

IRLANDA

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1 Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD bruta en US\$ millones	1325
% del ingreso nacional bruto (INB)	0.58%

Fuente: CAD/OCDE, preliminar datos de 2008.

A partir de 2000 Irlanda incrementó notablemente su AOD en términos absolutos registrando un aumento de 466% (sobre US\$ 234 millones), y la duplicó con relación al INB (del 0,29% en más).

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

En 2002 el Gobierno irlandés se comprometió a aumentar su AOD al 0,7% del INB para fines de 2007 (CAD, 2003, p. 11). Sin embargo, aún no se ha cumplido la meta intermedia del 0,45% del INB para 2002, y el *Taoiseach* (Primer Ministro de Irlanda) ha anunciado un nuevo objetivo. Actualmente Irlanda tiene el compromiso de aumentar su AOD al 0,6% del INB para 2010 y al 0,7% del INB para 2012, lo que significa un adelanto de tres años con respecto al plazo establecido por la UE. Según los cálculos del CAD, en 2010 ello representará desembolsos por valor de US\$ 1.300 millones (CAD, 2009).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras

Ministerio de Relaciones Exteriores

El programa internacional para el desarrollo, que es la función primordial de la asistencia irlandesa, está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores. No obstante, la política de cooperación para el desarrollo es competencia del Ministro de Estado para el Desarrollo en Ultramar, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien supervisa la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (DCD en inglés), la cual a su vez administra la asistencia irlandesa. En 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores desembolsó el 83% de la AOD total. El 17% restante fue desembolsado por otros organismos públicos y por el Presupuesto de Cooperación para el Desarrollo de la UE (Irish Aid, 2008a).

2.2. Políticas y documentos básicos

Libro Blanco de la Asistencia Irlandesa (Irish Aid, 2006a)

El primer Libro Blanco sobre la asistencia exterior de Irlanda para el desarrollo se publicó en setiembre de 2006. Allí se reitera que la lucha contra la pobreza es la meta predominante de la asistencia irlandesa, con especial énfasis en África, y se detallan los pasos que dará Irlanda en los próximos años para cumplir su compromiso de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los principios básicos

de la Asistencia Irlandesa se definen como: i) cooperación para el desarrollo, ii) identificación del sector público con los proyectos y transparencia, iii) efectividad y garantía de calidad, iv) coherencia y v) sostenibilidad en el largo plazo.

El Libro recomienda además el establecimiento de un Grupo de Trabajo contra el Hambre y una Unidad de Resolución de Conflictos, identificando asimismo la necesidad de contar con un nuevo Comité Interministerial de Desarrollo. Entre otras decisiones básicas el Libro incluye las siguientes: i) intensificar la cooperación con la ONU y la Unión Europea para garantizar una mejor calidad de la asistencia, ii) centrar la atención en la promoción de la gobernanza, la democracia y los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, iii) abogar por mejores términos de intercambio para los PMA (Países menos adelantados), iv) continuar reforzando la atención a los sectores sociales y v) incorporar los aspectos de género, medio ambiente, VIH/SIDA y gobernanza en todas las actividades de la asistencia irlandesa.

Informes anuales (Irish Aid, 2006b y 2007)

La serie de Informes anuales proporciona actualizaciones sobre todos los aspectos relativos a la asistencia irlandesa, tanto en lo que concierne a su cantidad como a su calidad.

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Primeros diez países	% de desembolsos brutos totales de AOD	% de desembolsos brutos de AOD bilateral	Millones de euros
Uganda	5,2%	8,4%	53
Mozambique	5,0%	8,1%	51
Etiopía	4,6%	7,4%	47
Tanzania	3,6%	5,9%	37
Zambia	2,8%	4,6%	29
Sudáfrica	1,8%	2,8%	18
Sudan	1,6%	2,5%	16
Lesoto	1,4%	2,2%	14
Kenya	1,1%	1,7%	11
Serra Leone	1,0%	1,6%	10

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE

En el período 2005-2006 los primeros diez beneficiarios mencionados recibieron el 45,2% de la AOD bilateral. Irlanda ha establecido asociaciones de cooperación con nueve países: Etiopía, Lesotho, Mozambique, Tanzania, Timor Leste, Uganda, Vietnam y Zambia en 2008, a los que se sumó Malawi (Irish Aid, 2008a). Sin embargo, actualmente Irish Aid está en vías de ampliar su asistencia y se propone incorporar un décimo país asociado (Irish Aid, 2006a). También presta asistencia para proyectos específicos a Zimbabwe, Sudáfrica, Liberia, Sierra Leona, Palestina, Europa Oriental y los Balcanes Occidentales.

