

**Periodo de sesiones de 2014**

Tema 5 b) del programa provisional*

Serie de sesiones de alto nivel: Foro sobre Cooperación para el Desarrollo**Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo****Informe del Secretario General***Resumen*

El Secretario General presenta este informe a la consideración del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 61/16 de la Asamblea General. El informe se basa en un proceso preparatorio de dos años de duración para la reunión bienal de alto nivel del Foro, que ha de celebrarse en New York el 10 y 11 de julio de 2014. El informe contiene una breve sinopsis del proceso preparatorio e indica de qué forma el proceso ha puesto de relieve la necesidad de una nueva descripción de la cooperación para el desarrollo que corresponda a la transformación prevista en la emergente agenda para el desarrollo después de 2015 (parte I). Se repasan las últimas tendencias en la cooperación internacional para el desarrollo, centrándose en los avances en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y en su asignación, así como en las tendencias de otras fuentes de cooperación para el desarrollo —recursos públicos y privados, internacionales y nacionales— que se precisarán para proporcionar apoyo a la aplicación de una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015 (parte II). Se examinan también los principios de la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo (parte III) y se analiza la cooperación Sur-Sur en lo que respecta a los principios, los enfoques y las características, las tendencias y las dificultades recientes (parte IV). En el informe se exploran las características de una renovada alianza mundial para el desarrollo (parte V) y se aborda la forma de fortalecer la rendición de cuentas mutua y la disponibilidad de información de uso fácil, mirando hacia el futuro de un marco mundial de supervisión y rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo después de 2015 (parte VI). El informe concluye con los principales mensajes y recomendaciones (parte VII).

* E/2014/1/Rev.1, anexo II.



I. Introducción

1. El Secretario General presenta este informe a la consideración del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 61/16 de la Asamblea General. El informe se basa en el proceso preparatorio de dos años de duración para la reunión bienal de alto nivel del Foro, que integró la labor analítica con el compromiso de las partes interesadas y los simposios preparatorios de alto nivel, celebrados en Alemania, Etiopía y Suiza.

2. El ciclo 2012-2014 del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo tuvo por objeto, en particular: a) examinar las repercusiones de una agenda para el desarrollo después de 2015 sobre el futuro de la cooperación para el desarrollo; b) evaluar de qué forma una alianza mundial renovada para el desarrollo podría funcionar en la práctica; c) promover el diálogo normativo entre los asociados meridionales en la cooperación para el desarrollo acerca de las cuestiones y problemas comunes; y d) determinar las formas para aumentar la eficacia y la supervisión y la rendición de cuentas mundiales para la cooperación para el desarrollo. También se mantuvieron diálogos normativos dedicados a la función de los diversos agentes en la cooperación para el desarrollo después de 2015, en particular los asociados meridionales, las mujeres, las fundaciones filantrópicas y las autoridades locales y regionales.

3. El Foro de 2014 tiene por objeto contribuir a los debates sobre una agenda para el desarrollo después de 2015, que unifique los esfuerzos para abordar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible y que se aplique universalmente a todos los países. El presente informe refleja los principales mensajes derivados de los preparativos para el Foro sobre la necesidad de una nueva descripción de la cooperación para el desarrollo que corresponda a la transformación prevista en la agenda emergente para el desarrollo después de 2015.

II. Tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo

A. Avances y asignación de la asistencia oficial para el desarrollo

4. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) seguirá siendo una fuente crucial para la financiación del desarrollo después de 2015. Aún así, es preciso repensar la AOD para hacer frente a las necesidades tanto establecidas como nuevas y para adaptarla a una agenda para el desarrollo unificada y universal. La AOD puede estar mejor dirigida que otras fuentes a contribuir a la garantía de un acceso inclusivo a los servicios públicos; influir en otras fuentes de financiación para el desarrollo o mejorar su carácter específico; y llevar al mundo a la senda de la sostenibilidad. También serán fundamentales los avances en la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas de la AOD.

5. De acuerdo con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), después de dos años de descenso en volumen, la AOD se recuperó en 2013 y llegó al nivel más alto nunca conseguido, con desembolsos netos de 134.800

millones de dólares de los Estados Unidos¹. Esta cifra constituye un incremento del 6,1% en AOD neta en valores reales en comparación con 2012, procediendo de los mayores incrementos de la asistencia multilateral y humanitaria y del aumento del alivio de la deuda. Además, los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo proporcionaron el 0,3% de su ingreso nacional bruto combinado en forma de AOD, cifra todavía alejada de la meta de las Naciones Unidas del 0,7%. Solamente cinco donantes alcanzaron la meta del 0,7%², incluido el Reino Unido Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que fue el primer país del Grupo de los Ocho (G8) que alcanzó la meta desde que se acordó en 1970. Diecisiete de los 28 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo³ aumentaron la AOD, mientras que 11 informaron de una disminución. El estudio del Comité sobre los planes prospectivos de gastos correspondiente a 2014 indica que la ayuda programable para los países aumentó en un 10,2% en valores reales en 2013; se prevé que aumente ligeramente en un 2,4% en valores reales en 2014 y permanezca estable después de 2014⁴. En el próximo informe del Equipo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio figurará un análisis detallado del avance en cuanto al octavo Objetivo, incluidas las tendencias de la AOD.

6. No todos los grupos de países en desarrollo se han beneficiado por igual del incremento de la AOD. La AOD neta bilateral a los países menos adelantados aumentó en un 12,3% en valor reales en 2013 hasta 30.000 millones de dólares, aunque esta suma se debió al alivio excepcional de la deuda de Myanmar. La AOD al continente africano disminuyó en un 5,6% en 2013, a pesar de considerarse África una prioridad internacional para la asignación de la AOD. En 2012 (ya que no se disponía de todos los datos para 2013), la asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados, de un 0,09% del ingreso nacional bruto de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo, siguió estando muy por debajo del objetivo de las Naciones Unidas del 0,15% al 0,2%, que alcanzaron solamente ocho países⁵. La parte de las corrientes de la AOD a los países menos adelantados ha estado disminuyendo en los últimos años, mientras que la asignación aumentó para los países de ingresos medios altos⁶. De la misma manera, en total los compromisos de ayuda para el comercio aumentaron un 20% en 2012. Sin embargo, ese mismo año la parte correspondiente a los países menos adelantados de la ayuda para el comercio disminuyó en un 2%⁷. Dado su deficiente historial en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el hecho de que la AOD sigue representando más del 70% del total de la financiación externa de los países

¹ OCDE, "Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high" (Comunicado de prensa, París, 8 de abril de 2014).

² Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

³ El análisis incluye las corrientes de asistencia de Eslovaquia, Eslovenia, Islandia y la República Checa.

⁴ OCDE, *Outlook on aid: survey on donors' forward spending plans 2014-2017* (se publicará próximamente).

⁵ Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.

⁶ OCDE, *Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need*, DCD/DAC 2014 (20).

⁷ OCDE, *Aid for Trade in 2012: Increasing Volumes Hardening Terms*, CTD Session on Aid for Trade, OMC, 9 de abril de 2014.

menos adelantados⁸, la perspectiva de disminución en las corrientes de AOD a esos países, especialmente en África, es motivo de preocupación⁹.

7. Desde 2009, la AOD a los países en desarrollo sin litoral ha seguido igual durante cuatro años consecutivos, en torno a 24.500 millones de dólares (en dólares de 2012)¹⁰. La AOD a los pequeños estados insulares en desarrollo descendió bruscamente, de 7.300 millones de dólares de los Estados Unidos en 2010 a 4.400 millones de dólares en 2012. Además, se prevé que siga disminuyendo la AOD a los países afectados por conflictos o en situaciones de vulnerabilidad, muchos de los cuales ya reciben ayuda insuficiente¹¹.

