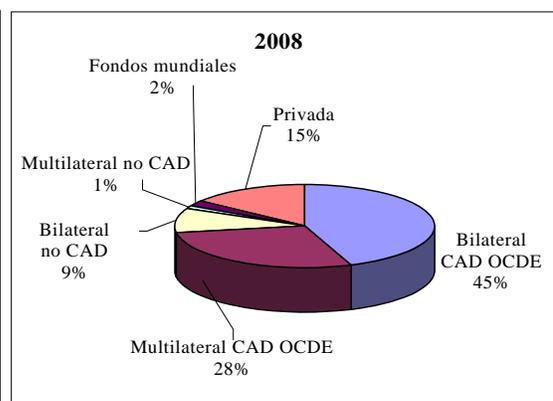


Gráfico II
Cooperación internacional para el desarrollo, 2008



Abreviatura: CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo.

29. Desde 2005 se ha producido un incremento sustancial de las corrientes de cooperación para el desarrollo. Mientras que la ayuda de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentó un 20% durante el período 2006-2008, la cooperación Sur-Sur aumentó un 63% durante ese período y las contribuciones privadas un mínimo del 62%.

30. En 2009, los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE proporcionaban menos AOD en términos reales que en 2005. En comparación con las promesas de contribuciones de 126.000 millones de dólares, o el 0,37% del Ingreso Nacional Bruto (INB), formuladas en 2005, es probable que los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo aporten 18.000 millones de dólares menos (el 0,04% del INB) a nivel mundial para fines de 2010, y 14.000 millones de dólares menos para el África subsahariana². Por otra parte, como el alivio de la deuda se ha reducido bruscamente en los últimos años, una proporción considerablemente mayor de las corrientes de ayuda adopta ahora la forma de ayuda programable para los países que representa transferencias adicionales reales para los países en desarrollo.

31. La capacidad para alcanzar las metas ha estado determinada principalmente por la ambición de unos planes presupuestarios sólidos establecidos por los proveedores de ayuda y una mejor previsión de los desembolsos como resultado de la utilización cada vez mayor del apoyo basado en los programas.

32. Mirando hacia el futuro, hay 15 miembros de la Unión Europea que mantienen su compromiso colectivo de alcanzar o mantener el nivel de ayuda por encima del 0,7% del INB en 2015. También se confía en que Noruega seguirá aportando el 1% de su INB. Resulta perentoria la necesidad de que otros donantes de la OCDE establezcan metas para alcanzar el 0,7% del INB en 2015, en la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y de que todos los donantes pongan inmediatamente en práctica planes para incrementar los desembolsos a través de una mayor utilización de la asistencia

² Las cifras en dólares corresponden a precios y tipos de cambio de 2004.

basada en los programas a fin de garantizar que los niveles de ayuda se incrementen en la medida suficiente para financiar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. El cumplimiento de los compromisos relacionados con la AOD exige que todos los donantes que pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo incorporen sus compromisos en la planificación presupuestaria.

B. Efecto de las crisis: mayores necesidades, alguna financiación adicional, menos ayuda

33. Las múltiples crisis mundiales sufridas durante el período 2006-2009 han tenido cuatro efectos principales en la cooperación para el desarrollo.

34. En primer lugar, han provocado un aumento considerable de las necesidades de financiación de los países receptores para mantener la seguridad alimentaria y energética y rellenar lagunas en la financiación de la balanza de pagos. La mayoría de los países receptores tuvieron que incrementar los subsidios para suavizar el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles y tuvieron que aumentar el gasto en los programas de seguridad alimentaria, además de incrementar los salarios y otras transferencias para atenuar el impacto del aumento de la inflación. Análisis realizados recientemente han demostrado que ni el precio de los alimentos ni el del petróleo se han reducido de forma significativa para los consumidores de los países en desarrollo en 2009 ni en 2010. La crisis financiera mundial trajo consigo un marcado aumento del desempleo y la pobreza en muchos países que requirió un aumento del gasto en actividades de reciclaje profesional y en redes sociales de seguridad y provocó un enorme “agujero fiscal” que sobrepasó los 64.000 millones de dólares en los países de bajos ingresos en 2009 y en 2010.

35. En segundo lugar, las crisis dieron lugar a un análisis más detallado de las necesidades de financiación de los países receptores, con lo que se pusieron de relieve problemas subyacentes relacionados con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que no se habían abordado y se determinaron los mejores canales para la movilización o facilitación de financiación, incluidos los mecanismos innovadores para la financiación del desarrollo.

36. En tercer lugar, las crisis alimentaria y financiera resultaron en grandes promesas de financiación, pero solo una pequeña parte de ellas eran adicionales. De los 22.000 millones de dólares en promesas de contribuciones para la seguridad alimentaria y nutricional formuladas en la Cumbre de Pittsburg del Grupo de los 20 celebrada en 2009, es probable que sólo 6.000 millones de dólares sean adicionales. La crisis financiera dio lugar a la formulación de promesas de contribuciones por un monto de 240.000 millones de dólares para los países receptores de ayuda en la Cumbre de Londres del Grupo de los 20, pero de esa cifra sólo unos 100.000 millones de dólares eran adicionales (emisión de derechos especiales de giro, aumento de los préstamos del FMI para los países de bajos ingresos y alguna financiación adicional del comercio). El resto correspondía a los primeros desembolsos de los bancos multilaterales de desarrollo y los organismos bilaterales de financiación del comercio.

37. En cuarto lugar, la crisis financiera mundial ha supuesto la reducción de los presupuestos de ayuda de algunos donantes. Aunque el efecto en las corrientes reales en 2009 fue poco perceptible, prácticamente todos los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo redujeron sus planes de desembolso de ayuda en consonancia con la reducción de su INB. No obstante, ese

efecto no debe exagerarse. En mayo de 2010, sólo nueve proveedores de ayuda pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo habían reducido o ralentizado sus compromisos para el período 2010-2012 como porcentaje de su INB. Además, aunque algunos donantes del Sur han reducido su cooperación, muchos otros la han aumentado, especialmente el Brasil, China, la India y la Arabia Saudita. De forma similar, las instituciones benéficas privadas (tanto del Norte como del Sur) han seguido aumentando el volumen de ayuda.

C. Financiación para el clima: necesidades urgentes de financiación adicional innovadora para el gasto relacionado con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente

38. La Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague en 2009 situó el problema de la financiación de actividades relacionadas con el clima en un lugar prominente, y se obtuvo el compromiso de los países de la OCDE de proporcionar 10.000 millones de dólares anuales durante el período 2010-2012 y 100.000 millones de dólares anuales en 2020 para hacer frente a las necesidades de los países receptores de ayuda derivadas de la mitigación y la adaptación al cambio climático. Esos compromisos quedan muy lejos de satisfacer las necesidades, que se calculan entre 170.000 y 275.000 millones de dólares al año durante los próximos 20 años.

39. Los principales mecanismos que se están utilizando actualmente para financiar las medidas de mitigación son el mecanismo para un desarrollo limpio y otros mecanismos basados en el mercado. Sin embargo, hay importantes cuestiones pendientes sobre si esos mecanismos fomentan verdaderamente el desarrollo sostenible patrocinando proyectos y proporcionando financiación de carácter adicional, así como sobre su capacidad para aprobar y evaluar proyectos con suficiente rapidez y también en relación con la concentración de su financiación en las grandes economías emergentes, con muy pocos recursos destinados a los países de bajos ingresos o a los países menos adelantados.

40. Así pues, si no se encuentran fuentes adicionales de financiación, es posible que la AOD se desvíe de la financiación de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente hacia el cambio climático. Eso se verá agravado por el hecho de que casi ninguno de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo haya declarado que su financiación destinada al clima será adicional a la AOD y al hecho de que cerca del 4% de la AOD está destinándose ya a programas y proyectos relacionados con el clima. Además, si ese desvío se produce, es probable que la AOD se desplace del África Subsahariana a otras regiones y pase de esferas como la salud, la educación y la agricultura a otras como el agua y la energía. Obviamente, los países receptores más pobres y vulnerables necesitan tanto la AOD tradicional como la financiación destinada al clima, asignada de forma global de una forma que ayude a los países con mayores necesidades en materia de financiación del desarrollo y del clima.

41. Otra preocupación relacionada con la financiación para el clima es la forma en que se van a emplear esos recursos. La experiencia adquirida con la AOD indica que para conseguir el mayor efecto posible en la reducción de la pobreza y la lucha contra el cambio climático, lo más eficaz sería que esos recursos se utilizaran por y

para la población pobre y vulnerable de los países receptores por conducto de programas coordinados por sus gobiernos e integrados en sus programas de desarrollo sostenible de ámbito nacional y de las comunidades, y no a través de fondos verticales de ámbito mundial que llevan a cabo programas paralelos a los de los gobiernos o por el sector privado mediante mecanismos de mercado. Aún así, la mayor parte de la financiación que se está destinando a la realización de actividades de mitigación y adaptación al cambio climático se ha gastado en países de ingresos medios a través del sector privado y muchas de las actuales propuestas de financiación innovadoras conllevan el riesgo de crear nuevos fondos verticales.

42. En consecuencia, recientemente se ha presentado una serie de propuestas sobre fuentes innovadoras de financiación para el clima, incluidos los impuestos sobre las emisiones de carbono a nivel mundial y sobre las emisiones derivadas del transporte internacional, impuestos sobre las transacciones financieras o de cambio de moneda de ámbito internacional, la mejora o ampliación de los mecanismos de mercado y el establecimiento de “fondos ecológicos” alimentados con derechos especiales de giro del FMI, ventas de oro o ventas de bonos ecológicos en los mercados mundiales de capital.