Distribución entre los distintos grupos de beneficiarios (porcentaje de AOD bilateral bruta):

Países menos adelantados	58,4%
Otros países de bajos ingresos	8,4%
África Sub Sahariana	62,4%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. Criterios de preselección

Solamente los PMA son elegibles para acceder a la categoría de país beneficiario del programa.

3.2.2. Criterios de asignación

En términos generales, el criterio fundamental para decidir la asignación específica de recursos a un país continúa siendo su nivel de compromiso con los ODM. Para decidir si un país puede ser beneficiario de programas se deben tomar en cuenta los criterios siguientes: i) que el alcance del programa permita que la asistencia irlandesa tenga incidencia sobre el desarrollo, iii) que el gobierno beneficiario tenga la capacidad de identificarse con el proceso de desarrollo, iv) que el contexto político sea suficientemente estable para garantizar las condiciones básicas para un programa de asistencia, (v) que exista la posibilidad de trabajar a nivel regional, y vi) la presencia en el país de donantes con los que Irlanda ya trabaja en otros países beneficiarios de programas (*Irish Aid*, 2006a, p. 72).

Asimismo, se pueden aprobar programas específicos para los denominados estados frágiles, es decir estados en etapa de posguerra y/o con un muy bajo nivel de capacidad institucional.

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

Componente de donaciones en los compromisos de AOD bilateral (excluida la reestructura de la deuda)	100%
Componente de donaciones en la AOD bilateral a los países menos adelantados (PMA)	100%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE

4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD (desembolsos):

	millones de US\$	% de los desembolsos brutos de la AOD bilateral
Cooperación técnica destinada a proyectos independientes	-	-
Apoyo presupuestario general	21,3	3,4%
Proyectos y programas sectoriales (incluida cierta medida de cooperación técnica)	412,8	65,3%
Acciones relativas a la deuda	-	-

	millones de US\$	% de los desembolsos brutos de la AOD bilateral
Ayuda alimentaria para el desarrollo	9,9	1,6%
Otra asistencia en productos básicos	-	-
Emergencia y sobreendeudamiento	87,3	13,8%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE

Nota: el desglose en distintos tipos de asistencia que se presenta en el cuadro se extrajo de diversas fuentes de datos del CAD/OCDE. Por ello, las cifras en la columna final no suman 100%.

En los países beneficiarios de sus programas Irlanda se compromete a trabajar en la medida de lo posible mediante Mecanismos Basados en Programas (PBA en inglés). Entre estas modalidades se incluyen: i) los programas basados en áreas geográficas (fundamentalmente apoyo a las autoridades regionales para la ejecución de programas, ii) apoyo presupuestario sectorial, y iii) apoyo presupuestario general. Sin embargo, Irlanda no establece por sí misma meta alguna como porcentaje de la asistencia que pretende otorgar bajo la forma de PBA: “*Mantendremos una combinación de modalidades complementarias en cada uno de los países beneficiarios de nuestros programas*”. (*Irish Aid*, 2006a, p. 72). Actualmente Irlanda desarrolla programas de apoyo presupuestario general en Mozambique y Uganda (ambos países incluidos en sus programas), en tanto que en Vietnam participa en el cofinanciamiento del Crédito del Banco Mundial para la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (principal modalidad del Banco Mundial para financiar su apoyo presupuestario general (*Irish Aid*, 2007). Irlanda informa que en 2006 el 3,3% de su asistencia bilateral total se canalizó bajo la forma de apoyo presupuestario general (*Irish Aid*, 2006a).

Estos datos se reflejan tanto en los análisis de los gobiernos de los países HIPC como en la encuesta de la Declaración de París. Entre los países HIPC, Irlanda registra su mejor desempeño en términos de PBA en Uganda y Mozambique, mientras que el Indicador 9 de París le asigna el puntaje más elevado en Mozambique (100%) y Uganda (97%) y Vietnam (72%), principalmente con programas en las áreas de la salud y la agricultura.