8. Existe una clara sensación de que mientras la erradicación de la pobreza siga siendo el imperativo principal después de 2015, el desarrollo sostenible también se convertirá en una prioridad, según se refleja en la labor actual sobre los objetivos de desarrollo sostenible. Todos los países en desarrollo necesitarán un apoyo continuo para tratar de lograr el desarrollo sostenible, aunque los tipos de apoyo necesario irán cambiando con el tiempo. Se requerirá una mezcla distinta de asistencia financiera, creación de la capacidad, intercambio de conocimientos y transferencia de tecnología. Para todos los países son fundamentales en un medio macroeconómico propicio y la cooperación financiera internacional, así como una mayor coherencia normativa entre las políticas asistenciales y las no asistenciales (comercio, deuda, subvenciones agrícolas, reglamentación financiera y tributaria y tecnología); no obstante, esas políticas tendrán un peso especial en el creciente número de los países menos dependientes de la asistencia.

9. La AOD seguirá siendo crucial para los países menos adelantados¹². Aún así, un apoyo específico también puede ser sumamente eficaz al favorecer la transición en los países de ingresos medios. Especialmente en los países de ingresos medios bajos, la AOD puede desempeñar una función decisiva en la tarea de ocuparse de las barreras estructurales y de crear marcos institucionales necesarios para el crecimiento económico, la buena gobernanza y la inversión¹³.

10. Un desafío fundamental para los encargados de formular políticas será reconciliar las demandas de los diversos grupos de países derivadas de una agenda para el desarrollo después de 2015 más ambiciosa. En la actualidad, la mayoría de las personas cuyos ingresos o consumo están por debajo del umbral de la pobreza de 1,25 dólares y 2 dólares por día están situadas en el grupo heterogéneo de países de ingresos medios. Incluso en 2030, podría corresponder a los países de ingresos medios entre un tercio y la mitad de la pobreza mundial (calculado en relación con los dos umbrales de pobreza respectivos en función de los ingresos), si las

⁸ OCDE, *Targeting ODA Towards Countries in Greatest Need*, DCD/DAC 2014 (20).

⁹ OCDE, *Outlook on aid: survey on donors' forward spending plans 2014-2017* (se publicará próximamente).

¹⁰ Naciones Unidas, Informe de 2014 del Equipo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (de próxima aparición).

¹¹ OCDE, *Fragile States 2014: domestic revenue mobilization*, 2014.

¹² Los países menos adelantados se beneficiarían de la asignación de la AOD sobre la base de los criterios convenidos en torno a los indicadores de los países menos adelantados, del ingreso nacional bruto (INB) *per capita*, el índice de capital humano y el índice de vulnerabilidad económica (véase la resolución 67/221 de la Asamblea General).

¹³ José Antonio Alonso; Jonathan Glennie; y Andy Sumner, "Middle-income countries and the future of development cooperation", 2014.

tendencias de la desigualdad continúan la trayectoria actual¹⁴. Al mismo tiempo, un grupo básico de aproximadamente 30 países de bajos ingresos, muchos de ellos que emergen de un conflicto, sigue siendo vulnerable. Será fundamental adoptar un planteamiento específico para ayudar a los que viven en la pobreza extrema.

Nueva definición de la asistencia oficial para el desarrollo

En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se están debatiendo diversos planteamientos para actualizar la metodología para la medición de la AOD. Entre estos enfoques figuran contabilizar únicamente el equivalente en donación de los préstamos, a diferencia del monto total de valor declarado del préstamo en la AOD, y eliminar de la AOD los gastos propios “del donante”, tales como el gasto en refugiados o los gastos administrativos para el funcionamiento del organismo de cooperación para el desarrollo, para impedir los incentivos perniciosos¹⁵.

Los debates se centran en el establecimiento de criterios cuantitativos claros para el término “en condiciones favorables”. Para incluir y registrar mejor los esfuerzos presupuestarios de los donantes y la forma de compartir la carga, las propuestas van desde el uso de un tipo de interés fijo (por ejemplo, el 5% en lugar del 10%) para los préstamos a tasas de descuento y establecer el elemento correspondiente a la donación o utilizar un tipo de interés prestador diferenciado y ajustado para los riesgos que refleje mejor la actual situación mundial de los mercados financieros.

Existe la preocupación de que la operación de crear una nueva definición pueda inflar el volumen de la AOD. Ello haría más fácil que los donantes alcancen la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto, con menos esfuerzo del que sería necesario para alcanzarla con la definición actual. Por otra parte, también se interpreta como una oportunidad de garantizar la fiabilidad de la AOD como indicador del esfuerzo del donante y de seguir incentivando la AOD y cambiar su dirección hacia los lugares donde es más necesaria y donde el efecto es mayor.

La operación, que ha de terminarse a finales de 2014, significa también un esfuerzo por desarrollar un título más amplio de “apoyo oficial total para el desarrollo” que incluya otras corrientes, tales como los instrumentos innovadores que movilicen los recursos del sector privado, apoyen los bienes públicos mundiales y posiblemente algunos gastos en paz y seguridad.

Un concepto más amplio de este tipo incluirá menos corrientes en condiciones favorables que la AOD y fondos asignados para usos que no abarca la definición actual de la AOD. Todo ello surge en respuesta a los debates en curso sobre los límites de la AOD y a la perspectiva de una agenda para el desarrollo después de 2015 más amplia, con necesidades financieras sin precedentes.

11. La AOD se está usando cada vez más para financiar los bienes públicos regionales y mundiales, en particular la investigación sobre la lucha contra las

¹⁴ Sumner, Andy, “Where do the Poor Live?”, World Development, 40, 2012.

¹⁵ OCDE, “Modernizing the DAC’s Development Finance Statistics”, reunión de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 3 y 4 de marzo de 2014.

enfermedades infecciosas, la lucha contra la delincuencia y la sostenibilidad ambiental¹⁶. La financiación relacionada con el cambio climático ha evolucionado básicamente de una forma separada. Una agenda para el desarrollo después de 2015, que unifique la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, despierta la preocupación de que la AOD pueda desviarse de la erradicación de la pobreza. Aunque con frecuencia aporta grandes beneficios a los países receptores en cuanto al desarrollo, la financiación pública internacional utilizada para los bienes públicos mundiales es conceptualmente diferente y debe entenderse como tal. Es fundamental que se rindan cuentas por separado de las corrientes financieras para los bienes públicos mundiales y que estas se añadan a los compromisos existentes sobre la AOD¹⁷.

B. Tendencias en otras fuentes de la cooperación para el desarrollo

12. Los recursos privados y públicos, tanto nacionales como internacionales, son necesarios para llevar a término las tareas incumplidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para financiar las necesidades de inversión a gran escala y a largo plazo relacionadas con el desarrollo sostenible. Las tendencias de la AOD y la función que puede desempeñar en la movilización de otras fuentes de financiación para el desarrollo, especialmente en ámbitos donde las fuentes privadas son insuficientes o no están disponibles, se examinarán en los párrafos 13 a 20 *infra*.

13. A pesar del progreso reciente, existe una importante brecha en la recaudación de ingresos públicos, especialmente en los países de ingresos bajos, en que en 2009 los ingresos fiscales constituyeron únicamente del 10% al 14% del producto interno bruto, un tercio menos que en los países de ingresos medios y muy por debajo del 20% al 30% que alcanzan los países de ingresos altos¹⁸. Las bajas ratios de impuestos y PIB se ven exacerbadas por la fuga de capitales. A pesar del fuerte compromiso político de los donantes y las pruebas cada vez mayores del éxito de la AOD utilizada para apoyar las cuestiones tributarias, en 2012 solamente 120 millones de dólares, o el 0,07% de la AOD proporcionada a los países en desarrollo, se centró principalmente en actividades tributarias¹⁹. A medida que la comunidad internacional está aumentando la AOD para apoyar la movilización de recursos nacionales, los foros de diálogo internacional fiscal, tales como el Diálogo Fiscal Internacional, el Pacto Fiscal Internacional y el Foro Africano de Administración Tributaria, pueden ayudar a conseguir la coherencia y la coordinación, aunque no pueden sustituir la mejora de la presentación de informes de los donantes²⁰.

¹⁶ Equipo de tareas Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible, documento de antecedentes “The variety of national, regional and international public sources for development finance”, 2013.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Banco Mundial, *Financing for Development Post-2015*, 2013.

¹⁹ OCDE, datos de 2012 sobre los compromisos de AOD para actividades fiscales (excluyen las cifras del Fondo Monetario Internacional).