D. Asignación de la ayuda y progresos realizados para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente

43. Un problema clave sigue siendo que la asignación de la cooperación internacional para el desarrollo no favorece suficientemente la obtención de los mayores progresos posibles en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM. Eso se aplica a la asignación de la ayuda a grupos de países en desarrollo, a regiones, a países concretos y a distintas regiones dentro de un país, así como a la asignación entre distintos canales, sectores y tipos de ayuda.

1. Asignación por países: la ayuda no se dirige a los países que más la necesitan

44. Desde 2006, la tendencia positiva en la proporción de la ayuda que se dirige a los países de bajos ingresos se ha invertido, habiéndose reducido del 67% al 61%. Gran parte de ese fenómeno se debe al descenso del alivio de la deuda. Al mismo tiempo, también se redujo la proporción dirigida a los grupos de países más vulnerables, del 38% al 29% en el caso de los países menos adelantados, del 23% al 17% en el de los países sin litoral, y del 40% al 35% en el caso de los Estados frágiles. Entre los grupos vulnerables, tan sólo el de los pequeños Estados insulares recibió una proporción ligeramente mayor (un 0,5%). Como resultado, en 2007 y 2008 los países de ingresos medios recibieron una mayor proporción de ayuda que los países menos adelantados y mostraron unas relaciones mayores de AOD/INB y de AOD per cápita que los países de bajos ingresos.

45. Según las promesas de contribuciones formuladas en 2005, estaba previsto que la proporción de la ayuda mundial dirigida a África aumentara del 30% al 40%. Sin embargo, la proporción de la ayuda de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo dirigida a las distintas regiones no ha cambiado de forma significativa en los últimos años y, aunque la ayuda a África podría llegar al 35% en 2010 como

resultado de los esfuerzos de algunos donantes, esa cifra sigue situándose muy por debajo del objetivo establecido debido a un déficit importante del envío de ayuda a África por parte de los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo. Las últimas previsiones del Comité de Asistencia para el Desarrollo en relación con la ayuda programable para los países no indican cambios importantes en esas proporciones.

46. También se mantienen los demás problemas relacionados con la asignación que se pusieron de relieve en el informe del Foro de Cooperación para el Desarrollo de 2008. Grandes volúmenes de ayuda siguen yendo a parar a países con un número relativamente pequeño de ciudadanos pobres y la asignación de la ayuda no guarda relación con los parámetros que miden la pobreza o las necesidades multidimensionales, que van más allá del ingreso per cápita, ni se tiene en cuenta la reducción de la pobreza que puede lograrse con cada dólar de ayuda. La mayoría de los donantes todavía no han establecido una base objetiva y transparente para la asignación de ayuda a los distintos países y continúan asignando la ayuda bilateral sobre la base de sus intereses políticos, estratégicos y económicos. Algunos han adoptado modelos para asignar la ayuda o preseleccionar a los receptores, principalmente sobre la base de evaluaciones realizadas por los donantes del “rendimiento” —la calidad de las políticas e instituciones de los países receptores. Esos modelos socavan el sentimiento de propiedad nacional por falta de participación del gobierno y la sociedad civil y no son transparentes ni objetivos a la hora de mostrar una relación clara con unos resultados en términos de desarrollo que puedan medirse de forma objetiva. Otros donantes tienen más en cuenta las necesidades de los países y los resultados que estos esperan obtener o el volumen de ayuda que reciben de otros donantes y, por tanto, es más probable que asignen la ayuda de una forma que favorezca más el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

47. Un número considerable de países sigue recibiendo más ayuda de lo que cabría esperar a la vista de sus necesidades o su rendimiento (los “preferidos de los donantes”) y un número prácticamente igual recibe menos ayuda de la que cabría esperar (los “relegados de los donantes”). Los países que reciben más ayuda per cápita o como porcentaje del INB de lo que cabría esperar teniendo en cuenta sus necesidades para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente tienden a ser los que tienen una pequeña población, los que están afectados por un conflicto y algunos países de medianos ingresos. Por otra parte, los Estados frágiles que, aunque no acaban de salir de un conflicto se enfrentan a graves presiones internas, y los países de África y Asia con mayores poblaciones, reciben un volumen mucho menor de ayuda per cápita o como porcentaje del INB.

48. Lo ideal sería que la asignación de la ayuda contribuyera a aumentar al máximo los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y que, al mismo tiempo, se aplicaran los principios de eficacia y de equidad en un marco de transparencia, teniendo en cuenta la vulnerabilidad estructural de los países ante las perturbaciones externas. Hay una urgente necesidad de que los organismos bilaterales y multilaterales revisen sus asignaciones y las reorienten teniendo más presentes las necesidades y la vulnerabilidad. Por último, es esencial que sigan realizándose evaluaciones periódicas de la asignación y sigan formulándose recomendaciones firmes para modificarla, a fin de lograr que el modelo favorezca el mayor progreso posible en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

49. Dentro de los países, la ayuda no se dirige necesariamente a las regiones o los grupos más pobres. Muchos países receptores siguen indicando que los donantes tienden a concentrarse en las regiones o los grupos que se encuentran más cerca de la capital o tienen una infraestructura adecuada, en los grupos que se consideran más pobres o en aquellos con los que los donantes mantienen antiguas relaciones. Los donantes indican que algunas estrategias nacionales de desarrollo no se centran en las regiones o grupos con las necesidades más apremiantes. En consecuencia, dentro de cada país la ayuda no se encauza necesariamente hacia donde podría contribuir en mayor medida al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

2. Canales: la proporción de la asistencia multilateral se ha estancado, debe ponerse fin a la tendencia a destinar los fondos a fines específicos

50. El 29% de la cooperación para el desarrollo corresponde a las instituciones multilaterales. Los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo han incrementado la ayuda multilateral del 26% al 30% del total (aunque algunos dirigen tan solo el 10% a través de los canales multilaterales).

51. Las Naciones Unidas experimentó un 13% de incremento real en las contribuciones entre 2006 y 2008, hasta alcanzar 22.000 millones de dólares. El 62% de ese total provenía de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo, en tanto que la contribución de los países que no pertenecían al Comité de Asistencia para el Desarrollo pasó del 7% al 12% y la de las fuentes no gubernamentales del 13% al 26%. Casi el 71% de esa financiación correspondió a recursos “complementarios” con diversos grados de restricción en su utilización, y esos recursos complementarios han aumentado en más del 300%, en comparación con un aumento de sólo el 5% de los recursos básicos entre 2006 y 2008.

52. Eso se enmarca en una tendencia más general de los donantes a destinar a “fines específicos” el 40% de la ayuda, y más del 50% de los fondos multilaterales, para la financiación de iniciativas, sectores o temas concretos, asignándolos a fondos mundiales “verticales” (para sectores o problemas específicos) o fondos fiduciarios de instituciones multilaterales, o proporcionando financiación destinada a proyectos o programas multilaterales ejecutados en los países receptores. Esa actitud socava gravemente la libertad de las instituciones multilaterales para llevar a cabo su programación y el sentimiento de propiedad de los países receptores. Muchos fondos están fragmentados o fuera de los presupuestos, y por tanto, se incrementan los costos de transacción y se reducen las ventajas derivadas de la agrupación de los fondos a través de los canales multilaterales.

3. Asignación sectorial: un aumento importante para la infraestructura, menor para la gobernanza y la agricultura

53. En el informe de 2008 se hacía hincapié en el crecimiento espectacular de la proporción de la ayuda de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo que se dirigió a los sectores sociales y a actividades relacionadas con la gobernanza en comparación con el período 1980-2005, que tuvo su paralelo en el marcado descenso de la proporción de los recursos dirigidos a la producción y la infraestructura económica (incluida la agricultura). Entre 2006 y 2008, la ayuda de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo asignada a la gobernanza siguió creciendo, del 10% al 12%, mientras que la asignada a los sectores sociales se

redujo del 30% al 26% y la dirigida a la infraestructura y la producción pasó del 19% al 26% (aumento que correspondió casi en su totalidad a la infraestructura, dirigiéndose el resto a la agricultura).

54. Esas tendencias son positivas en la medida en que responden a unas mayores necesidades en materia de infraestructura (transporte, energía, agua y tecnología de la información y las comunicaciones) y de desarrollo agrícola contenidas en las estrategias nacionales de desarrollo que habían recibido anteriormente una escasa financiación de los proveedores de ayuda, y que son esenciales para la consecución de los componentes del primer ODM. Los donantes del Sur se han mostrado especialmente receptivos pero, más recientemente, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo han comenzado también a reorientar la ayuda hacia esos sectores. Esa variación se aceleró durante 2009 y 2010, en el que los donantes canalizaron más fondos hacia el sector privado, la infraestructura y la agricultura para combatir los efectos de las crisis mundiales. Con todo, la proporción del total de la ayuda asignada a la infraestructura está todavía por debajo del nivel que alcanzó en 2000.

55. No obstante, no está claro que el aumento de la ayuda asignada a la gobernanza suponga beneficios. Aunque podría servir para promover la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas en los países receptores, resulta necesario analizar de forma más pormenorizada sus efectos a largo plazo, especialmente porque esa ayuda está dominada por los grandes programas de asistencia técnica.

Enormes necesidades para alcanzar los ODM relacionados con la educación, la salud, el abastecimiento de agua y la nutrición.