El fortalecimiento de las capacidades se orienta principalmente a las instituciones públicas de los países beneficiarios, especialmente en los países incluidos en los programas. Sin embargo, en esos mismos países también hay ONG que reciben asistencia en fortalecimiento de las capacidades. Según la Encuesta de París, Mozambique, Tanzania y Zambia (todos 100%) son los países donde la cooperación técnica está más alineada a los planes de desarrollo nacionales.

4.3. Canales de asistencia

Irlanda distribuye aproximadamente el 38% de su AOD a través de organizaciones multilaterales, asignando el ODA 31% a la Comunidad Europea, el 29% a los organismos de Naciones Unidas y el 32% al Grupo del Banco Mundial (fuente: datos de 2005, CAD/OCDE). En 2007, 117,8 millones de euros, es decir el 19,7% de la asistencia bilateral de Irlanda, se canalizó a través de ONG asociadas. Además, Irlanda se comprometió a contribuir al desarrollo de una sociedad civil independiente y de medios de comunicación también independientes en los países beneficiarios (*Irish Aid*, 2006a).

En algunos países, la asistencia irlandesa que se canaliza a través de las ONG puede ser de proporciones importantes. Por ello, ninguno de los gobiernos de los países HIPC informa que el 100% de esa asistencia se canaliza a través de su presupuesto (Mozambique estima que la asistencia de Irlanda canalizada a través de su presupuesto representa el 75%).

4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de la AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	56,2%
de la cual: educación	10,1%
salud	12,1%
población	12,6%
suministro de agua potable y salubridad	2,7%
gobierno y sociedad civil	13,2%
Infraestructura económica	1,1%
de la cual: transporte y comunicaciones	0,6%
energía	0,0%
Producción	4,8%
de la cual: agricultura	4,3%
industria, minería, construcción	0,3%
comercio y turismo	0,2%
Multisectorial	5,0%
Asistencia a programas	4,9%
Acciones vinculadas a la deuda	-
Ayuda de emergencia	22,2%
Gastos administrativos	5,5%
No especificados	0,2%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE

El Libro Blanco de 2006 incluye extensas secciones sobre los sectores siguientes: i) Prevención y respuesta ante emergencias humanitarias, ii) Fortalecimiento de los órganos de gobierno y Lucha contra la corrupción, iii) Inversión en recursos humanos: sectores sociales (como la salud y la educación), iv) VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles, (v) Hambre, Seguridad alimentaria y Desarrollo rural, v) Paz, seguridad y desarrollo, vi) Derechos humanos y Desarrollo, (vii) Género y Desarrollo, (viii) Medio Ambiente y Desarrollo, y (ix) Comercio y Desarrollo (*Irish Aid*, 2006a). No se incluyen orientación real alguna sobre qué sectores deben tener prioridad sobre otros. El Libro Blanco también expresa el compromiso de asignar por lo menos 100 millones de euros a la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles.

En consulta con otros donantes del grupo Nordic+, Irlanda se comprometió a limitar a tres el número de sectores en los que trabaja en un determinado país. Asimismo, los donantes de Nordic+ tienen como meta una perspectiva mínima de 5 a 7 años de intervención activa en un sector específico (Nordic+, 2005).

Los gobiernos de los países HIPC en general estiman que la asistencia irlandesa está bien alineada con los sectores considerados prioritarios en la Estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) (por ejemplo, en Etiopía esa alineación con las prioridades de la ELP supera el 75%). Sin embargo, Irlanda no registra un desempeño

particularmente bueno en el financiamiento de todos los tipos de prioridades de la ELP, mostrándose reacio a financiar, por ejemplo, proyectos de infraestructura o energía.

4.5. Flexibilidad

Irlanda no prevé utilizar sus recursos en el caso de que un país beneficiario sufra choques económicos exógenos y/o problemas en su balanza de pagos. No obstante, los países HIPC señalan su flexibilidad al brindar alivio de emergencia contra choques económicos (como en el caso de Etiopía).

4.6. Previsibilidad

Según la evaluación recíproca del CAD de 2003, la asistencia de Irlanda no se consideraba muy previsible. En esa época, la DCI solamente tenía la obligación de formular una planificación anual. Sin embargo, para los 10 países integrantes del programa Irlanda actualmente compromete su asistencia dentro de marcos quinquenales, con documentos de país trienales, y su propósito es llegar a acuerdos de financiamiento de 5 años de duración con todos sus asociados (Irish Aid, 2006a).