²⁰ Se ha encomendado al Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de la Financiación del Desarrollo, perteneciente al Comité de Asistencia para el Desarrollo, que desarrolle alternativas para mejorar la presentación de informes de los donantes sobre su apoyo directo a las actividades relacionadas con la tributación.

14. La inversión mundial extranjera directa sigue siendo la fuente externa más grande y estable de financiación privada en los países en desarrollo. Las corrientes de inversión extranjera directa a los países en desarrollo llegaron a un nuevo máximo de 759.000 millones de dólares en 2013²¹. Siguen siendo motivo de preocupación tanto la asignación como la calidad de la inversión extranjera directa, que permanece concentrada en un pequeño número de países en desarrollo. Un total de 322.000 millones de dólares de inversión extranjera directa se encauza al Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica. Las corrientes a África, aunque están aumentando, siguen concentradas en los países ricos en recursos. Los datos hacen pensar en un cambio hacia formas más volátiles de inversión²². La AOD puede ayudar a catalizar la inversión extranjera directa y apoyar a los países en desarrollo en la creación de un medio interno propicio para la AOD que promueva el crecimiento, el empleo y otros objetivos del desarrollo. Esas medidas deben estar apoyadas por un entorno macroeconómico y financiero favorable y un mejor acceso a los mercados financieros internacionales.

15. También se necesitan medidas para aprovechar los recursos de los inversores institucionales. Actualmente, menos del 1% de las carteras de los inversores institucionales se asignan a las inversiones en infraestructura en los países en desarrollo²³. Los fondos de pensiones, las compañías de seguros, las mutuas o los fondos soberanos en las economías de ingresos altos y emergentes se consideran posibles fondos comunes para esas inversiones²⁴. Algunos de los obstáculos más importantes para explotar esas posibilidades incluyen la falta de estudios de viabilidad de alta calidad y de proyectos financiables, un entorno favorable que conduzca a las inversiones en los países en desarrollo, conocimientos especializados para evaluar los proyectos de infraestructura y mecanismos de gobernanza e instituciones adecuados.

16. La movilización de la financiación pública encierra la posibilidad de generar recursos adicionales para la cooperación para el desarrollo. Puede alentar la inversión que de otro modo se consideraría demasiado arriesgada o carente de beneficios. Habrá repercusiones adicionales si las inversiones se ven apoyadas por un medio macroeconómico propicio y estructuras que las vinculen a las cadenas de valor en que puedan participar los agricultores pobres y los proveedores de servicios. La movilización y la mezcla de la financiación pública y privada deben estar orientadas por los principios de eficacia del desarrollo para impedir defectos tales como la falta de claridad sobre su carácter adicional y el objetivo; la escasa influencia de los donantes y de los receptores sobre el diseño y la aplicación de la inversión; la mengua de la transparencia y de la rendición de cuentas; el riesgo de falta de correspondencia entre las prioridades del sector privado y las del país; el peligro del incremento de la carga de la deuda; la falta de atención a las empresas pequeñas y medianas; el costo de oportunidad en que se incurre cuando el uso del dinero público para movilizar recursos privados no tiene el mismo efecto sobre el

²¹ Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Global Investment Trends Monitor*, núm. 15, 2014.

²² Véase E/2014/53.

²³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Mapping of global public sectors financing flows" (2013); documento de antecedentes para el Comité Intergubernamental de Expertos sobre la Financiación del Desarrollo Sostenible.

²⁴ *Ibid.*

desarrollo o incluso mayor que si se dedicara directamente a un objetivo de desarrollo; y los riesgos de la apropiación indebida.

17. No se dispone con facilidad de datos exactos sobre las contribuciones crecientes de diferentes tipos de fundaciones filantrópicas, en particular, y cada vez más, en las economías emergentes. Los esfuerzos por un número pequeño aunque creciente de filántropos empresariales, o los inversores en programas con impacto social, son prometedores²⁵, aunque requieren un examen cuidadoso para evaluar la sostenibilidad de sus iniciativas y las posibilidades de incremento que encierran.

18. La cooperación Sur-Sur sigue aumentando en cuanto a su escala e importancia, junto con el creciente comercio, la inversión y la integración regional Sur-Sur (véase la parte IV *infra*). Se prevé que continúe el incremento del comercio Sur-Sur como parte de la cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta los planes de las grandes economías en desarrollo de incrementar esa cooperación considerablemente en los próximos cinco años.

19. La rápida urbanización y el surgimiento de nuevas formas de gobernanza y cooperación descentralizadas han ocasionado una participación notablemente mayor de los gobiernos locales y regionales en la planificación y la prestación de la cooperación para el desarrollo. Hay un interés creciente en cuantificar esta cooperación para el desarrollo descentralizada como un cauce cada vez más importante y la posibilidad de garantizar las sinergias con los programas nacionales de apoyo a la descentralización.

20. Hasta la fecha, los mecanismos innovadores de financiación del desarrollo han recaudado o han servido de intermediarios en un monto de recursos solamente modesto, 5.800 millones de dólares para salud y 2.600 millones de dólares para el clima y otros programas ambientales. Ahora bien, si se aplican con éxito, podrían generar de 400.000 millones a 450.000 millones de dólares al año en financiación adicional previsible a largo plazo²⁶, en particular, las inversiones en bajas emisiones de carbono²⁷.

III. Garantía de la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo

21. Entre todos los asociados en el desarrollo se plantean los problemas de eficacia, que pueden vincularse a las dificultades en el plano técnico, así como a la falta de prioridad. Se debe mejorar la eficacia de todos los tipos de cooperación para el desarrollo para apoyar la identificación nacional inclusiva, así las asociaciones basadas en la confianza e integradoras y una concentración en los efectos para el desarrollo a largo plazo y eficaces desde el punto de vista de los costos. Los calendarios excesivamente ambiciosos o no realistas que no tienen en cuenta la capacidad de absorción y de operaciones, los problemas presupuestarios y los

²⁵ OECD netFWD (2014), *Venture philanthropy in development: dynamics, challenges and lessons in the search for greater impact*, 2014.

²⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “En busca de nueva financiación para el desarrollo”, *Estudio Económico y Social Mundial*, 2012.

²⁷ Grupo de Trabajo sobre Financiación para el Desarrollo Sostenible del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, *The variety of national, regional and international public sources of development finance*, 2013.

factores políticos, la fragmentación y la falta de coherencia relacionadas con la multitud de agentes, pueden impedir la prestación y el uso eficaces de la cooperación internacional para el desarrollo.

22. El informe de avances 2014 preparado para la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo y el examen de los principios convenidos en 2011 en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda demuestran que se han logrado ciertos progresos en los compromisos cruciales de AOD y otros aspectos de la cooperación eficaz para el desarrollo, aunque instan a que sigan las mejoras.

23. Para lograr mayores avances hacia la cooperación eficaz para el desarrollo se requiere la supervisión y un diálogo normativo continuo en las Naciones Unidas entre todos los Estados Miembros y otros agentes. La Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo puede hacer aportaciones concretas a ese objetivo.

A. Principios de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo: un camino a seguir para mejorar las operaciones

24. Desde el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 se han destacado las medidas internacionales para aumentar la eficacia de la AOD y las repercusiones de la reducción de la pobreza. Se han hecho ciertos avances en torno a determinados principios incluidos en el programa de eficacia de la ayuda, tales como la desvinculación (abrirse a la competencia para las adquisiciones financiadas con ayuda), incluir la AOD en el presupuesto nacional de los países que reciben ayuda y utilizar los sistemas administrativos nacionales en la gestión de los programas y proyectos financiados con asistencia. Otros principios de la “calidad de la AOD”, mencionados en diversas cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, no han recibido atención suficiente a falta de indicadores o metas mensurables.

25. Las condiciones que acompañan la prestación de la AOD siguen siendo demasiado numerosas y detalladas en algunos casos. La mejor manera de que funcione la condicionalidad normativa es que esté diseñada en un sistema armonizado de incentivos por todos los proveedores de AOD y basada en una mayor coherencia con otros ámbitos normativos. El avance seguiría adelante con la evaluación independiente de las buenas prácticas utilizadas en el logro de acuerdos mutuos sobre las metas, las referencias y las políticas de prestación de la AOD, junto con el seguimiento mundial de los progresos basado en claros indicadores.

