

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Estudio de donantes

### AUSTRIA

## Resumen Ejecutivo

### Introducción: Alcance de la evaluación

Austria adoptó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP, 2005) y el Programa de Acción de Accra (AAA por su sigla en inglés, 2008). En estos dos documentos, los organismos de desarrollo y los países socios acordaron realizar las mejoras cualitativas necesarias para fortalecer la eficacia de la ayuda al desarrollo y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000). Austria estableció un Plan de acción sobre la eficacia de la ayuda (2006-11), así como un Plan de acción y aplicación de la AAA (2009-11).

Austria participa en la evaluación de la DP: (1) contribuyendo a la evaluación de Uganda, (2) a través de un estudio de oficinas centrales, y (3) participando en las rondas de seguimiento. El presente estudio de las oficinas centrales de Austria se centra en el sistema de Cooperación Austríaca de para el Desarrollo (ADC, por sus siglas en inglés), incluidos los ministerios involucrados, la Agencia Austríaca de Desarrollo (ADA por su sigla en inglés), el Banco Austríaco de Desarrollo (OeEB por su sigla en alemán) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) como organismos intermediarios o de aplicación en Viena, así como las oficinas de cooperación en los países prioritarios para la ADC.

La evaluación se centra en las tres condiciones habilitantes, (compromiso, capacidades e incentivos) especificadas en los términos de referencia genéricos.

Para el estudio austríaco de oficinas centrales, un grupo de referencia austríaco compuesto por representantes del Minis-

terio de Asuntos Europeos e Internacionales, el Ministerio de Finanzas (BMF por su sigla en alemán), la Agencia Austríaca de Desarrollo y las Organizaciones de la Sociedad Civil proporcionó información muy útil para los términos de referencia, el informe inicial y la primera versión del borrador de informe.

La metodología incluyó la lectura de la documentación internacional y nacional sobre la DP, una serie de 42 entrevistas semiestructuradas con los representantes de las organizaciones participantes, llevadas a cabo en Viena (del 20 al 28 de septiembre de 2010), y una encuesta electrónica en las 12 oficinas de coordinación.

### Hallazgos y conclusiones principales

**Características clave:** La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) de Austria se encuentra en regresión, de €1.321.000.000 en 2007 (un 0,50% del Producto Nacional Bruto) a €820.000.000 en 2009 (0,30%). La AOD de Austria está muy fragmentada: en 2009, 136 países (de un total de 150 elegibles para la AOD) recibieron ayuda de la AOD de Austria, con un promedio de €1.900.000 por país. Austria está casi resignada a dejar de seleccionar, pero la tendencia sigue apuntado hacia una fragmentación aún mayor. En 2008, sólo tres de los países prioritarios de Austria estuvieron entre los diez principales receptores de ayuda de la AOD (Irak, *Bosnia y Herzegovina*, Chad, Egipto, Turquía, China, *Kosovo*, regional/plurinacional de Europa, regional de África Subsahariana y *Uganda*). En los últimos dos años, la ayuda programable por país representó

solamente una pequeña proporción de la AOD austríaca, de un 10% aproximadamente. Entre los donantes bilaterales del ADC, Austria está en el antepenúltimo puesto en cuanto a la cuota de ayuda programable por país y en el penúltimo en cuanto a concentración (Informe 2009 de la OCDE sobre la división del trabajo, páginas 21 y 28). El volumen de las otras cuotas de la AOD austríaca oscila mucho: alivio de la deuda (55% - 5%), contribuciones a la cooperación para el desarrollo de la UE (25% - 15%) y contribuciones a las instituciones financieras internacionales (23% - 6%).

**Configuración jurídica:** Las leyes austríacas [la Ley federal de ministerios, la Ley federal de cooperación para el desarrollo, las diferentes leyes de contribución financiera a las instituciones financieras internacionales (IFI), las Directrices para las finanzas federales y varias otras] proporcionan una base inestable para el conjunto de la ayuda austríaca para el desarrollo, y generan condiciones operativas divergentes para las diferentes partes de la AOD. Las diferencias se encuentran específicamente en la cooperación bilateral para el desarrollo, las contribuciones a las instituciones financieras internacionales y las contribuciones a las organizaciones internacionales (ONU, UE).

**Política de desarrollo:** Austria no cuenta con una estrategia general de cooperación para el desarrollo. Hay varios intentos de brindar coherencia a la política austríaca de desarrollo en el nivel estratégico inmediatamente inferior, las directrices ministeriales e interministeriales. Sin embargo, son de carácter muy general y las Directrices para las finanzas federales prevalecen por sobre ellas. Por otra parte, no contribuyen a una orientación política adecuada de la AOD austríaca y no están respaldadas por mecanismos estratégicos fuertes de seguimiento.