De acuerdo con el Indicador 7 de París, que mide la relación entre los desembolsos registrados por el gobierno y la asistencia programada por el donante, Irlanda registra su práctica óptima en términos de previsibilidad de la asistencia en Etiopía y Tanzania (96%) seguido por Uganda (90%). Dentro del grupo de gobiernos HIPC, Etiopía y Uganda señalan que toda la asistencia destinada a los gobiernos forma parte de marcos de programación multianuales. Etiopía, Uganda y Sierra Leona también registran un elevado nivel de desembolsos reales dentro del ejercicio económico previsto.

4.7. Condicionalidad

En general, Irlanda no impone condicionalidades económicas o políticas en su apoyo a programas. Sin embargo, como ya se mencionó en la sección 3, solamente considera que un país es elegible para sus programas si estima que cuenta los niveles mínimos de capacidad y demuestra estar avanzando en la lucha contra la corrupción y la mejora de su gobernanza. En el caso de los programas de apoyo presupuestario general, Irlanda requiere que los donantes confíen en los sistemas financieros y administrativos de los países beneficiarios. En los países a los que otorga apoyo presupuestario general, aplica las metas y condiciones previstas en el Marco de Evaluación del Desempeño (PAF en inglés), como sucede en el caso de Uganda y Mozambique.

Según la encuesta del PFC HIPC, la condicionalidad de Irlanda es relativamente menos onerosa en Etiopía, Nicaragua, Sierra Leona y Uganda, y en los casos particulares de Etiopía y Uganda solamente causa retrasos menores.

4.8. Diálogo en términos de políticas

Irlanda participa especialmente en el diálogo sobre políticas con los 10 países incluidos en sus programas. Entre los países HIPC, Etiopía y Uganda son los que registran la máxima participación en este diálogo.

Al adoptar sus decisiones sobre desembolsos de apoyo presupuestario Irlanda no requiere oficialmente una buena trayectoria de cumplimiento con los programas del FMI, aunque realiza un estricto seguimiento de ellos en caso de que existan. Sin

embargo, algunos países HIPC, como Nicaragua y Uganda, consideran que parte del apoyo presupuestario está vinculado a tales programas.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

Para los países que participan en sus programas, cada tres años Irlanda publica Documentos de Estrategia de País. (CSP en inglés). En general, estos documentos se refieren a i) el contexto de desarrollo del país asociado, ii) un examen del programa trienal anterior, iii) la descripción del próximo programa trienal, y iv) aspectos relativos a la gestión y seguimiento del programa. En los Anexos se describen aspectos vinculados a la coordinación y armonización (*Irish Aid*, 2004).

Según la evaluación de los gobiernos de los países HIPC, las condiciones previas de Irlanda en general son relativamente menos engorrosas; por ejemplo, Etiopía y Uganda Irlanda solamente solicita una opinión legal y otras dos condiciones. Etiopía y Sierra Leona también señalan que los retrasos por estos motivos son relativamente breves. Para la mayor parte de su asistencia Irlanda no exige financiamiento de contrapartida.

Se intenta evitar el establecimiento de Unidades Ejecutoras de Proyectos (PIU en inglés). Según el Indicador 6 de París, Irlanda no utiliza ninguna PIU.

5.2 Métodos de desembolso

Los países HIPC indican que en general Irlanda utiliza una combinación de adelantos en efectivo, reembolsos y pagos directos a proveedores, registrándose los mayores niveles de desembolsos adelantados en Sierra Leona y Uganda. Etiopía (y en menor medida Sierra Leona) señalan que en los desembolsos solamente se registran retrasos mínimos.

5.3 Procedimientos de desembolso

De acuerdo a los gobiernos de los países HIPC, la práctica óptima con respecto al número de procedimientos de desembolso se registra en Mozambique (donde Irlanda solamente exige un procedimiento adicional a los del país beneficiario), seguido por Sierra Leona y Etiopía (dos procedimientos adicionales). El Indicador 5a de París indica que toda la asistencia irlandesa destinada al sector público se canaliza a través de los sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas (PFM en inglés) del país beneficiario en Vietnam y casi toda la ayuda en Etiopía (99%) y Tanzania (98%)

5.4 Procedimientos de adquisición

La asistencia de Irlanda es totalmente no condicionada (CAD 2007; Roodman y otros, 2006).