26. La parte correspondiente a la AOD bilateral desvinculada alcanzó el 79% en 2012²⁸. Una AOD totalmente desvinculada a todos los países receptores puede reducir los costos de los bienes y servicios de un 15% a un 30%, o incluso más, por ejemplo, en el caso de la asistencia alimentaria²⁹.

²⁸ OCDE/PNUD (2014), *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: informe de avances 2014*.

²⁹ OCDE (2009), *Untying aid: is it working? Thematic study on the developmental effectiveness of untied aid: evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs*.

27. Los planteamientos sectoriales o basados en los programas han mostrado buenos resultados en el apoyo a los esfuerzos de los países por armonizar los procedimientos de planificación, desembolso y presentación de informes, en particular mediante la utilización de financiación mancomunada y el apoyo presupuestario directo. Deben seguir analizándose y compartiéndose mejor las modalidades eficaces como las mencionadas.

28. A pesar de las reformas en curso, los procedimientos internos de los donantes siguen siendo complejos e insuficientemente flexibles, obstaculizando la cooperación con la que el país se identifica. Siguen siendo prioritarios la adopción de decisiones descentralizadas y el incremento de la programación, la financiación y el análisis conjuntos multianuales. El panorama fragmentado de los proveedores de AOD tiene efectos desiguales en los gobiernos receptores, que dependen principalmente de su capacidad de gestionar esa diversidad, por ejemplo, mediante una mayor coherencia de sus órganos nacionales de coordinación para gestionar la AOD.

29. La previsibilidad o una información más fiable sobre los desembolsos programados y reales de la AOD permite a los gobiernos planificar y movilizar fondos de manera cabal de acuerdo con las prioridades. El 84% de los desembolsos programados de 77 proveedores de AOD fueron abonados durante el ejercicio económico, de acuerdo con el programa, un aumento en relación con el 79% en 2010³⁰. Aún así, existen desfases en la exactitud de los planes de desembolso. En promedio, el 83% de la financiación total estimada está cubierto por los planes prospectivos de gastos para el ejercicio económico que termina en 2014, el 70%, para 2015, y el 57%, para el 2016³¹. Deben continuar los esfuerzos por poner en práctica planes de gastos continuos de tres a cinco años para permitir una plena previsibilidad a medio plazo.

30. Los parlamentos y la sociedad civil, en particular los medios de comunicación independientes y las oficinas de auditoría y evaluación, así como las autoridades y oficinas gubernamentales locales y regionales, todas y cada una de ellas desempeñan una función diferenciada y esencial en el aumento de la rendición de cuentas y la gobernanza participativa. Un medio propicio y democrático, en particular los marcos legislativos institucionales necesarios, los mecanismos que informan, consultan e involucran a los ciudadanos, así como la educación cívica, son factores esenciales para fomentar la rendición de cuentas social del gasto de la AOD y el presupuesto nacional.

31. La información sobre el gasto y la absorción de la AOD debe convertirse en una herramienta más utilizable para que los países en desarrollo pueden planificar y gestionar con eficacia los programas para el desarrollo, prestar servicios donde más se necesitan y pedir cuentas a los proveedores sobre las metas convenidas. También es fundamental que los gobiernos respondan ante los parlamentos y los proveedores de AOD, así como los ciudadanos.

32. Los proveedores deben crear capacidad para fortalecer la reunión de datos y el análisis estadístico. Ese apoyo puede estar supervisado por medio de iniciativas mundiales, tales como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, la Sociedad de Gobierno Abierto y la Asociación de presupuesto abierto. Aunque se

³⁰ OCDE/PNUD (2014), *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz*.

³¹ *Ibid.*

han logrado algunos avances en el fortalecimiento de la rendición de cuentas nacional mutua para la cooperación para el desarrollo, sigue siendo escasa (véase la sección VI *infra*).

33. Los países están haciendo mayores esfuerzos para vincular las asignaciones de AOD con la igualdad de género³². Aunque ha aumentado la proporción de la cobertura en el indicador de políticas de igualdad entre los géneros, los proveedores también deben establecer sistemas de seguimiento para determinar los compromisos de inversiones directas en mujeres y muchachas. La supervisión y la rendición de cuentas que tengan en cuenta al género deben fortalecerse y apoyarse en evaluaciones rigurosas del impacto.

34. El seguimiento voluntario del progreso en cuanto a la aplicación de los principios puede facilitar los cambios de conducta y las políticas, así como las reformas operacionales y de procedimiento. Debe ampliarse a la gama de principios de la calidad de la AOD y reflejarse en las iniciativas de rendición de cuentas y transparencia que hacen el seguimiento del desempeño de la AOD. También pueden ser eficaces para ejercer presión los estudios independientes del avance de los proveedores y receptores. Esos estudios deben estar totalmente financiados y corresponder a las medidas de supervisión nacionales.

B. Calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo además de la asistencia oficial para el desarrollo

35. Los agentes de la cooperación para el desarrollo basan las asociaciones en historias y prácticas irrepetibles. Parece lógico seguir explorando los principios de la eficacia de los diversos agentes como aportación a una renovada alianza mundial para el desarrollo y una descripción común de la cooperación para el desarrollo después de 2015 (véase la parte V *infra*). A pesar de las diferencias en los aspectos técnicos, hay características comunes entre la identificación nacional, las asociaciones basadas en la confianza e inclusivas y las consecuencias para el desarrollo a largo plazo y eficaces en función de los costos. En el futuro será preciso evaluar periódicamente los efectos de la participación del sector privado sobre el desarrollo.

36. A pesar del atractivo de sus modelos empresariales innovadores, las organizaciones filantrópicas prestan asistencia de una forma que puede tener repercusiones no intencionadas. Algunas fundaciones han empezado a participar en los diálogos sobre la cooperación eficaz para el desarrollo con el fin de encontrar oportunidades para la colaboración y proporcionar datos, en particular evaluaciones del impacto³³.

37. La cooperación Sur-Sur por lo general se inicia para responder a necesidades concretas a petición de los países en desarrollo, sin promover un modelo de desarrollo ni imponer condiciones normativas y centrándose en los beneficios mutuos (véase la sección IV *infra*). Es habitual que la asistencia se proporcione de forma oportuna y de manera flexible. La cooperación Sur-Sur ofrece opciones a los países en desarrollo para aprovechar soluciones eficaces en cuanto a costos y que

³² OCDE/PNUD (2014), *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz*.

³³ Véanse las orientaciones voluntarias para la participación filantrópica eficaz, desarrolladas por varias fundaciones junto con OECD netFWD.

han funcionado en contextos de desarrollo parecidos. Los asociados meridionales están tratando de medir y evaluar mejor su cooperación, más allá de la mera cuantificación en términos monetarios.

38. Los Principios de Estambul para la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil como actoras del desarrollo y el Marco de Referencia Internacional sobre las organizaciones de la sociedad civil como actoras del desarrollo establecen la forma en que la sociedad civil puede ser más eficaz como defensora y agente portadora del desarrollo. Describen las medidas que han de tomarse de forma transparente, con responsabilidad múltiple e integridad en sus operaciones y relaciones internas, como agentes por derecho propio. La sociedad civil requiere un entorno propicio, recursos y una sede institucional para el análisis estructurado independiente y la supervisión mundial del progreso en cuanto a los principios mundiales sobre la eficacia del desarrollo.

39. La cooperación descentralizada para el desarrollo ha avanzado notablemente desde el modelo donante-receptor a la participación colaboradora entre pares de los gobiernos locales y regionales, sus asociaciones y agentes multilaterales. Una cooperación de esa índole puede facilitar la prestación de servicios eficaces desde el punto de vista de los costos y específicos, respondiendo directamente a los desafíos que afectan las vidas de los ciudadanos. Se beneficia de la proximidad, la identificación local y el sentido de responsabilidad, aunque la supervisión es casera y está en sus inicios. También tropieza con problemas para aumentar sus éxitos y alinearlos con las prioridades nacionales. Es preciso seguir investigando para reunir de forma más sistemática la información sobre el desempeño, en particular sobre la cooperación descentralizada Sur-Sur y la colaboración de los gobiernos locales y regionales con el sector privado.