56. La reducción de la proporción de la ayuda que se dirige a los sectores de la educación y la salud es preocupante. También lo es el desvío de la ayuda para la educación de los programas de educación para todos a las becas para la enseñanza terciaria en los países donantes y de la ayuda para la salud del apoyo general a los sistemas de salud y la salud maternoinfantil hacia las “ganancias rápidas” que pueden obtenerse en la lucha contra las principales enfermedades. Se necesitan aumentos importantes del volumen de la ayuda asignada a los sistemas de educación básica y de salud básica para alcanzar los ODM. Además, se sigue penalizando la ayuda asignada al abastecimiento del agua y el saneamiento, que se encuentra por debajo de la participación que tenía en 2000 y queda muy lejos de lo que sería necesario para alcanzar el séptimo ODM. Como ya se ha comentado, para que se puedan alcanzar las metas en materia de nutrición del primer ODM será necesario aumentar en 12.000 millones de dólares anuales la asistencia destinada a lograr la seguridad alimentaria para 2012.

57. De forma similar, es necesario destinar un volumen de ayuda mucho mayor al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente relacionados con el género (los ODM 3 y 5). También debe incorporarse una clara perspectiva de género en todos los demás programas encaminados a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente más amplios. Todavía no se hace un seguimiento eficaz de la proporción de la ayuda que tiene ese destino (la OCDE solo hace un seguimiento del 64% de la AOD que facilitan los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo para ese nivel de atención a las cuestiones de género). Durante el período 2000-2002, cerca del 6% de esa ayuda guardaba relación directa

con el género y el 6% tenía un efecto directo en las cuestiones de género. A partir de entonces, la ayuda destinada específicamente a cuestiones de género comenzó a reducirse y hasta 2008 no sobrepasó por primera vez el 7% del volumen total de la ayuda.

4. Tipos y modalidades de ayuda

Es demasiado pequeña la proporción de la AOD que llega a los programas que se ejecutan en los países.

58. La proporción de la AOD bilateral que proporcionan los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo que se dirige a los países en desarrollo con fines de desarrollo medida con arreglo al criterio de la ayuda programable para los países aumentó del 47% en 2005 al 58% en 2008. Eso refleja un descenso del 17% en la proporción destinada al alivio de la deuda, compensada por un aumento del 1% en la ayuda de emergencia y la ayuda alimentaria y un aumento del 5% en gastos administrativos, becas y refugiados en los países desarrollados. De la AOD aportada por las instituciones multilaterales, más del 90% se destina a los programas que se ejecutan en los países.

El apoyo presupuestario es más eficaz, mas eficiente y más sostenible ... pero crece demasiado lentamente.

59. Dentro del volumen general de la ayuda programable para los países (ayuda multilateral y ayuda bilateral de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo), los proyectos continúan representando más del 50% y la cooperación técnica más del 30%, mientras los programas presupuestarios y por sectores han crecido hasta el 14%. Los estudios siguen mostrando que el apoyo presupuestario general y sectorial es más eficaz, eficiente y sostenible en lo que se refiere a los resultados en materia de desarrollo porque refuerza el sentimiento de propiedad y la rendición de cuentas a nivel nacional, acelera los desembolsos y mejora la eficiencia distributiva y operacional del gasto público. También contribuye a reducir los costos marginales de transacción del aumento de la ayuda y no acarrea un mayor riesgo de corrupción ni reduce la movilización de los ingresos presupuestarios. Esa es la razón por la que un número de donantes cada vez mayor recurre al apoyo presupuestario y son varios los países que reciben ya más del 50% de la ayuda de esa forma.

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

60. La calidad y la eficacia de la ayuda son factores críticos para alcanzar el desarrollo sostenible y conseguir resultados en cuanto a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En la presente sección se examinan los procesos que actualmente se utilizan para mejorar la calidad de la ayuda, así como los avances en algunos indicadores clave, tanto los relacionados con los procesos del Comité de Asistencia para el Desarrollo como con las prioridades adicionales de los principales interesados.

1. De París a Accra: se necesita un cambio de comportamiento más profundo y una mayor representación de los múltiples interesados

61. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005, en la que se establecieron 12 indicadores para la supervisión, supuso un hito por cuanto, por primera vez, los donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y las instituciones multilaterales acordaron colectivamente mejorar la calidad de la ayuda modificando el comportamiento. El proceso de supervisión de esos indicadores desde 2005 ha centrado la atención en la eficacia de la ayuda a nivel nacional y ha impulsado la elaboración de planes de acción por muchos donantes de la OCDE y organismos multilaterales.

62. Sin embargo, los avances en la aplicación de la Declaración de París han sido decepcionantes. En general, los países receptores han avanzado mucho más que los proveedores en el logro de las metas, especialmente en lo que se refiere a la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

63. Aunque algunos donantes han adoptado medidas fundamentales para dar una nueva forma a sus relaciones con los países receptores, el programa de eficacia de la ayuda no ha demostrado de forma convincente su capacidad para modificar el comportamiento de la mayoría de los donantes. Eso es especialmente así en el caso de los países que reciben un menor nivel de ayuda, con lo que se han agravado las distorsiones en la asignación de la ayuda que hacen que sea insuficiente y menos efectiva, así como en los Estados frágiles y en los países de bajos ingresos, lo que ha ayudado a que la ayuda sea menos eficaz precisamente allí donde es necesario alcanzar los mejores resultados.

64. Con el proceso de negociación del Programa de Acción de Accra se consiguió que los interesados participaran de forma más intensa que en el proceso de negociación de la Declaración de París. Aprovechando un compromiso contenido en el Programa de Acción de Accra, el Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda ha desplegado esfuerzos concertados para recabar la participación de otros interesados desde la reunión de Accra.

2. Más allá de la Declaración de París: supervisión de los aspectos clave del Programa de Accra

65. Ni en la Declaración de París ni en el Programa de Acción de Accra se establecieron indicadores suficientemente claros en relación con varias cuestiones que preocupaban seriamente a los gobiernos de los países receptores, los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil (como la desvinculación, el fomento de la capacidad, la previsibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia). Tampoco se establecieron indicadores en relación con otras cuestiones (como la flexibilidad, la condicionalidad, la concesionalidad y las cuestiones intersectoriales como el género, los derechos humanos y el medio ambiente). Así pues, para la elaboración del presente informe se ha recurrido a otras fuentes para determinar los avances logrados en esas esferas.

66. La vinculación de la ayuda a la adquisición de bienes y servicios en los países donantes aumenta los costos entre un 25% y un 60%, con lo que se reduce la relación costo-calidad de la ayuda. En 2001 los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo convinieron en desvincular la ayuda que se presta a los países menos adelantados (con la excepción de la ayuda alimentaria y la

asistencia técnica). Muchos donantes fueron más lejos y aumentaron la ayuda bilateral no vinculada desde el 50% en el período 1999-2001 hasta el 73% en el período 2005-2007. Con todo, al menos el 30% de la cooperación técnica y el 50% de la ayuda alimentaria siguen estando vinculadas. Además, las distorsiones no oficiales en los métodos de adquisición tienden a favorecer a los proveedores del país que concede la ayuda.

67. Los progresos en la transformación de la asistencia técnica para que contribuya verdaderamente al fomento de la capacidad siguen siendo escasos. Los indicadores de París no sirven para evaluar los efectos de la asistencia técnica en el desarrollo de la capacidad nacional. Los países receptores indican que apenas una cuarta parte de esa asistencia constituye a dicho objetivo. Hay una necesidad urgente de que se siga mucho más de cerca los resultados de la asistencia técnica en cuanto al fomento de la capacidad, se permita la participación de los países receptores en las actividades de diseño y gestión de la asistencia y se adquieran servicios especializados en los países receptores.

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

68. Si la ayuda es previsible, los países en desarrollo pueden planificar sus estrategias de desarrollo a largo plazo, sus programas de gastos en mediano plazo y sus presupuestos anuales.

La previsibilidad ha mejorado en algunos de los países receptores.

69. La ayuda sigue siendo mucho más inestable que los ingresos presupuestarios y los donantes solo desembolsan entre el 65% y el 70% de los fondos en el ejercicio económico para el que se ha programado la ayuda. En el Programa de Acción de Accra se instó vivamente a los donantes a que fomentaran la previsibilidad plurianual facilitando proyecciones plurianuales indicativas a los países receptores. Con ello se ha conseguido que aumente claramente la presentación de proyecciones plurianuales a la OCDE, pero la facilitación de información a los países receptores ha aumentado en mucha menor medida (de solo el 40% hasta el 50%). Tan solo en los acuerdos correspondientes a algo más de la mitad de la ayuda se contempla siquiera un calendario preciso para los desembolsos. No obstante, se han conseguido algunos progresos en el aumento de la previsibilidad durante el ejercicio económico y en el plano plurianual.

Es imprescindible actuar con mayor flexibilidad para financiar unas prioridades cambiantes y contrarrestar las perturbaciones exógenas.

70. La flexibilidad es esencial para responder ante los cambiantes mandatos y prioridades de los gobiernos y contrarrestar las perturbaciones exógenas, ya estén relacionadas con los desastres naturales o sean de carácter macroeconómico. Aunque los donantes han adoptado medidas para aumentar la flexibilidad en los últimos años incrementando el apoyo presupuestario y mejorando los mecanismos del FMI y las Naciones Unidas para contrarrestar las perturbaciones, ese sigue siendo uno de los aspectos menos satisfactorios del rendimiento de la ayuda, ya que más del 80% de ella no cuenta con flexibilidad alguna.

4. La condicionalidad en materia de políticas y procedimientos

La condicionalidad de las políticas sigue siendo una causa fundamental de la imprevisibilidad y la inflexibilidad.

71. Una de las causas fundamentales de la imprevisibilidad y la inflexibilidad es la condicionalidad de las políticas. La mayoría de los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y de las organizaciones multilaterales siguen desembolsando la ayuda basándose en la aplicación de medidas de políticas negociadas, aunque la investigación ha demostrado que la condicionalidad basada en las políticas es por lo general ineficaz y restringe indebidamente el espacio de políticas. Las condiciones son también demasiado numerosas y detalladas, lo que conduce a largos retrasos en el desembolso de la ayuda destinada a contrarrestar las perturbaciones e intensifica sus efectos negativos en los presupuestos y en el desarrollo.