**Problemas estructurales:** Estos problemas estructurales, que causan una gran fragmentación en la AOD austríaca, la baja coherencia interna y las fuertes oscilaciones en el financiamiento, no están en la agenda política interna de Austria. En sus declaraciones públicas internacionales, el gobierno austríaco no menciona estos problemas.

**Investigación de soluciones:** Austria, sin embargo, hizo varios intentos para superar esta situación. Estos intentos están en consonancia con los principios de la DP, si bien se hicieron sin referencia directa a la DP. El más importante de estos intentos fue la Fundación de la ADA en 2004, con el fin de crear una organización flexible y competente, capaz de manejar aproximadamente el doble de cooperación austríaca para el desarrollo (ADC por sus siglas en inglés). Dado que la ADA contaba con poca flexibilidad institucional, una distribución de funciones poco clara con el Ministerio de Relaciones Exteriores (BMeiA por sus siglas en alemán) y fondos mucho menores que lo previsto, este intento aún no ha tenido éxito. Hubo otros intentos fallidos, como la senda de la AOD hacia el objetivo de 0,51% de AOD para la UE en 2008, o la "Estrategia de Libro Blanco" en 2009.

**Aplicación de los principios de la DP:** En estas circunstancias, la aplicación de los principios de la DP se limitaba a la ayuda programable por país. En esa pequeña cuota de la AOD general (un 10% de la AOD total), Austria está logrando un progreso lento pero seguro hacia la aplicación de la DP.

El **potencial de progreso adicional** es limitado debido a la baja prioridad de la cooperación para el desarrollo en la agenda política austríaca, la distribución poco clara de las funciones de los actores involucrados, procesos complicados y el formato inadecuado de los documentos de políticas y estrategia.

Los actores involucrados han buscado soluciones sobre todo en los procedimientos desde arriba hacia abajo dentro de la jerarquía, como la modificación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo (2003), la senda de la AOD (2008), una "Estrategia de Libro Blanco" (2009), y en procedimientos descentralizados, como las directrices estratégicas interministeriales sobre medio ambiente y desarrollo o seguridad y desarrollo (2009-10). Sin embargo, estos intentos no lograron buenos resultados, o incluso fracasaron. Casi no se registraron intentos de ajustar los instrumentos insatisfactorios ya existentes, como los Programas Tri-anales en los procedimientos ascendentes.

**Evaluación de los factores contextuales:** No existe una estrategia de cooperación para el desarrollo que pueda actuar de guía para una aplicación general de la DP en la AOD austríaca. Austria dispone de un organismo especializado a fin de realizar la cooperación para el desarrollo, la Agencia Austríaca para el Desarrollo, fundada en 2004. Apenas fundada, la ADA se dedicó a la aplicación de los principios de la DP. El Ministerio de Asuntos Europeos e Internacionales, encargado de coordinar las políticas austríacas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo, le da mayor prioridad en la agenda general a otros temas, como la participación en los consejos de la ONU o la amplia visibilidad de Austria. El Ministerio de Finanzas, responsable de las contribuciones a las IFI, les otorga una alta prioridad a los principios de la DP, pero aplicarlos es en gran medida responsabilidad de las propias IFI respaldadas. Los actores austríacos involucrados no comparten la misma opinión sobre el carácter jurídicamente vinculante de la DP a nivel internacional. Ante la falta de una estrategia general de cooperación para el desarrollo, es difícil evaluar en qué medida son coherentes y complementarias las estrategias de los distintos actores. Hasta ahora, hay muy poca evidencia de la influencia directa de los principios de la DP en la ayuda programable por país (en 2009, aproximadamente el 45% de los nuevos compromisos de la ADA, que representa un 5% de la AOD total, se programaron de forma activa según los principios de la DP).

**Evaluación del compromiso:** La caída del 31,2% del volumen de la AOD austríaca en 2009 puso de manifiesto algunos problemas estructurales en la configuración de las políticas, que anteriormente no recibieron suficiente atención de un público muy amplio, siempre que Austria obtuviera buenos resultados en su camino hacia el objetivo de la UE de 0,51%

de AOD para 2010: No existe un mecanismo de política interna que contemple todo el conjunto de la ayuda para el desarrollo. No se puede utilizar como mecanismo el plan tri-anual, ya que en su forma actual es una mezcla de estrategia general y plan operativo para el BMeiA y la ADA. Por lo tanto, es necesario un cambio hacia una política de desarrollo a mediano plazo que cuente con apoyo político, para reducir solapamientos y divergencias entre la AOD y la ADC. Un punto decisivo para el compromiso austríaco será el Programa gubernamental para el 25° período legislativo de 2014-17. Otros compromisos para los objetivos individuales de la DP, como el aumento de las misiones conjuntas y las unidades conjuntas de ejecución de proyectos, el mayor despliegue de cooperación delegada, el aumento de la cuota de financiación común, etc., son de menor importancia pero igualmente deberán tenerse en cuenta al rediseñar el procedimiento de programación.