IV. Aprovechamiento de los beneficios de la cooperación Sur-Sur

A. Principios, enfoques y características

40. Durante los últimos 60 años, a medida que evolucionaban los países del Sur, lo mismo ocurrió con su cooperación para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo Sur-Sur abarca una amplia gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes.

41. Incluso con esta diversidad, algunos principios, destacados en el Documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi, y otras conferencias internacionales, se pueden observar ampliamente en las políticas y prácticas de los asociados meridionales. Entre los ejemplos figuran el respeto por la soberanía, la identificación y la independencia nacionales; la no injerencia en los asuntos internos; la correspondencia con las prioridades nacionales; y la unidad, solidaridad e igualdad entre los asociados. Un estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales indica que los principios de la cooperación Sur-Sur han evolucionado junto con los acontecimientos geopolíticos y económicos. Muchos de los principios apoyados en todo el mundo surgieron por primera vez en contextos

bilaterales o regionales; se aplican en contextos diferentes y se practican de forma distinta.

42. Los asociados meridionales han determinado algunas características fundamentales de la cooperación Sur-Sur en el diálogo reciente bajo los auspicios del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, en particular los siguientes: la diversidad de enfoques; la horizontalidad, como un proceso voluntario y una relación mutuamente convenida; la distribución equitativa de los beneficios; la no condicionalidad; la visión integral, que fomenta la capacidad de un desarrollo sostenible a más largo plazo; la orientación a los resultados, que tiene por objeto aumentar los beneficios mutuos y promover los resultados que beneficien a todos y las complementariedades; la flexibilidad, en la manera de compartir sus experiencias y conocimientos propios en el desarrollo; y la visibilidad, centrada en resultados concretos y por medio de proyectos impulsados por la demanda que están destinados a atender las necesidades del país.

43. Algunos asociados meridionales consideran que otra característica especial de su cooperación es un enfoque integrado, que engloba también los préstamos en condiciones no favorables y transacciones comerciales en el comercio y la inversión, aunque este enfoque va más allá del alcance de la cooperación Sur-Sur que se utiliza en el presente informe.

B. Tendencias y acontecimientos recientes

44. Se calcula que la cooperación Sur-Sur³⁴ alcanzó en 2011 entre 16.100 millones de dólares y 19.000 millones de dólares³⁵. La parte correspondiente a la cooperación Sur-Sur en la cooperación total para el desarrollo aumentó del 6,7% en 2006 al 10% en 2011, por debajo del punto máximo del 11% en 2008. La asistencia humanitaria Sur-Sur oscila entre el 3,5% y el 5% del total de la cooperación Sur-Sur, en que a los países árabes corresponde la mitad de los desembolsos.

45. Muchos asociados meridionales llevan a cabo su cooperación para el desarrollo dentro de sus regiones, donde desempeñan una función afianzadora, que impulsa el crecimiento, el comercio y la inversión. Algunos asociados consideran prioritarios los países con los que tienen vínculos históricos, culturales, religiosos o lingüísticos. Hay relativamente menos asociados que tienen un alcance mundial. La creciente función de las instituciones multilaterales meridionales³⁶ encierra la

³⁴ Para los fines del presente informe, la cooperación Sur-Sur incluye los recursos oficiales en condiciones favorables (préstamos en condiciones favorables, donaciones, así como el alivio de la deuda y la cooperación técnica) que se ofrecen dentro del sur con fines de desarrollo.

³⁵ Muchos asociados meridionales no publican los datos anualmente. A consecuencia de ello, las cifras sobre el volumen de la cooperación Sur-Sur son estimaciones basadas en los datos reunidos durante la preparación del segundo informe sobre la cooperación internacional para el desarrollo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se publicará próximamente). Para 2012-2013 solo se dispone de datos parciales, de modo que no es posible informar sobre el volumen de la cooperación Sur-Sur durante ese período. Se reconoce asimismo en el presente informe que, debido al carácter específico de esa cooperación, la información sobre el valor financiero de esta solo puede ser indicativa y no puede reflejar la escala y el impacto reales de la cooperación Sur-Sur.

³⁶ Por ejemplo, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, el Fondo para el Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y el Banco del Sur.

posibilidad de incrementar la cobertura geográfica de la cooperación Sur-Sur. El análisis de los asociados meridionales más grandes indica que más de tres cuartas partes de su cooperación Sur-Sur está dedicada a países de ingresos bajos o a países menos adelantados. Concentran sus recursos en condiciones favorables en esos países y proporcionan créditos a la exportación en condiciones no favorables a los países más ricos.

46. La cooperación Sur-Sur abarca una gran variedad de sectores. Algunos asociados meridionales están especialmente dispuestos a apoyar la infraestructura y la producción, en parte reflejando el reconocimiento de la función de esos sectores en su propio desarrollo. Predomina la infraestructura, y se calcula que le corresponde en torno al 55% de la cooperación Sur-Sur. Aún así, más de una tercera parte de esa cooperación sigue apoyando los sectores sociales y se destaca en la agricultura y la seguridad alimentaria, la salud, la educación y, cada vez más, la protección social. Las pautas de asignación sectorial de los distintos asociados tienden a reflejar los sectores fuertes y crecientes en sus propios países, lo cual les permite servirse de conocimientos altamente especializados y de las nuevas tecnologías.

47. Muchos asociados meridionales ofrecen solo cooperación basada en la concesión de donaciones, mientras que algunos grandes asociados bilaterales y multilaterales ofrecen principalmente préstamos en condiciones favorables. Un análisis detallado muestra que la mayor parte de los préstamos de esa cooperación se ofrece en condiciones altamente favorables. No obstante, parece haber bastante confusión en la comunidad internacional sobre el costo de esos préstamos, en parte debido a que los observadores incluyen también los créditos a la exportación en condiciones no favorables, o las líneas de crédito, y los préstamos y las inversiones del sector privado.

48. La cooperación Sur-Sur se caracteriza por su diversidad y se ofrece por conducto de una serie de modalidades. Los proyectos, en particular las iniciativas de cooperación técnica y creación de capacidad, representan cerca del 75% de esa cooperación. En los últimos años, los asociados meridionales han estado transformando su cooperación técnica, pasando de la formación a inversiones más grandes, con el fin de crear instituciones en los países asociados.

49. La cooperación Sur-Sur se lleva a cabo principalmente por medio de canales bilaterales. En los últimos años, los asociados meridionales han estado trabajando cada vez más con instituciones multilaterales, tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las organizaciones regionales. En general, los países en desarrollo más pequeños hacen más hincapié en encauzar la financiación para el desarrollo por conducto de las organizaciones multilaterales. Las organizaciones multilaterales meridionales se están convirtiendo también en importantes cauces para la cooperación Sur-Sur.

50. La cooperación Sur-Sur suele estar acompañada de unas condiciones precedentes de procedimiento que deben cumplirse antes de que se ponga en marcha la cooperación. La compra de bienes y servicios del país proveedor o el suministro directo de expertos, trabajo y materiales, se observa con más frecuencia en la cooperación bilateral Sur-Sur; la mayor parte de la cooperación efectuada por las organizaciones multilaterales y regionales meridionales no contiene esas condiciones (véase la sección III.B).

C. Desafíos

51. Los recientes diálogos entre los asociados meridionales han destacado en repetidas ocasiones la necesidad de mejorar la cooperación Sur-Sur en varios frentes.

52. Se han pronunciado llamamientos a fortalecer la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Se ha observado que algunas iniciativas ambiciosas Sur-Sur en ese ámbito están limitadas por la financiación y, a consecuencia de ello, carecen de seguimiento.

53. La calidad y la disponibilidad de información sobre la escala y las repercusiones de la cooperación Sur-Sur se ha quedado a la zaga de las demandas crecientes entre los asociados meridionales de aprendizaje entre pares. Así pues, los asociados meridionales han destacado la importancia del fortalecimiento de la evaluación de los logros y de los efectos para el desarrollo de los proyectos de cooperación Sur-Sur. Esa operación les ayudaría a reflexionar de forma más sistemática sobre las virtudes y los defectos de su cooperación para el desarrollo y seguir mejorando los resultados. Algunos asociados meridionales han adoptado medidas para mejorar la disponibilidad de información, perfeccionando al mismo tiempo la evaluación de su cooperación.