72. En los últimos años se ha avanzado poco en la reducción de las condiciones porque en los organismos existen incentivos que siguen alentando esa práctica. Se ha producido más bien un cambio hacia la introducción de condiciones en la “gobernanza”, que los países receptores perciben como una injerencia aún mayor cuando no se limitan a la gestión de las finanzas públicas y a las cuestiones fiduciarias. Algunos donantes han reducido de forma importante sus condiciones, exigiendo únicamente unas estrategias de desarrollo sólidas y una buena gestión de las finanzas públicas y el respeto de los acuerdos internacionales en las esferas de la democracia y de los derechos humanos. No obstante, todavía respaldan la imposición de condiciones políticas cuando actúan conjuntamente con otros donantes en lo que se refiere al apoyo presupuestario y sectorial, con lo que las condiciones siguen siendo demasiado numerosas. Algunos países receptores han logrado aumentar la previsibilidad del apoyo presupuestario reduciendo el número de condiciones, introduciendo una alta proporción de desembolsos garantizados al principio del año y mejorando la transparencia y la flexibilidad en la interpretación del cumplimiento para poner límite a la suspensión arbitraria de los desembolsos.

73. La crisis financiera mundial ha contribuido al aumento de la condicionalidad al obligar a muchos países receptores a solicitar préstamos del FMI y de los bancos multilaterales de desarrollo. Aunque el FMI mostró una mayor flexibilidad al permitir a los países receptores adoptar medidas de estímulo fiscal en 2009, esa flexibilidad se está reduciendo en 2010 y los países receptores no perciben la racionalización de la condicionalidad estructural como un cambio importante. Los países receptores afirman también que las condiciones de los préstamos del Banco Mundial para las políticas de desarrollo son todavía demasiado numerosas, aunque han reducido su nivel de injerencia al basarse más en los resultados que en la adopción de medidas de política.

74. El paso a las condiciones basadas en los productos y los resultados forma parte de una tendencia mundial más amplia, encabezada por la Unión Europea y muchos de sus Estados miembros, de sustituir las condiciones detalladas relacionadas con las políticas por condiciones basadas en los resultados. Eso puede suponer que los países receptores dispongan de un espacio de políticas mucho más amplio para elegir por sí mismos las medidas que desean adoptar para alcanzar los objetivos nacionales en materia de desarrollo. No obstante, otros donantes han hecho una selección previa de los países elegibles sobre la base de múltiples indicadores de políticas y han definido el término “resultados” como algo que se aplica a unos

indicadores subsectoriales muy específicos, o han evaluado los resultados provocando una gran interferencia o inflexibilidad y recurriendo principalmente a agentes externos como los auditores. Ese tipo de condicionalidad basada en los resultados, especialmente si supone un retraso de los desembolsos para asegurar el “pago por resultados”, puede representar un retroceso.

75. La condicionalidad en materia de procedimientos también sigue retrasando el desembolso de la ayuda, en particular la destinada a la financiación de proyectos. Algunos donantes (especialmente los que aportan en la cooperación Sur-Sur) tienen una trayectoria de desembolsos rápidos y otros han racionalizado los procedimientos y descentralizado su ejecución al nivel de los países en los últimos años. No obstante, en el caso de los que presentan un peor rendimiento, las condiciones previas de carácter financiero, institucional y analítico pueden retrasar el inicio de los desembolsos en 18 meses y los procedimientos de desembolsos y adquisiciones en 21 meses. Los engorrosos procedimientos de algunos países receptores pueden tener también los mismos efectos, retrasando el cumplimiento de las condiciones impuestas por los donantes y la ejecución de los proyectos.

76. En general, el retraso de los desembolsos dificulta la ejecución de proyectos fundamentales, supone un desperdicio de recursos que podrían dedicarse al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y da lugar a una falsa percepción de que los países receptores tienen problemas para absorber la ayuda. En la Declaración de París, se pasan por alto muchos de los principales factores que provocan los retrasos.

5. El aumento de la AOD es esencial para mantener la deuda en un nivel sostenible

77. Entre 2006 y 2008, en una inversión de las tendencias anteriores, la concesionalidad de la ayuda se redujo en cierta medida, tanto si se mide por la proporción de subvenciones o el elemento de los préstamos correspondiente a subvenciones, como si se mide por la AOD total. La comunidad internacional ha establecido marcos para promover unas prácticas prudentes en la solicitud y la concesión de nuevos préstamos que se hicieron algo más flexibles en 2009, permitiendo la concesión de mayores préstamos a los países con una menor carga de deuda o para proyectos de alta rentabilidad. Los prestamistas multilaterales siguen facilitando también una gran proporción de las subvenciones a los países más endeudados y el FMI ha reducido el costo de sus préstamos a los países de bajos ingresos durante la crisis. Todavía no se corre un riesgo importante de que aparezca una nueva crisis de deuda en los países en desarrollo, pero el servicio de la deuda absorbe una parte cada vez mayor de los presupuestos de los países receptores que podrá destinarse al desarrollo, y durante la crisis financiera muchos países receptores tuvieron que recurrir a unos préstamos más caros en los mercados financieros nacionales porque la financiación externa estaba cerrada o llegaba con retraso. El factor crítico que determina si los países receptores pueden financiar su desarrollo y mantener un nivel de endeudamiento sostenible es la disponibilidad de subsidios y préstamos de AOD concedidos en condiciones muy favorables, especialmente en el caso de los países de ingresos bajos o vulnerables, con una entrada de divisas o unos ingresos presupuestarios limitados e inestables. Así pues, el mantenimiento de los compromisos de aumentar la AOD de carácter concesional es esencial para la sostenibilidad de la deuda. Debería hacerse hincapié en la

financiación mediante subvenciones y el aumento de la importancia del alivio de la deuda.

6. Fragmentación y división del trabajo

78. Otra preocupación importante ha sido la proliferación de proveedores de ayuda y la fragmentación de esta en múltiples proyectos, algo que se ha producido en los últimos años y podría seguir aumentando si se establecen nuevos fondos verticales para la financiación de las actividades relacionadas con el clima.

79. Los países receptores prefieren disponer de una base de donantes relativamente diversificada a fin de mejorar la estabilidad y previsibilidad de las corrientes de ayuda mediante la diversificación del riesgo, disponer de perspectivas más diversas sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo y mejorar la financiación en sectores en los que es insuficiente, como la infraestructura y la producción. Prefieren tener un número razonable de donantes “eficaces” y con opiniones parecidas que participen en una misma gama de sectores y por tanto, perciben la fragmentación con mucha menos preocupación que los donantes. No obstante, la fragmentación excesiva tiene muchos inconvenientes, entre los que se encuentran los conflictos sobre las prioridades del desarrollo y la condicionalidad de la financiación, el aumento del volumen de la financiación dirigida a fines específicos y el aumento de los costos de transacción por cada dólar de ayuda. También socava la capacidad de los países receptores que tienen que destinar más personal para actuar como contrapartes de los donantes, con lo que la ayuda recibida acaba gastándose en actividades de asistencia técnica o en el mantenimiento de dependencias destinadas a la ejecución y gestión de proyectos y aumentar los gastos derivados de la coordinación de la ayuda.

80. Para compensar la proliferación y la fragmentación, los donantes han procurado adoptar las siguientes medidas:

a) Reducir el número de países en desarrollo a los que consideran sus asociados prioritarios y que reciben volúmenes importantes de ayuda. Entre 2004 y 2010, 11 donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo redujeron el número de asociados prioritarios, mientras que solo cinco lo ampliaron (generalmente porque estaban aumentando en gran medida sus corrientes de ayuda). No obstante, eso ha acelerado la concentración de la ayuda en los países “favoritos de los donantes” y ha reducido la estabilidad y la predicibilidad en los países “relegados”;

b) Reducir, mediante la división del trabajo, el número de donantes que desarrollan actividades en un país o en unos sectores determinados. De las evaluaciones realizadas recientemente se desprende que ese planteamiento ha tenido éxito en lo que se refiere a determinar la presencia de donantes y designar donantes principales en los distintos sectores, pero ha sido menos eficaz a la hora de evaluar las ventajas comparativas y reprogramar las corrientes de ayuda con arreglo a esas ventajas. De forma similar, en lo que se refiere a los efectos, aunque puede que se hayan reducido los costos de transacción, la calidad del diálogo sectorial no ha mejorado y el número de donantes no se ha racionalizado en una medida suficiente, lo que ha retrasado la mejora de la eficacia de la ayuda. El principal motivo de la lentitud de los progresos es que en muchos países receptores la división del trabajo la realizan grupos de donantes (en contraste con otros donantes que desean permanecer en múltiples sectores) en lugar de basarse en un análisis realizado por el

país receptor de cuáles son los donantes que mejor funcionan en los distintos sectores y en que sectores se necesitan más donantes.

F. Rendición mutua de cuentas y transparencia en la cooperación para el desarrollo

81. La rendición mutua de cuentas y la transparencia son dos factores fundamentales que pueden acrecentar los efectos de la cooperación para el desarrollo con miras al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. La rendición mutua de cuentas entre los proveedores de cooperación para el desarrollo, los gobiernos de los países receptores y los interesados no ejecutivos en ambos grupos de países permite asegurar que toda la cooperación para el desarrollo tenga como fin la obtención de resultados claros en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores y con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente de las maneras más eficaces en función del costo, sostenibles y de óptima calidad. La transparencia en la difusión de información y documentación completas sobre los resultados esperados y reales, así como en otros aspectos de la cooperación para el desarrollo, es un pilar fundamental de la rendición de cuentas, al proporcionar la información que todos los interesados necesitan para analizar los resultados.