**Evaluación de las capacidades:** Austria tiene una notable capacidad para ofrecer soluciones innovadoras en unidades pequeñas dentro de contextos de trabajo específicos, pero estos esfuerzos no se llegan a extender a los planes operativos de todo el sistema y al aprendizaje mutuo sistemático sobre las potencialidades y los riesgos. Todavía se pueden delegar más competencias, se pueden redefinir las relaciones de trabajo y se puede mejorar la colaboración y el intercambio entre las partes principales. Se podría lograr una mejora rápida de las capacidades austríacas si los tres actores principales (el BMeiA, el BMF y la ADA) cooperaran mejor, estrechando las relaciones de trabajo de la cooperación para el desarrollo bilateral, multilateral, financiero y técnico bajo las siguientes premisas:

- Acortar la brecha en la cima jerárquica de los documentos de política mediante una estrategia austríaca general de cooperación para el desarrollo.
- Reducir la cantidad total de políticas, estrategias y programas en los niveles inferiores.
- Transferir los debates de los grupos de trabajo a las responsabilidades sectoriales.
- Simplificar la división del trabajo entre las tres partes involucradas.

El mejor medio para remediar el problema del limitado despliegue de capacidades sería otorgarle a la ADA una mayor independencia institucional del BMeiA así como una financiación adecuada a su tamaño, por medio de una modificación de la ley federal sobre la cooperación para el desarrollo.

**Evaluación de los incentivos:** Los incentivos y los factores disuasivos no están bien equilibrados. El personal de la ADC tiene una buena motivación intrínseca. Los factores disuasivos provienen de los siguientes factores: poco respaldo político, falta de política general de cooperación para el desarrollo, distorsiones de la AOD, cuota demasiado reducida de ayuda programable por país, división inadecuada del trabajo entre el BMeiA y el BMF, asignación de funciones poco clara entre la ADA y los ministerios, comunicación complicada de los ministerios con las oficinas de coordinación, volumen inadecuado de programas por país y falta de orientación hacia los

resultados. Otro factor que dificulta la orientación hacia los resultados es la especificidad cultural austríaca de dar mayor prioridad a la voluntad de hacer algo que a la calidad de su resultado.

**Evaluación de los problemas de aplicación:** A nivel estratégico, los principios de la DP están parcialmente aplicados al plan tri-anual y a las directrices estratégicas interministeriales. Se aplican plenamente en los nuevos programas nacionales para los países prioritarios desde 2010, y en las orientaciones estratégicas sobre los IFI. A nivel operativo, se aplican plenamente en la ADA. En otras instituciones, sin embargo, están escasamente aplicados. El aumento de la complementariedad y la división del trabajo en los países prioritarios puede reducir las duplicaciones (al haber menos sectores y una mayor coordinación de los donantes, etc.) Pero esta tendencia positiva se ve afectada por tendencias adversas, como por ejemplo el aumento de la fragmentación de la AOD y la gran cantidad de políticas y estrategias superpuestas. A nivel financiero, la tendencia descendente de la ADC representa un obstáculo para la aplicación de los principios de la DP. Los compromisos de varios años en la cooperación bilateral aún no están lo suficientemente desarrollados. En más de la mitad de los países receptores de AOD, los volúmenes financieros son tan reducidos que no se puede programar de manera rentable. En cuanto a la responsabilidad recíproca, el problema principal es la falta de una plataforma que permita discutir la responsabilidad política austríaca a nivel gubernamental o parlamentario.

**Más allá de la duración de la DP:** El alto grado de fragmentación de la AOD austríaca está socavando su credibilidad. Austria debe reducir la cantidad de países receptores de pequeñas contribuciones de la AOD austríaca con el fin de evitar aún más daños a su reputación. Para dirigir el proceso, podría resultar útil actualizar el Plan de Acción Austríaco sobre la Eficacia de la Ayuda para los años posteriores a 2012.