54. Los actuales marcos analíticos, que se sirven de los que se utilizaron para la cooperación tradicional para el desarrollo, se consideran inadecuados para la cooperación Sur-Sur, dadas sus diferentes modalidades. Se ha sugerido repensar el marco de los enfoques, las modalidades y los problemas de la cooperación Sur-Sur mediante el desarrollo de un léxico apropiado para esa cooperación.

55. Los asociados meridionales también han expresado la necesidad de seguir promoviendo el aprendizaje Sur-Sur a escala mundial. En los foros mundiales los países en desarrollo comparten sus experiencias que han tenido éxito. Ese aprendizaje entre pares podría enriquecer el diálogo mundial sobre el desarrollo. Se prevé que las instituciones multilaterales y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo desempeñen una función más activa en la tarea de facilitar ese aprendizaje.

V. Renovación de la alianza mundial para el desarrollo

A. Puesta en práctica de la alianza mundial para el desarrollo

56. La alianza mundial para el desarrollo se establece en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002. Ha servido, entre otras cosas, de marco para la movilización del apoyo internacional para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

57. Al centrarse en la AOD, el comercio, el alivio de la deuda y la disponibilidad de los beneficios de las nuevas tecnologías, el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo al fomento de una alianza mundial para el desarrollo, abarca varias

cuestiones clave que se abordan en el Consenso de Monterrey. Aún así, el Consenso de Monterrey va mucho más allá de esas cuestiones, ocupándose también de la movilización de los recursos nacionales, la financiación internacional privada y las cuestiones sistémicas, a saber, garantizar que los sistemas internacionales monetario, financiero y comercial apoyen las medidas de desarrollo. En el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo se destacan elementos adicionales, tales como la importancia de la creación de la capacidad, la transferencia de tecnología y las asociaciones de múltiples partes interesadas para la transición hacia el desarrollo sostenible. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, los Estados Miembros acordaron también elaborar estrategias para financiar el desarrollo sostenible.

B. Principales características de una renovada alianza mundial para el desarrollo

58. A una agenda para el desarrollo transformadora después de 2015, en que el desarrollo sostenible es el centro, debe corresponder una escala y un alcance del apoyo diferentes. La movilización de la AOD seguirá siendo el objetivo principal de la alianza mundial para el desarrollo. Aún así, se necesita una alianza mundial para el desarrollo renovada y convenida intergubernamentalmente en que se haga más hincapié en toda la amplitud de las cuestiones reflejadas en el Consenso de Monterrey y complementadas por el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y los resultados de los procesos de seguimiento correspondientes, en particular la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo y el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

59. Una alianza renovada para el desarrollo tendrá que reunir las pistas de Monterrey y de Río sobre la financiación para el desarrollo y los medios de aplicación, utilizando el Consenso de Monterrey como punto de partida. Tendrá que movilizar el apoyo nacional e internacional, tanto público como privado, para terminar las tareas inacabadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y situar al mundo en la vía hacia el desarrollo sostenible. Como parte de esta operación, se necesitará una inversión incrementada para la erradicación de la pobreza, la transición hacia el desarrollo sostenible y el suministro de bienes públicos regionales y mundiales.

60. Las dificultades y las oportunidades que están por delante entrañan no solamente el diseño de una alianza renovada para el desarrollo en el presente, sino también la construcción de una asociación dinámica para los años venideros. La alianza tendrá que evolucionar con el entorno económico mundial en proceso de cambio y ajustarse a la naturaleza unificada y universal de la agenda para el desarrollo después de 2015. A pesar del presente clima de austeridad económica en los países donantes más importantes, la alianza mundial para el desarrollo debe ser renovada de una forma que corresponda a la ambición transformadora de la agenda para el desarrollo después de 2015.

C. Cómo la renovada alianza para el desarrollo podría funcionar en la práctica después de 2015

61. Una renovada alianza para el desarrollo debe apoyarse en la AOD como fuente crucial de financiación del desarrollo y promover medidas para cumplir los compromisos de lograr la meta de las Naciones Unidas del 0,7% del ingreso nacional bruto como AOD, según se expone en los párrafos anteriores (véase la sección II). Seguir mejorando la calidad de la AOD debe considerarse parte integrante del esfuerzo por parte de la renovada alianza para el desarrollo de aumentar al máximo las repercusiones de la ayuda para el desarrollo (véase la sección III).

62. A medida que los países se vuelvan menos dependientes de la ayuda, una renovada alianza mundial para el desarrollo debería permitirles movilizar otras fuentes de financiación para el desarrollo para ir más allá del programa actual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el fin de luchar contra las causas profundas de la pobreza y ocuparse de sus múltiples dimensiones. Cuando los países dependan cada vez más de una mezcla de diversas fuentes de financiación para el desarrollo, esta dependencia hará todavía más importante la coherencia normativa entre las políticas asistenciales y no asistenciales como motor del progreso en el desarrollo.

63. Los países en todas las etapas de desarrollo tendrán que redoblar sus esfuerzos en la transición hacia el desarrollo sostenible. La AOD seguirá siendo una fuente importante de financiación de la transición, especialmente en los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos. Sin embargo, no se trata solo de la necesidad de financiación, sino también de los aspectos de la AOD relacionados con el intercambio de conocimientos, la creación de la capacidad y la transferencia de tecnología, los cuales, si corresponden a las necesidades del país, encierran grandes posibilidades. Esos aspectos pueden completar la inversión privada o contribuir a redirigirla a ámbitos que están luchando por atraer inversiones privadas.

64. Además, serán necesarios recursos estables y previsibles para suministrar los bienes públicos regionales y mundiales. Una renovada alianza mundial para el desarrollo tendrá que movilizar apoyo político para las fuentes innovadoras de financiación del desarrollo y ofrecer incentivos para los inversores institucionales con el fin de que inviertan en infraestructuras a largo plazo. La acción en ambos frentes requerirá un sistema internacional financiero estable y una gobernanza económica más equitativa.

65. Los gobiernos controlarán las negociaciones de la renovada alianza mundial para el desarrollo. No obstante, los gobiernos solos no pueden lograr la transformación necesaria. Será fundamental involucrar a toda la multitud de agentes en su diseño, aplicación y supervisión. Deben definirse claramente las funciones de los diversos agentes y han de reconocerse las diferentes responsabilidades y capacidades. Para aplicar con éxito la agenda para el desarrollo después de 2015 será esencial proporcionar las normas fundamentales y los incentivos para los diversos grupos de agentes y permitirles utilizar sus valores respectivos.

66. Las asociaciones de múltiples interesados eficaces, innovadoras y responsables para promover la aplicación pueden servir de complemento importante a una renovada alianza mundial para el desarrollo. Esas asociaciones, incluidas las diversas iniciativas recientes puestas en marcha bajo los auspicios de las Naciones Unidas, han mostrado grandes posibilidades. La participación de una gran cantidad

de agentes, incluidos los del sector privado, puede fortalecer la promoción, desarrollar soluciones específicas e innovadoras y movilizar recursos adicionales. Con el fin de aumentar al máximo las repercusiones del desarrollo, es crucial promover la coherencia en todas las asociaciones, evitar la creación de estructuras paralelas y garantizar que las asociaciones respondan a las prioridades de los países.

67. Es importante reconocer que las asociaciones de múltiples interesados no pueden todas ellas sustituir una renovada alianza mundial para el desarrollo, que proporcionará un marco general, ocupándose también de las cuestiones sistémicas. Una renovada alianza mundial para el desarrollo debe proporcionar el marco necesario para que cada asociación de múltiples interesados pueda funcionar con éxito.