82. En esta sección se presentan los resultados de un examen independiente de los progresos logrados en materia de rendición mutua de cuentas y transparencia en los planos nacional e internacional. Ese examen, que se realizó como parte de los preparativos para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, incluyó estudios amplios sobre los mecanismos y procesos existentes y sus efectos en los cambios del comportamiento de los países receptores y proveedores de cooperación para el desarrollo. Los estudios se basaron en las mejores prácticas acordadas por los interesados en el Simposio de Alto Nivel de Viena, celebrado en noviembre de 2009. El análisis que se expone en la presente sección se centra en los factores que determinan los progresos y la calidad de los mecanismos, así como en las medidas adicionales que es preciso adoptar para acelerar los progresos, al tiempo que pone de relieve la necesidad de adaptar las medidas precisas a las circunstancias de cada país.

1. Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia a nivel nacional

Progresos escasos pero bases sólidas en algunos países.

83. Los progresos logrados en materia de rendición mutua de cuentas son escasos. En la mayor parte de los países en desarrollo no faltan los foros donde los países donantes y los países receptores puedan entablar un diálogo sobre los programas nacionales de desarrollo y sus necesidades de financiación. No obstante, el reto consiste en convertir esos foros en plataformas eficaces para la rendición mutua de cuentas. En los mecanismos nacionales de rendición mutua de cuentas los países receptores, además de rendir cuentas por los resultados en materia de desarrollo y por la gestión de la ayuda, piden cuentas de la ayuda a los proveedores. Los países receptores ya tienen que rendir cuentas detalladas a los proveedores mediante múltiples matrices de desempeño que supervisan los progresos logrados a nivel general y sectorial, así como el mejoramiento en las estrategias de desarrollo, la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones y los procesos de supervisión y

evaluación. Los donantes tienen que rendir muchas menos cuentas a los gobiernos de los países receptores. La rendición de cuentas, tanto de los países proveedores como de los países receptores, a otros interesados (por ejemplo los parlamentos, las oficinas de auditoría y la sociedad civil) es muy escasa, especialmente en los países receptores, como también lo es la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones a los países receptores.

84. Para acelerar el progreso en materia de rendición mutua de cuentas es fundamental que los países receptores tengan políticas nacionales de ayuda que incluyan metas para los distintos donantes y en las que se prevea la realización de exámenes anuales de los progresos logrados en la consecución de dichas metas. La comunidad internacional debe asignar prioridad a apoyar las iniciativas emprendidas por los receptores para formular esas estrategias y para realizar análisis anuales independientes o dirigidos por los países receptores del desempeño de los donantes. En ese proceso deberían participar por lo menos 30 países a fines de 2011, a fin de mostrar un progreso mucho más rápido con relación a la meta establecida en la Declaración de París según la cual todos los signatarios de la Declaración deberían contar con mecanismos eficaces de rendición mutua de cuentas a fines de 2010. Los principales proveedores de ayuda también deberían comprometerse a aceptar y cumplir metas nacionales que sean consistentes con sus programas mundiales.

Necesidad de efectuar evaluaciones anuales generales de los progresos logrados y subsanar las deficiencias en materia de información.

85. Existe una apremiante necesidad de que se realicen evaluaciones anuales generales de los progresos logrados en materia de rendición mutua de cuentas en el plano nacional, a fin de adquirir experiencia y crear presión con miras a agilizar el cambio en los comportamientos tanto de los países receptores como de los proveedores. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo podría llevar a cabo estas evaluaciones, que se podrían debatir en reuniones técnicas y de alto nivel, para determinar cómo podría la comunidad internacional acelerar los progresos. También hay muchas deficiencias en la información sobre cuáles son las mejores prácticas para la rendición mutua de cuentas en el plano nacional. Por eso urge establecer un centro de coordinación a nivel internacional para que se puedan compartir más fácilmente las mejores prácticas, sobre todo entre los países receptores.

Mejorar la participación de los interesados no ejecutivos es una prioridad fundamental.

86. La comunidad internacional debería definir la rendición mutua de cuentas en el sentido de que los parlamentos y otros interesados nacionales puedan pedir cuentas por la ayuda y sus resultados no sólo a sus propios gobiernos sino también a los proveedores de la cooperación para el desarrollo. Los parlamentos, las entidades gubernamentales descentralizadas y las organizaciones de la sociedad civil deberían participar habitualmente en la gestión de los foros sobre rendición mutua de cuentas y elaborar datos analíticos independientes que deberían examinarse exhaustivamente en las reuniones nacionales de alto nivel sobre rendición mutua de cuentas.

Las políticas, las metas y los procesos de rendición mutua de cuentas deben centrarse en los efectos de la ayuda según el género.

87. Pese al lugar destacado que ocupa el género en los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, la eficacia de la ayuda en el plano nacional no se ha centrado lo suficiente en las cuestiones relacionadas con el género. Con el fin de señalar claramente el camino, el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Seúl en 2011 debería asignar una alta prioridad al establecimiento de metas con una perspectiva de género.

Los países del África Subsahariana y los Estados frágiles afrontan problemas particularmente difíciles.

88. Casi todos los países del África Subsahariana y los Estados frágiles están bastante menos adelantados que otros grupos con respecto a la rendición mutua de cuentas a nivel nacional, lo cual acentúa la tendencia a que la ayuda menos eficaz se concentre en esos países. La comunidad internacional debe establecer con urgencia programas sólidos para fomentar la capacidad y fortalecer las instituciones encargadas de administrar la ayuda y los procesos de rendición mutua de cuentas en esos países. A los Estados frágiles se les debería tratar igual que a los demás en lo que respecta a exigir una mayor rendición mutua de cuentas y en esos países también se debe exigir un mejor desempeño a los países receptores y a los donantes.

Para reforzar la rendición de cuentas, se necesita transparencia a nivel nacional.

89. Para mejorar la rendición de cuentas a nivel nacional, es indispensable la transparencia con respecto a la información suministrada sobre la ayuda en el plano nacional. Es preciso mejorar drásticamente la difusión de la información, centrándose en las medidas que contribuyan a la rendición de cuentas, entre las que cabe citar las siguientes: asegurar que los sistemas nacionales de información sobre la ayuda hagan un seguimiento de las metas de eficacia de la ayuda; facilitar el acceso de los agentes no estatales a estos sistemas; poner a disposición de los interesados una gama más amplia de información (especialmente sobre los desembolsos, las provisiones de ayuda, los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y las cuestiones de género) a fin de que puedan utilizarla para fines de rendición de cuentas; alentar a una variedad más amplia de donantes a que presenten información a nivel nacional, en especial sobre los resultados y progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente; y ayudar a los interesados no ejecutivos (sobre todo a los parlamentos) a fomentar la capacidad para analizar esa información.

Los donantes de ideas afines deben ser aún más dinámicos en cuanto a dirigir la rendición mutua de cuentas a nivel nacional.

90. Los cambios de política a nivel mundial, las metas de los distintos donantes y la presión entre pares han sido los factores que más han promovido el cambio en los comportamientos de los proveedores de cooperación para el desarrollo. La dirección por parte de los donantes de ideas afines ha sido fundamental para dar a los países receptores un margen para establecer metas para los distintos donantes. Por consiguiente, a fin de garantizar un progreso equilibrado entre los donantes, es preciso ejercer una fuerte presión entre pares para que se cumplan las metas en el plano nacional y los cambios de política en el plano mundial, sobre todo en los países en que son pocos los proveedores de ayuda que están firmemente comprometidos con la rendición mutua de cuentas. Los donantes de ideas afines

deberían evaluar los progresos en la eficacia de la ayuda a nivel nacional no sólo de acuerdo con su propio desempeño, sino teniendo en cuenta también los progresos en materia de rendición mutua de cuentas en el grupo más amplio de donantes.

Se debe alentar firmemente a los donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a que participen en los procesos nacionales de rendición mutua de cuentas.

91. Se debe alentar a los proveedores de ayuda que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (los gobiernos, los fondos mundiales, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones privadas) a que participen en los procesos de rendición mutua de cuentas a nivel nacional. Para que eso sea posible, esos proveedores tendrán que facilitar sus propios procesos encaminados a establecer sus propias metas para mejorar la calidad que pongan claramente de relieve las ventajas comparativas de su cooperación para el desarrollo. Estas metas posiblemente se deban debatir en foros internacionales como las Naciones Unidas.

Se necesitan más análisis sobre la rendición de cuentas en los países proveedores de ayuda y sus instituciones.

92. En el actual ciclo del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo no se ha analizado la rendición de cuentas con respecto a la ayuda en los países e instituciones que la proporcionan. Podría establecerse como uno de los objetivos primordiales del próximo ciclo del Foro determinar las mejores prácticas en lo que se refiere a la rendición de cuentas de los proveedores de ayuda, trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones y coaliciones que representan a los interesados no ejecutivos.

Se requieren conexiones mucho más sólidas entre los procesos a nivel internacional y nacional.

93. Es preciso redoblar los esfuerzos para conectar los procesos de transparencia y rendición mutua de cuentas en los planos internacional y nacional. Las conclusiones útiles extraídas de los mecanismos internacionales para comparar el desempeño de los países donantes o los países receptores se deberían presentar sistemáticamente en los foros nacionales sobre rendición mutua de cuentas, con el fin de establecer parámetros de referencia para medir los progresos futuros y sugerir maneras de lograrlos.