## Recomendaciones

### Recomendaciones generales

- 1) **Reposicionar la política de desarrollo austríaca:** El evaluador externo recomienda al Gobierno austríaco preparar cuidadosamente el reposicionamiento de la política de desarrollo austríaca, no sólo para el período posterior a la DP, sino más que todo para el próximo programa gubernamental.
- 2) **Diseñar nuevos programas regionales según los principios de la DP:** El evaluador externo recomienda al Gobierno austríaco: centrar la atención de los futuros programas regionales (por ejemplo, la región del Mar Negro), de acuerdo con los cinco principios de la DP.
- 3) **Una estrategia progresiva para reestructurar la AOD austríaca:** El evaluador externo recomienda al BMeiA: desarrollar una estrategia progresiva para reestructurar la AOD austríaca con el objetivo de crear un marco finan-

ciero jurídicamente vinculante y plurianual para toda la AOD, que establezca prioridades deliberadas en las alianzas estratégicas con otros ministerios.

- 4) **Coordinar las estrategias:** El evaluador externo recomienda enfáticamente al BMeiA y a la ADA: continuar con el proceso de coordinación que hasta ahora ha dado como resultado algunos logros, como los dos planes de acción 06-11 y 09-11, el nuevo formato de las estrategias nacionales, y la línea de base para las modalidades de ayuda a pesar de la situación financiera presumiblemente difícil.
- 5) **Simplificar los procedimientos:** El evaluador externo recomienda al BMeiA y a la ADA: generar transparencia en los puntos fuertes y las deficiencias de la actual ADC por medio de un enfoque pragmático, analizar las opciones básicas para los perfiles específicos de la concentración y/o fragmentación de manera consecuente, simplificar los procedimientos, cambiar a un estilo de trabajo más práctico en la cooperación internacional para el desarrollo.

#### Recomendación específica para el BMeiA

- 6) **Grupo de trabajo interministerial:** El evaluador externo recomienda al BMeiA dar a su división VII el mandato de establecer un grupo de trabajo interministerial a nivel de división, que incluya representantes de los Ministerios de Finanzas, Ciencia e Investigación, Medio Ambiente, la ADA y opcionalmente otros, con el objeto de definir una estrategia progresiva para reestructurar la AOD austríaca. Las tareas del grupo deben incluir:
  1. Evaluar opciones tales como una modificación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo, rediseñar los planes tri-anales, aclarar las prioridades temáticas, agrupar los instrumentos estratégicos ya existentes, rediseñar los mecanismos de financiación de la AOD, cambiar la atribución de responsabilidades entre los ministerios.
  2. Establecer un orden de prioridad para las opciones.
  3. Enlistar las medidas necesarias para aplicar las opciones con mayor prioridad.
  4. Elaborar una propuesta de aplicación que incluya un marco cronológico.
  5. Informar a los Ministerios involucrados en el grupo de trabajo por medio de notas paralelas sobre la propuesta.

El primero de los pasos antedichos deberá incluir como mínimo el ajuste de los planes tri-anales a los requisitos de la DP, mediante:

- a) La formulación de objetivos y resultados relacionados con indicadores cuantitativos.
- b) La mención de los objetivos y resultados obtenidos en el período del programa anterior.
- c) La mención clara de los acuerdos internacionales y compromisos de Austria.
- d) La distribución de responsabilidad por los resultados entre los Ministerios involucrados.

#### Recomendación específica para la división VII del BMeiA

- 7) **Centrarse en las estrategias:** El evaluador externo recomienda a la división VII del BMeiA concentrarse en la presentación oportuna de directrices estratégicas concisas que incluyan una distribución clara de las responsabilidades, resultados planificados y aportes financieros planificados. También le recomienda reducir la programación operativa.

#### Recomendación específica para la ADA

- 8) **Reducir y simplificar las estrategias, los conceptos y los programas:** El evaluador externo le recomienda a la ADA reducir la duplicación de documentos (como el estatuto y/o concepto de la sociedad, el programa de trabajo, el programa de trabajo sectorial) y las superposiciones (como el plan tri-anual y el programa de trabajo), reducir sus propias consideraciones de políticas en todos los documentos pero referirse a los documentos de política de Austria o de los gobiernos socios cuando sea necesario, e incluir en todos los documentos comparaciones y resultados respaldados por indicadores.

#### Recomendación específica para las ONG austríacas

- 9) **Cambiar de la apelación a las alianzas:** El evaluador externo les recomienda a las ONG fortalecer sus competencias de promoción interna, para discutir menos en términos de aplicación metodológica o de proyectos y más en términos políticos, y forjar alianzas más fuertes en las campañas.