VI. Fortalecimiento de la rendición de cuentas mutua y la disponibilidad de información de uso fácil

68. Una mayor rendición de cuentas mutua para la cooperación para el desarrollo a todos los niveles y una mayor transparencia pueden apoyar el cumplimiento de los compromisos y el progreso hacia el logro de resultados en el desarrollo sostenible para las personas, incentivando y generando confianza mutua y un cambio positivo de conducta entre los diversos agentes de la cooperación internacional para el desarrollo. Un marco mundial de supervisión y rendición de cuentas después de 2015, para todos los tipos de cooperación para el desarrollo, puede servir para evaluar y estimular el progreso, determinar los desfases en la rendición de cuentas y dirigir el apoyo a la capacidad donde más se necesita.

A. Rendición de cuentas mutua

69. En la cooperación internacional para el desarrollo, la rendición de cuentas sirve principalmente para apoyar la participación y la aplicación mediante el fomento del cumplimiento de los compromisos voluntarios y el progreso hacia los resultados del desarrollo sostenible³⁷. La rendición de cuentas puede servir de principio general y herramienta técnica que contribuyan a reunir a los agentes en condiciones de igualdad para mejorar la gestión y la dirección de sus esfuerzos. Esto es especialmente importante, ya que el entorno de los agentes, enfoques y modalidades de cooperación para el desarrollo sigue diversificándose.

70. La rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo se remonta al Consenso de Monterrey y ha evolucionado desde su publicación. Los Estados Miembros y otros interesados convinieron en el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2008 que el Foro desempeñaría una función crucial como mecanismo internacional de rendición de cuentas mutua para sintetizar el análisis del progreso en los procesos de rendición de cuentas mutua en el plano nacional y mundial, contribuyendo con ello a que los donantes y los países en que se ejecutan los programas respondan por sus actividades. La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 reafirmó

³⁷ José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga, "Accountability for development cooperation", estudio de antecedentes para el Simposio de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Alemania, marzo de 2014.

la importancia de la rendición de cuentas mutua para cumplir los compromisos de los países desarrollados y los países en desarrollo y acelerar con ello el avance hacia el logro de los objetivos.

71. El estudio sobre la rendición de cuentas mutua del Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo de 2013-2014 muestra un incremento moderado en los cambios de conducta estimulados por los mecanismos nacionales de rendición de cuentas mutua³⁸. Por ejemplo, algunos países informaron de una mejor correspondencia de los programas de los donantes con las prioridades nacionales de desarrollo y los compromisos de los proveedores de informar sobre sus actividades en las plataformas de información. En la práctica, la rendición de cuentas mutua sigue centrada en los gobiernos receptores, por ahora con pocos efectos sobre la conducta de los proveedores.

72. Los países receptores informaron sobre varios problemas de aplicación, tales como acordar las metas de cada proveedor, en particular sobre la igualdad de género; rastrear los gastos y los resultados desagregados; y asegurar inversiones suficientes en la capacidad de rendición de cuentas mutua en el plano local. En muchos países existen hojas de ruta para desarrollar o fortalecer la rendición de cuentas mutua, aunque requieren apoyo a largo plazo y una financiación constante. Las pruebas demuestran que una de las claves del progreso es el liderazgo del gobierno. Es igualmente crucial la inversión del proveedor en la capacidad institucional necesaria para examinar o analizar los procesos y los resultados de la cooperación para el desarrollo. A ese respecto, los ámbitos principales incluyen la dotación de personal, marcos nacionales y órganos de supervisión de alta calidad, tales como los parlamentos y las instituciones de auditoría y evaluación.

73. La creciente diversidad de proveedores indica que hay oportunidades de reflejar la eficacia de la cooperación para el desarrollo más allá de la AOD en políticas de ayuda o asociación y en los estudios del avance hacia el logro de las metas para la cooperación eficaz para el desarrollo. Las políticas nacionales de ayuda o asociación ofrecen un marco para asegurar que la AOD está integrada de forma adecuada y vinculada a la gestión por el gobierno de su propio presupuesto, para que los proveedores rindan cuentas, y para coordinar y supervisar las corrientes no presupuestarias. Ha aumentado considerablemente el número de países que disponen de políticas de esa índole, de 39 en 2011 hasta al menos 47 en 2013, principalmente en África³⁹.

74. Una multitud de mecanismos regionales y mundiales trata de promover la rendición de cuentas en la cooperación para el desarrollo, desde “focos” independientes hasta iniciativas de múltiples interesados y disposiciones intergubernamentales. Esos mecanismos demuestran los esfuerzos por abordar los desfases de conocimiento, por ejemplo, mediante el equilibrio de las fuentes y el

³⁸ Se considera que un mecanismo nacional de rendición de cuentas mutua es operacional si un país ha establecido una política convenida de ayuda o asociación, metas anuales para la cooperación eficaz para el desarrollo, revisiones conjuntas periódicas del progreso hacia el logro de las metas; debates sobre las revisiones en foros de coordinación que involucran a todos los interesados y un proceso para publicar las conclusiones de esas actividades.

³⁹ Angela Bester, “Third global accountability survey on mutual accountability”, estudio de antecedentes para el Simposio de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Alemania, marzo de 2014.

análisis de la información, la representación de diversos agentes y la realización de evaluaciones suficientemente frecuentes.

75. Las evaluaciones externas hacen pensar que los mecanismos mundiales y regionales siguen insuficientemente utilizados en el plano nacional, sin mencionar el propósito explícito de reforzar los mecanismos nacionales de rendición de cuentas mutua. Es preciso aclarar la división del trabajo para consolidar esos mecanismos y garantizar mejores vínculos y una mayor cooperación. Hay que fortalecer el compromiso de los parlamentos y de la sociedad civil como complementos de la rendición de cuentas social nacional, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

B. Gestión de la información sobre la cooperación para el desarrollo

76. La eficacia de la rendición de cuentas mutua requiere una mayor disponibilidad de información amplia, plenamente accesible y fácil de utilizar sobre las corrientes, la aplicación y los resultados de la cooperación para el desarrollo a todos los niveles. Los datos deben estar desagregados suficientemente para diversos fines. Es preciso explotar las nuevas tecnologías para hacer la recopilación de datos más fácil, participativa y accesible.

77. En la mitad de los países examinados para el Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo en 2013-2014, la rendición de cuentas mutua originó una demanda de información sobre esa cooperación, utilizada principalmente por los organismos gubernamentales y los proveedores. La mayoría de los gobiernos estudiados disponen de sistemas oficiales para el rastreo de la información sobre la AOD por lo menos una vez al año, centrándose en los desembolsos en curso y futuros. Sigue siendo deficiente el rastreo de los gastos y resultados desagregados por género.

78. Las iniciativas mundiales y regionales para la recopilación y la publicación de información sobre la cooperación para el desarrollo están dominadas por los intereses de los proveedores. A pesar de los recientes esfuerzos por equilibrar las fuentes, los datos siguen procediendo principalmente de las fuentes de los proveedores y no siempre corresponden a los sistemas nacionales de clasificación utilizados en los países en que hay programas. Básicamente, utilizan la información los círculos académicos y la sociedad civil de los países septentrionales para el análisis de las tendencias y la comparación de los proveedores.

C. Hacia un marco mundial de supervisión y rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo después de 2015

79. No hay un mismo planteamiento de la rendición de cuentas para los compromisos de cooperación para el desarrollo ni existe un enfoque único. Un marco mundial primario o básico, bien estructurado y plenamente reconocido de la supervisión y rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo puede reunir el análisis del progreso en los procesos de rendición de cuentas mutua a todos los niveles y ofrecer incentivos para movilizar a todos los Estados Miembros y a otros agentes para que se comprometan, con la promesa de resultados duraderos en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible como motivación más

poderosa. Este marco o estructura debe tener un diseño sencillo y estar dotado de las siguientes características principales:

- Proporcionar un espacio normativo y flexibilidad suficientes para todos los agentes para que se involucren con el fin de compartir conocimientos y progresos en los compromisos relacionados con la cantidad y la calidad, teniendo en cuenta sus diferentes capacidades y responsabilidades;
- Apoyarse en las pruebas procedentes de los mecanismos existentes de rendición de cuentas en el plano mundial, regional, nacional y local para apoyar decisiones de buena calidad y resultados eficaces;
- Utilizar modalidades más fuertes de rendición horizontal de cuentas, tales como la revisión por pares y la rendición de cuentas mutua, para ir más allá de la supervisión y la vigilancia;
- Fomentar la rendición de cuentas sobre los compromisos y resultados de forma que no sobrecargue los equipos de cooperación para el desarrollo sobre el terreno ya suficientemente forzados;
- Garantizar que todos los interesados estén plenamente capacitados para involucrarse en procesos de consulta enérgicos e integrados, estando los parlamentos en el centro de los mecanismos nacionales de rendición de cuentas;
- Servir de parte integrante de la supervisión y la rendición de cuentas de la agenda ampliada para el desarrollo después de 2015, estando intrínsecamente vinculados a la asociación mundial para el desarrollo, el entorno propicio mundial y las cuestiones sistémicas;
- Promover una coordinación y coherencia normativas mayores para el desarrollo con el fin de conseguir mejores resultados.