2. Mejorar la transparencia internacional

La información proporcionada por las iniciativas internacionales en favor de la transparencia debe ser más amplia ...

94. En la información que se proporciona en el contexto de las iniciativas internacionales en favor de la transparencia se deben incluir los desembolsos previstos, los datos y compromisos actuales y los déficits en la financiación de programas y proyectos. En esa información se debe diferenciar claramente la ayuda extrapresupuestaria y no planificada con el fin de que la información sea útil para los países receptores y donantes en sus procesos de planificación y presupuestación. En esa información también se debe indicar el cumplimiento de las metas de eficacia de la ayuda en los planos nacional e internacional, los resultados obtenidos en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y la

utilización de una perspectiva de género, para poder seguir mucho más de cerca la obtención de resultados. Además, a fin de garantizar una cobertura más completa, debería incluir información sobre los gobiernos que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones, así como una documentación exhaustiva, inclusive sobre los acuerdos de préstamos y subvenciones, las condiciones, los documentos relativos a las adquisiciones y las estrategias de los países donantes, a fin de facilitar la realización de análisis más detallados por parte de los interesados.

... más puntual y acorde con las necesidades procedentes de fuentes más variadas ...

95. La información también tiene que ser más puntual y acorde con las necesidades y provenir de fuentes más variadas. Eso implica lo siguiente: información en tiempo real, para lo que los donantes han de actualizar de inmediato las transacciones de desembolsos para que se pueda hacer un seguimiento de la ayuda desde el donante hasta el beneficiario final; aportaciones de los gobiernos y los interesados de los países receptores para verificar que los datos proporcionados por los donantes sean exactos y acordes con los ciclos y sistemas de presupuestación, planificación, supervisión y evaluación de los países receptores; y, en especial, datos de los interesados a nivel de la comunidad sobre el seguimiento de los gastos y los resultados de la ayuda.

... y ser más asequible y difundirse de forma más sistemática.

96. También es fundamental ampliar la difusión de la información para que llegue a una gama mucho más extensa de interesados, difundir documentos que faciliten a los usuarios sin experiencia el acceso a elementos esenciales para asegurar la transparencia a nivel nacional y supervisar los problemas que pudieran tener los interesados (en especial los países receptores) en el acceso o la interpretación de la información.

Es necesario acelerar y ampliar la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda.

Los interesados necesitan capacidad para utilizar la información a fin de exigir la rendición de cuentas.

97. La principal prioridad es garantizar que los interesados, especialmente en los países receptores, tengan la capacidad necesaria para utilizar la información con fines de rendición de cuentas. Esto significa elaborar una guía general que indique dónde encontrar la información esencial requerida para cuestiones relativas a la transparencia y la rendición de cuentas y cómo acceder a ella. En los programas de creación de capacidad para los gobiernos y los interesados no ejecutivos de los países receptores también se deben destacar las cuestiones de la transparencia y el acceso y análisis de la información.

98. La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda tiene como objetivo enfrentar muchos de los problemas mencionados, pero ha progresado lentamente y tendrá que abarcar una mayor proporción de las corrientes mundiales de cooperación para el desarrollo.

3. Mejorar la rendición mutua de cuentas a nivel internacional

Se deberían combinar la rendición mutua de cuentas a nivel internacional con respecto a la ayuda para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

99. A nivel internacional existe una compleja serie de mecanismos para garantizar la rendición de cuentas con respecto a la cooperación para el desarrollo. Entre esos mecanismos se encuentran los procesos oficiales mediante los cuales los países receptores y los proveedores de ayuda se evalúan unos a otros (en su mayor parte sobre la base de la encuesta de la Declaración de París) y procesos oficiales de “revisión entre pares”. También hay numerosas evaluaciones independientes con diversos grados de acceso en influencia sobre los debates oficiales. La mayoría de los mecanismos tienen un enfoque mundial, aunque algunos tienen un enfoque específicamente regional, sobre todo en África.

100. Existen mecanismos totalmente separados de rendición mutua de cuentas en materia de ayuda para el desarrollo y ayuda humanitaria, así como un sistema paralelo adicional para evaluar la participación de los donantes en los Estados frágiles. La comunidad internacional debería tratar de poner fin a esta separación entre los mecanismos de rendición mutua de cuentas en relación con la ayuda para el desarrollo y la ayuda humanitaria, y entre los que se aplican para distintas categorías de países. Eso se podría lograr incluyendo metas de desempeño en materia de ayuda humanitaria en los resultados del cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y en los mecanismos nacionales de rendición mutua de cuentas e integrando los procesos de evaluación para los Estados frágiles con los de los debates generales sobre la eficacia de la ayuda.

Para adquirir mayor importancia, los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas deben mejorar sus fuentes y su diseño.

101. Es muy importante fortalecer las aportaciones de los gobiernos y los interesados no ejecutivos de los países receptores a los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas. Eso haría que el contenido de la rendición mutua de cuentas internacional tuviese más interés para las necesidades nacionales mediante la inclusión de indicadores relacionados con la transparencia y la previsibilidad plurianual a nivel de los países receptores y otros indicadores relacionados con el grado en que los proveedores de ayuda participan en los mecanismos nacionales de transparencia y rendición mutua de cuentas. También incluiría indicadores de importancia primordial para estos interesados, como la condicionalidad, el fomento de la capacidad, la flexibilidad, las medidas contra la corrupción y la perspectiva de género.

También deben mejorar la cobertura, la reciprocidad, la puntualidad, la cooperación y la utilidad a nivel de los países.

102. Además, los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas necesitan ampliar su cobertura, redoblando los esfuerzos para asegurar la participación de los donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones. Estos mecanismos deben evaluar el desempeño de los distintos donantes a nivel de los distintos países receptores. Idealmente, sus evaluaciones se deberían actualizar todos los años, preferiblemente basándose lo más posible en las evaluaciones nacionales anuales, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Debe procurarse

intensificar la cooperación entre los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas, asegurando que los mecanismos y procesos oficiales (como los círculos profesionales y los programas para el fomento de la capacidad) se basen en la mayor medida posible en análisis independientes. Los mecanismos internacionales también deberían utilizar indicadores que guarden una estrecha relación con las metas y los objetivos de la rendición mutua de cuentas en el plano nacional.

Debe intensificar los efectos en el comportamiento de los países receptores y donantes.

103. Todas esas medidas deberían contribuir a intensificar el impacto de la rendición mutua de cuentas a nivel internacional en el comportamiento de los países receptores y donantes, pero para avanzar más rápidamente es preciso adoptar medidas adicionales. Entre esas medidas estarían las siguientes: evaluar los comportamientos de los distintos donantes sobre la base de las encuestas de la Declaración de París; asegurar la presentación de evaluaciones independientes al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo y al Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda; garantizar que los países receptores, junto con los interesados no ejecutivos, sigan potenciando su función en lo que respecta a establecer el programa y definir las normas y metas en el Foro y en el Grupo de Trabajo; y hacer encuestas a los posibles usuarios de los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas sobre sus necesidades fundamentales con el fin de aumentar la eficacia de los mecanismos internacionales en el apoyo a los procesos de rendición mutua de cuentas a nivel nacional. También se debe apoyar la formulación de mecanismos de revisión por pares con la participación de los países en desarrollo en el marco de los mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas, incluido el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo.

Se requieren evaluaciones anuales del progreso y una mayor financiación para los mecanismos prioritarios.

104. Es importante que el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo siga evaluando los progresos logrados en materia de transparencia y rendición mutua de cuentas en el plano internacional, aunque lo deseable sería que la frecuencia de esas evaluaciones fuese anual, con el fin de seguir los progresos más de cerca. Las evaluaciones también se deberían ampliar de modo que se presentasen públicamente los progresos de los mecanismos individuales en la aplicación de las anteriores recomendaciones. Sobre la base de esas evaluaciones, la comunidad internacional debería asignar financiación adicional prioritaria a los cuatro o cinco mecanismos principales que mejor cumplieren los criterios descritos (en especial la evaluación sistemática de los distintos donantes por los países receptores y por fuentes independientes, y por la voz firme de los interesados no ejecutivos) con el fin de superar sus deficiencias y potenciar su impacto en los cambios en el comportamiento en los planos internacional y nacional.

G. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo

105. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el desarrollo siguen siendo cada vez más importantes, pues entre 2006 y 2008 aumentaron del 8% al 10% del total de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, en muchos otros

aspectos sus características y sus ventajas comparativas continúan siendo las mismas que se presentaron al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo en 2008. En la conferencia de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur que se celebró en Nairobi (Kenya) del 1 al 3 de diciembre de 2009 se subrayó que la cooperación Sur-Sur no era un sustituto de la cooperación Norte-Sur sino más bien su complemento, y que la cooperación Sur-Sur era un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo.

1. Escala y alcance de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo³

La cooperación para el desarrollo Sur-Sur aumentó drásticamente hasta llegar a 16.200 millones de dólares en 2008 ...

106. El rápido y sostenido desarrollo económico en varios países en desarrollo, su recuperación más rápida de la crisis económica mundial y la conciencia cada vez mayor del papel que esos países desempeñan en la economía mundial llevaron a que la cooperación para el desarrollo Sur-Sur creciera un 63% entre 2006 y 2008, sobre todo debido al notorio aumento de las corrientes provenientes de China y la Arabia Saudita. De este total, aproximadamente el 25% se encauza a través de organizaciones multilaterales.

... y se facilita sobre todo a manera de ayuda para proyectos y asistencia técnica, pero con un enfoque humanitario cada vez más marcado.

107. La mayor parte (aproximadamente el 90%) de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur sigue facilitándose a manera de financiación de proyectos y asistencia técnica, mientras que apenas alrededor del 10% se desembolsa como apoyo a la balanza de pagos o como apoyo presupuestario. Algunos contribuyentes tienen previsto adoptar en el futuro criterios basados en mayor grado en los programas. Además, existe un creciente interés en la asistencia humanitaria, que superó los mil millones de dólares en 2008, aportada sobre todo por donantes árabes (la Arabia Saudita es el tercer proveedor mundial de asistencia humanitaria).

108. Muchos de los contribuyentes a la cooperación Sur-Sur tienen programas cofinanciados mediante cooperación triangular, en la que donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo financian proyectos ejecutados por instituciones del Sur. La cooperación triangular para el desarrollo se centra primordialmente en la cooperación técnica, pues se considera que las instituciones en el Sur tienen los conocimientos especializados requeridos para atender las necesidades de los países en desarrollo. De los 23 donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 16 han participado en proyectos de cooperación triangular. Los bancos multilaterales de desarrollo, las organizaciones de las Naciones Unidas y los proveedores de cooperación para el desarrollo del Sur también están utilizando cada vez más esa modalidad. Se necesita más información para cuantificar los montos y para emprender un análisis detallado del alcance, la calidad y los efectos de la cooperación triangular para el desarrollo.

³ Con el fin de diferenciarla de otras corrientes Sur-Sur, que también están aumentando rápidamente, la cooperación para el desarrollo que se examina en el presente informe incluye únicamente las corrientes que coinciden con la definición de la asistencia oficial para el desarrollo que utiliza el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

109. Los contribuyentes a la cooperación para el desarrollo Sur-Sur siguen destinando la mayor parte de su asistencia a países con los que tienen estrechos vínculos políticos, comerciales y de inversión. Eso supone una fuerte concentración en las regiones de su entorno, con las que comparten vínculos culturales y lingüísticos, en las que comprenden mejor las necesidades y las oportunidades de comercio e inversión y donde además los costos administrativos son más bajos. Esa concentración también permite que los contribuyentes del Sur presten más atención a los proyectos regionales, que tienen importancia prioritaria para muchos países receptores. La concentración se ha acentuado desde 2006 con nuevas iniciativas como la creación de un fondo para el desarrollo de infraestructura de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y el Banco del Sur. También se ha ampliado la cooperación entre las regiones, sobre todo la que el Brasil, China y la India aportan a África y la que la Arabia Saudita destina a Asia.

2. Características más destacadas de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur

Los préstamos en condiciones favorables para la cooperación Sur-Sur conllevan menos riesgos que la deuda alcance un nivel insostenible.

110. 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. 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. Sin embargo, existen algunas excepciones notables, cuando se trata de grandes proyectos de infraestructura o minería, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad de la deuda en algunos países.

111. Los países receptores consideran que la cooperación Sur-Sur se adapta a sus prioridades de forma relativamente equilibrada y aporta una cantidad apreciable de fondos para infraestructura y para los sectores productivo y social (véanse los párrafos 119 a 121 *infra*). Algunos contribuyentes canalizan casi toda su ayuda a través de los presupuestos de los países receptores, en tanto que otros la conceden casi totalmente con carácter extrapresupuestario.

La cooperación para el desarrollo Sur-Sur sigue manteniendo un equilibrio entre la flexibilidad y la previsibilidad.

112. 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.

113. Se estima que la cooperación para el desarrollo Sur-Sur es relativamente previsible porque cerca de 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 donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo, aunque algunos contribuyentes han sido menos preVISIBLES que otros y se han presentado demoras en la ejecución de algunos proyectos.

La condicionalidad en materia de políticas casi no existe y los procedimientos son más flexibles.

114. La previsibilidad se explica en parte porque la cooperación Sur-Sur está en gran medida exenta de condiciones en materia de políticas, razón por la cual resulta más atractiva para los países receptores. Otra explicación es que esa cooperación casi no se ve afectada por demoras administrativas o de procedimiento. Eso se debe a que la mayoría de los proveedores de cooperación Sur-Sur utiliza sus propios procedimientos de gestión financiera y adquisiciones, que son relativamente sencillos, y algunos utilizan los procedimientos nacionales de gestión financiera.

115. La cooperación para el desarrollo Sur-Sur está vinculada en su mayor parte a la adquisición de bienes y servicios del país proveedor, en especial en el caso de la cooperación técnica y la ayuda de emergencia. Eso no necesariamente significa 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 eficaces en función del costo. Algunos contribuyentes, en particular los árabes, dan preferencia a los licitantes de los países receptores.

3. Coordinación e interacción a nivel de los países

116. La cooperación para el desarrollo Sur-Sur está sujeta a evaluaciones bastante someras que en general se limitan al cumplimiento de los plazos para la ejecución de los proyectos. Si bien eso reduce el número de misiones y estudios y, por ende, los costos de transacción para los gobiernos de los países receptores, también significa que no se adoptará una perspectiva tan a largo plazo para evaluar la sostenibilidad de los proyectos y sus efectos en el desarrollo. Ese tipo de cooperación también conlleva menos evaluaciones de los efectos ambientales y sociales, sobre todo en el caso de los proyectos de infraestructura.

Los proveedores de cooperación Sur-Sur podrían enriquecer los diálogos nacionales sobre cooperación para el desarrollo.

117. La mayor parte de los proveedores de cooperación para el desarrollo Sur-Sur no participan en iniciativas 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. Del mismo modo, la mayoría de los proveedores de ayuda Sur-Sur no participan en los diálogos nacionales sobre programas dirigidos por los países ni en los procesos de rendición de cuentas.

118. Una mayor participación de los proveedores de cooperación Sur-Sur podría enriquecer notoriamente el diálogo en los países al sugerir nuevas formas de evaluar la calidad y los efectos de la cooperación para el desarrollo (como la rapidez de los servicios, el uso óptimo de los recursos, la transferencia de tecnologías apropiadas y el fomento de una capacidad sostenible). También permitiría que los países receptores se formaran una idea de conjunto más exacta de la cooperación para el desarrollo, como se ha visto cuando han participado en diálogos entre los países receptores en el Asia sudoriental, por lo cual dicha participación se debe alentar.

4. Sectores principales: posibilidades de conseguir efectos importantes en infraestructura, medicina y agricultura

119. El desarrollo de infraestructura representa un alto porcentaje de la cooperación Sur-Sur. En África, se estima que los países que no son miembros de la OCDE comprometieron 2.600 millones de dólares anuales para proyectos de infraestructura entre 2001 y 2006, y los aportes siguieron al alza en 2007 y 2008. China, la India y los Estados árabes han sido los principales contribuyentes del Sur al desarrollo de infraestructura en África. Los proveedores que no son miembros de la OCDE y los que sí lo son se complementan bastante, pues los primeros desempeñan un papel importante en los proyectos relacionados con carreteras, abastecimiento de agua, sistemas energéticos, electrificación y telecomunicaciones. Se están efectuando análisis para determinar con mayor claridad las ventajas comparativas de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de infraestructura.

120. La cooperación Sur-Sur en el ámbito médico se ha ampliado rápidamente en los últimos años. La cooperación bilateral se centra en los servicios de salud (desarrollo de los recursos humanos, creación de sistemas de salud y suministro de instalaciones médicas e infraestructura). La colaboración científica y tecnológica y la investigación conjunta sobre problemas de salud están aumentando, aunque principalmente entre los donantes tecnológicamente avanzados del Sur. Existen varias redes de colaboración que se ocupan de facilitar la cooperación Sur-Sur, fundamentalmente centradas en problemas específicos de los países en desarrollo, como el paludismo y otras enfermedades tropicales infecciosas. El sector privado también ha desempeñado una función catalizadora en el desarrollo, la comercialización y la distribución de material y equipo sanitario de menor costo. Sin embargo, el nivel de la cooperación Sur-Sur sigue siendo bajo, debido a la falta de recursos de apoyo del sector público y al predominio de las empresas multinacionales en los procesos de adquisición de ámbito mundial. Se siguen efectuando análisis para determinar posibilidades de obtener recursos públicos y elaborar procesos de adquisición más abiertos, con el fin de ampliar la provisión de material y equipo sanitario de menor costo para los países de bajos ingresos.

121. En lo que respecta a la agricultura, la cooperación Sur-Sur tiene una larga trayectoria en la aportación de experiencias normativas y tecnologías apropiadas para aumentar la productividad agrícola (en condiciones climáticas, ecológicas y de suelos similares) y últimamente también se ha centrado en crear nuevas oportunidades de inversión y comercialización para los productos de los países receptores. Tanto China como la India anunciaron recientemente una importante ampliación de la cooperación en la esfera de la agricultura. La cooperación técnica, en particular la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad local, sigue siendo la principal forma de colaboración, con los Estados árabes, el Brasil, China, la India y Sudáfrica como proveedores principales, en su mayor parte asociados con África. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur en la esfera de la agricultura sólo podrá elevar al máximo los efectos en el desarrollo si se abordan cuestiones más amplias como el acceso a los mercados de los países desarrollados y la financiación y facilitación del comercio.

V. Observaciones y recomendaciones sobre cuestiones de política

122. En la mayor parte de las esferas de la alianza mundial para el desarrollo no se están cumpliendo las expectativas y, si no se logran progresos generalizados, la cooperación para el desarrollo tendrá efectos limitados. Es necesario adoptar medidas para reducir la inestabilidad y aumentar los efectos de las corrientes privadas (IED y remesas) en el desarrollo, concluir una ronda de Doha de negociaciones comerciales con un firme impulso en favor de los pobres, ampliar el alivio de la deuda y establecer un mecanismo de renegociación de la deuda justo y transparente, formular reglamentos financieros mundiales en favor del desarrollo y ampliar todavía más el número de votos y la participación de los países en desarrollo en la estructura financiera internacional.