VII. Principales mensajes y recomendaciones

80. Al repasar las tendencias y el progreso en la cooperación para el desarrollo, el presente informe contiene los siguientes mensajes y recomendaciones principales.

81. Aunque la AOD seguirá siendo crucial, su uso tendrá que adaptarse para hacer frente a las nuevas exigencias y responder a una agenda para el desarrollo después de 2015 unificada y universal. Es preciso acelerar el progreso hacia el logro de la meta de las Naciones Unidas del 0,7% del ingreso nacional bruto en AOD.

82. Todos los países en desarrollo necesitarán un apoyo continuo en sus esfuerzos por erradicar la pobreza y en la transición al desarrollo sostenible. Este apoyo debe ser flexible y específico para cada país.

83. Es necesario proporcionar más AOD para apoyar los esfuerzos productivos destinados a movilizar los recursos nacionales, crear la capacidad productiva e incentivar la inversión privada en los países y sectores que, en caso contrario, se consideran demasiado arriesgados o carentes de beneficios. Dado el potencial, aún con sus defectos, de la movilización o la mezcla de las fuentes públicas y privadas para generar recursos adicionales, se requieren medidas para garantizar unas repercusiones suficientes para el desarrollo y la plena transparencia, la rendición de cuentas y la identificación nacional con esa modalidad.

84. La creciente dependencia de los países de una mezcla de fuentes de financiación para el desarrollo hace todavía más importante la coherencia normativa entre las políticas asistenciales y no asistenciales y un medio nacional e internacional propicio como factores determinantes del progreso del desarrollo.

85. La financiación pública internacional utilizada para los bienes públicos mundiales es conceptualmente diferente de la AOD, aunque puede generar grandes beneficios para el desarrollo de los países en desarrollo. Las corrientes de financiación para los bienes públicos mundiales deben ser objeto de una rendición de cuentas separada y exacta, y hay que garantizar que se ofrezcan además de los compromisos existentes.

86. Deben cumplirse los compromisos actuales sobre la calidad y eficacia de la AOD. Se necesita desplegar más esfuerzos para reducir la condicionalidad, aumentar al máximo la asignación entre los países, garantizar la flexibilidad para responder a las conmociones, incrementar las condiciones favorables y reducir la fragmentación de la AOD.

87. Es preciso ampliar la supervisión voluntaria para abarcar esos principios de calidad de la AOD, complementando el Informe de avances de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, que ha de reflejarse en las iniciativas de rendición de cuentas y transparencia para el seguimiento de los resultados de la AOD. Los sistemas de rastreo para determinar los compromisos de encauzar inversiones a las mujeres y las muchachas y la supervisión y rendición de cuentas que tienen en cuenta el género deben fortalecerse y estar apoyados por rigurosas evaluaciones del impacto.

88. Para una acción colectiva más intensa respecto de la eficacia de la cooperación para el desarrollo se requiere un continuo diálogo normativo mundial y una supervisión eficaz. También es preciso explorar los principios de eficacia de los diversos agentes como aportación a la renovada alianza mundial para el desarrollo. A pesar de las diferencias en los aspectos técnicos, hay facetas comunes en la identificación nacional, en las asociaciones basadas en la confianza e inclusivas y en la concentración en las repercusiones para el desarrollo a largo plazo y eficaces en función de los costos. En lo que respecta al sector privado, en el futuro hay que evaluar periódicamente los efectos de su compromiso con las necesidades de desarrollo.

89. Los asociados meridionales han resaltado la importancia de fortalecer la evaluación de los logros y los efectos para el desarrollo de los proyectos de la cooperación Sur-Sur. Algunos han sugerido repensar el marco de los planteamientos, las modalidades y los problemas de la cooperación Sur-Sur mediante el desarrollo de un léxico adecuado para esa cooperación.

90. Los principios, los enfoques, las características y las prácticas de la cooperación Sur-Sur pueden aportar información a las actividades mundiales para orientar la futura cooperación para el desarrollo. Se precisa una mayor disponibilidad y calidad de la información sobre la cooperación Sur-Sur para responder a la fuerte demanda de aprendizaje entre pares entre los países del sur. Se prevé que las instituciones multilaterales y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo desempeñen una función más activa en la tarea de facilitar ese aprendizaje.

91. Es necesario estar a la altura de la agenda transformadora para el desarrollo después de 2015 con una escala y un alcance diferentes del apoyo internacional. El

Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo puede servir de punto de partida para renovar la alianza mundial para el desarrollo, como una asociación dinámica que pueda ajustarse a las necesidades en evolución y el medio económico cambiante en los próximos años. Una alianza de esta índole puede reunir las pistas de Monterrey y Río sobre la financiación del desarrollo y los medios de aplicación.

92. Si bien los gobiernos tienen que colocarse a la cabeza de la renovación de la alianza mundial para el desarrollo, los agentes del desarrollo desde el principio deben comprometerse con su diseño y aplicación. Es preciso definir claramente las funciones de los diversos agentes, dadas sus responsabilidades y capacidades diferentes. Una renovada alianza para el desarrollo debe contribuir a apoyar y estimular las asociaciones de múltiples interesados que promueven la aplicación involucrando a diferentes interesados y permitiéndoles utilizar sus valores respectivos.

93. En la cooperación para el desarrollo, la rendición de cuentas sirve para garantizar el cumplimiento de los compromisos y el progreso hacia la sostenibilidad de los resultados del desarrollo. También puede reunir a los agentes para mejorar la gestión y la dirección de sus esfuerzos. En la práctica, la rendición de cuentas mutua nacional sobre la AOD sigue más centrada en los gobiernos receptores, y hasta la fecha ha tenido escasos efectos en la conducta de los proveedores. Aún así, hay un consenso creciente acerca de que la rendición de cuentas mutua puede mejorar la eficacia de la AOD liberando sus recursos y capacidades por conducto de modalidades eficaces en función de los costos y la financiación previsible con una condicionalidad limitada.

94. Sin ser un enfoque único para todos, un marco primario o básico de la supervisión y rendición de cuentas mundiales para la cooperación para el desarrollo, en particular disposiciones de sucesión del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, puede reunir el análisis sobre los progresos a todos los niveles y proporcionar los incentivos apropiados para movilizar a todos los agentes para que se involucren, con la promesa de resultados duraderos en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible como la motivación más poderosa.

95. Este marco mundial de supervisión y rendición de cuentas para la cooperación para el desarrollo debe funcionar como parte integrante de la supervisión y rendición de cuentas de una agenda más amplia para el desarrollo después de 2015. Debe estar vinculado intrínsecamente a la renovada alianza mundial para el desarrollo, al entorno mundial propicio y a las cuestiones sistémicas.

96. El ciclo 2012-2014 del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se destacó por los sinceros debates sobre la manera en que podría funcionar en la práctica una alianza mundial renovada y sobre las repercusiones de una agenda para el desarrollo después de 2015 unificada y universal para la futura cooperación en ese ámbito. Se desprendió de los debates la disposición de una gran variedad de interesados de ver con nuevos ojos las bases de la cooperación para el desarrollo, sugiriendo que se estaba abriendo espacio para movilizar un apoyo internacional a la altura de la ambición de la agenda transformadora para el desarrollo después de 2015. El Foro ofrece una plataforma apropiada para proseguir esos debates como parte de una estructura global coherente para la cooperación para el desarrollo.