123. Se ha progresado relativamente poco en lo que respecta a mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo. Medidas como la realización de análisis más detallados de los efectos y un mayor compromiso político sistemático de los países de la OCDE, la publicación de informes anuales por los proveedores de cooperación para el desarrollo sobre los progresos logrados respecto del octavo ODM y la formulación, por parte de los países receptores, de políticas de asociación que vayan “más allá de la ayuda” y abarquen todos los aspectos del octavo ODM, ayudarían a los países donantes a aplicar políticas que reforzarían la eficacia de su cooperación para el desarrollo. Asimismo, urge definir normas y mejores prácticas para elevar la cantidad y la calidad de la ayuda destinada a promover otros tipos de financiación para el desarrollo (por ejemplo, IED, comercio, ahorro interno e ingresos fiscales).

124. La cooperación general para el desarrollo superó los 170.000 millones de dólares en 2009. Pese al fuerte incremento en términos reales, el porcentaje de participación de los gobiernos de la OCDE está disminuyendo, mientras que la cooperación Sur-Sur y la aportación de las instituciones benéficas privadas han aumentado considerablemente. Se requiere un mayor seguimiento y análisis de las corrientes de ayuda procedentes de fundaciones del Sur, así como de la cooperación descentralizada. Todos los donantes de la OCDE deben establecer metas ambiciosas para 2015 y formular planes quinquenales para aumentar los desembolsos, y la manera más eficaz de hacerlo es aumentar sus corrientes de ayuda basadas en programas, incluido el apoyo presupuestario. El cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda será una buena oportunidad para indicar estos compromisos.

125. Las múltiples crisis mundiales (alimentaria, financiera y del petróleo) del período 2006-2010 han aumentado drásticamente las necesidades de financiación de los países receptores y han propiciado la aplicación de mecanismos innovadores para atender dichas necesidades. Sin embargo, estos mecanismos han generado poca financiación adicional e incluso han provocado algunas reducciones en los presupuestos de ayuda futuros de la OCDE. Habrá que redoblar los esfuerzos para aumentar la cooperación para el desarrollo recurriendo a mecanismos de financiación innovadores con el fin de contrarrestar los efectos negativos de la crisis en los progresos para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

126. En la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague en 2009, se alcanzaron

importantes compromisos en materia de financiación relacionada con el clima. Sin embargo, están muy por debajo de la financiación que el sector público necesita para llevar a cabo actividades de adaptación y mitigación, que se situaría entre el 50% y el 80% de las corrientes de AOD, y existe una gran preocupación con respecto a la desviación de recursos, sobre todo de los que se requerirían para la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente en África. Los gobiernos donantes deberían comprometerse a que toda financiación destinada a la lucha contra el cambio climático sea adicional a las corrientes de AOD que se necesitan para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, utilizar con el mayor provecho posible los medios innovadores de financiación (impuestos y derechos especiales de giro) y asegurar que los fondos relacionados con el clima se gasten en medidas que favorezcan a los pobres, a fin de elevar al máximo sus efectos en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

127. La asignación de la cooperación para el desarrollo entre los grupos de países en desarrollo, las regiones, los países y las regiones dentro de los países sigue siendo un método deficiente para la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Es fundamental aumentar la proporción de ayuda destinada a los países con mayores necesidades relacionadas con los objetivos de desarrollo, los déficits de financiación y la vulnerabilidad estructural ante perturbaciones externas (por ejemplo, los países menos adelantados, los países sin litoral y los Estados frágiles, sobre todo en África). Para lograrlo, los organismos bilaterales y multilaterales deben revisar sus fórmulas de asignación y establecer metas anuales concretas y planes para aumentar la ayuda destinada a esos países.

128. La asignación por vías, sectores y tipos también deja que desear. Las instituciones multilaterales necesitan recibir proporciones más grandes, pero con una menor asignación a sectores o iniciativas específicos. Las cuestiones de género, la seguridad alimentaria, la educación, la salud, el abastecimiento de agua y el saneamiento son esferas en las que se necesitan aumentos drásticos. Los proyectos de infraestructura y una mayor ayuda para el comercio tienen que seguir progresando en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo. Se necesita que llegue más AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países receptores, y los progresos futuros de los donantes se deberían evaluar sobre esa base. El apoyo presupuestario general y sectorial tiene que aumentar mucho más con el fin de acentuar el sentimiento de identificación con los programas, la rendición de cuentas y la eficacia.

129. Los progresos en la consecución de las metas de la Declaración de París con respecto a la eficacia de la ayuda (en especial por los proveedores) se deben agilizar drásticamente, sobre todo en los Estados frágiles. El cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en 2011 debe estar mucho más dirigido por los países receptores y los interesados no ejecutivos. También debe producir mejoras en la manera en que se miden los progresos (en relación con la desvinculación de la ayuda, el fomento de la capacidad, la previsibilidad y la rendición de cuentas) y ampliar las metas a fin de que aborden otras preocupaciones importantes de los interesados (la utilización de sistemas de evaluación en los países receptores, flexibilidad para hacer frente a las perturbaciones externas, reducir la condicionalidad de las políticas y los procedimientos, mantener los niveles de asistencia en condiciones favorables, tener un enfoque más matizado respecto de la división del trabajo entre los proveedores de cooperación para el desarrollo,

canalizar la ayuda a las cuestiones de género, los derechos humanos y el medio ambiente y combatir la corrupción).

130. Las críticas que ha recibido últimamente la cooperación general para el desarrollo han puesto de relieve la necesidad de centrarse en divulgar, mediante una campaña coordinada, los principales objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y los resultados que esa cooperación ha producido en materia de desarrollo sostenible, así como sus bajos niveles de corrupción en comparación con otros sectores. La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2010 debería apoyar esa campaña mejorando la capacidad de las organizaciones de las Naciones Unidas de supervisar y difundir en tiempo real los resultados relacionados con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y mejorando la eficacia de la ayuda. Es importante centrar la atención en conseguir los mejores resultados posibles, basarse en las mejores prácticas relativas al apoyo presupuestario que dan a los países receptores mayor margen de acción en cuestiones de políticas y evitar la preselección de países basándose en la condicionalidad, la asignación de fondos a fines específicos, la supervisión con tintes de injerencia o inflexible y las demoras en los desembolsos.

131. La rendición de cuentas mutua y la transparencia son dos maneras fundamentales de fortalecer los resultados relacionados con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Los donantes deben comprometerse con metas individuales para mejorar la calidad de la ayuda en cada país receptor, asignando prioridad a grupos de países como los del África subsahariana y los Estados frágiles, que van a la zaga en los progresos con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Los países receptores deben continuar mejorando sus estrategias de desarrollo, la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones y la evaluación. Los procesos de rendición mutua de cuentas deben ser dirigidos por los gobiernos de los países receptores, con la participación de los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil, y deben centrarse más en los efectos de la ayuda en relación con el género. Los proveedores de ayuda deben asumir una actitud dinámica en la promoción de los progresos alcanzados en el plano nacional, y se debe alentar a los que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a que aporten sus propias ideas sobre metas para mejorar la calidad de la ayuda.

132. La comunidad internacional debe establecer normas elevadas para los mecanismos internacionales, con el fin de garantizar la rendición mutua de cuentas con respecto a los compromisos contraídos entre los proveedores y los receptores de cooperación para el desarrollo. Debe evaluar los progresos anualmente, crear un centro de coordinación para compartir las mejores prácticas y la experiencia adquirida y financiar en su totalidad los mecanismos internacionales más útiles. Los mecanismos de transparencia deben ampliar la información sobre la ayuda y sus fuentes, hacerla más oportuna y coherente con los sistemas de los países receptores, garantizar su difusión sistemática y fomentar la capacidad de los interesados para utilizarla en el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Los mecanismos generales oficiales de rendición mutua de cuentas deben racionalizarse, aumentar las aportaciones de los gobiernos y los interesados no ejecutivos de los países receptores y mejorar la cobertura, el carácter recíproco, la oportunidad y la pertinencia a nivel de los países, para intensificar el impacto en los

comportamientos de los países receptores y proveedores de cooperación para el desarrollo.

133. La cooperación Sur-Sur podría recurrir más al apoyo presupuestario y programático para fortalecer el liderazgo de los países beneficiarios y podría utilizar una evaluación más detallada para mostrar resultados. El sistema internacional de cooperación para el desarrollo necesita aprovechar plenamente las ventajas comparativas de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo en lo que respecta a proveer tecnología médica y agrícola apropiada y eficaz en función de los costos, y conocimientos especializados en materia de infraestructura. Los proveedores de cooperación Sur-Sur podrían enriquecer enormemente los diálogos nacionales sobre cooperación para el desarrollo sugiriendo maneras de evaluar la calidad y los efectos (incluidos aspectos como la rapidez en la entrega de los productos, el uso óptimo de los recursos, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad).

134. Por último, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo debería fortalecer su labor en la esfera de la coherencia normativa determinando las mejores prácticas para que los países formulen políticas que vayan “más allá de la ayuda” y cubran todos los aspectos relacionados con el octavo ODM y para que la ayuda promueva otros tipos de financiación para el desarrollo. El Foro debe seguir efectuando evaluaciones periódicas de las tendencias en materia de cooperación para el desarrollo (en especial asignaciones y cuestiones de género) y de los progresos logrados en la transparencia y en la rendición mutua de cuentas. También debería aumentar la supervisión y el análisis de la cooperación descentralizada y de las fundaciones del Norte y del Sur, y seguir fortaleciendo la participación de múltiples interesados en las consultas, sobre todo en el Foro mismo.