El Indicador 5b de París señala que en Etiopía, Vietnam y Zambia seguidos por Tanzania (98%) y Uganda (88%) toda la asistencia de Irlanda destinada al sector público se canaliza a través de los sistemas nacionales de adquisición. Los países HIPC registran retrasos mínimos debidos a los procedimientos de adquisición en Etiopía, y breves en Mozambique y Sierra Leona.

5.5 Coordinación

En varios casos la Asistencia Irlandesa coordina sus acciones con otros donantes para prestar su asistencia mediante un mecanismo de financiamiento conjunto. Por ejemplo, en un programa de enfoque sectorial ampliado en Tanzania la asistencia irlandesa coordinó sus actividades en el sector de la salud con DANIDA (Dinamarca), DFID (Reino Unido), GTZ/KfW (Alemania), Países Bajos, NORAD (Noruega), SDC (Suiza) y el Banco Mundial (Hobbs, 2001). En Vietnam, Irlanda participa en el cofinanciamiento del Crédito del Banco Mundial para la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (*Irish Aid*, 2007).

Estos son algunos ejemplos de los principios adoptados por el grupo de donantes denominado "Nordic+", que Irlanda integra. Irlanda ha convenido con este grupo de países la aprobación de varios documentos de armonización, como las directrices sobre cooperación delegada y la distribución del trabajo (Nordic+, 2005, 2006).

Según la encuesta de París, Irlanda solamente lleva a cabo en forma conjunta (Indicador 10a) más del 50% de sus misiones en un país (Zambia, 100%). Conforme Indicador 10b, Irlanda ha podido realizar en forma conjunta 50% o más de sus estudios analíticos en todos menos en dos países con puntuaciones más altas en Tanzania, Uganda y Vietnam con 100% de estudios analíticos conjuntos. En su calidad de miembro de la Unión Europea, en 2005 Irlanda se comprometió en París a reducir en 50% el número de sus misiones no coordinadas.

Principales fuentes de consulta (todas las fuentes de Internet citadas fueron consultadas en octubre de 2008)

CAD (2003) “*Ireland – Development Assistance Committee Peer Review*” * (Irlanda – Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo), en: www.oecd.org/dataoecd/25/43/21651179.pdf

CAD (2006) “*Simulation of DAC Members’ Net ODA Volumes in 2006 and 2010*” (Simulación de los volúmenes netos de la AOD de los miembros del CAD en 2006 y 2010), en: www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

Irish Aid (2004) “*Uganda Country Strategy Paper (2004-2006)*” (Documento de Estrategia de País para Uganda), en: www.irishaid.gov.ie/Uploads/Uganda_CSP2004-2006_Part1.doc y www.irishaid.gov.ie/Uploads/Uganda_CSP2004-2006_Part2.doc

Hobbs, Graham (2001) “*The Health Sector Wide Approach and Health Sector Basket Fund*” (Enfoque integral del sector de la salud y Canasta de recursos comunes para ese sector), en: www.tzdp.org.tz/uploads/media/Basket_Fund_Study.doc

Irish Aid (2006a) “*White Paper on Irish Aid*” (Libro Blanco sobre la Asistencia irlandesa), en www.irishaid.gov.ie/whitepaper/

Irish Aid (2008a) “*Annual Report 2007*” (Informe Anual 2007), en http://www.irishaid.gov.ie/publications_report.asp

Irish Aid (2008b) “Países”, en <http://www.irishaid.gov.ie/countries.asp>

NORDIC+ (2005) “*Nordic+ Complementarity Principles*” (Principios de complementariedad de Nordic+), en

www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/777F50E9-5638-4468-8CB5-19D87AEC5621/0/complementarityfinalasagreedbyDGs.doc

NORDIC+ (2006) “*Joint Action Plan on Harmonisation and Alignment*” (Plan de acción conjunto sobre armonización y alineación), aprobado en la reunión de Directores Generales del 23 y 24 de marzo de 2006, en

www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf

Roodman, David, Scott Standley and Sanjeev Sharma “Commitment to Development Index Country Report – Ireland”, en

www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_country/ireland/

**N del T: la expresión "peer review" (de la cual no se dispone de una traducción oficial al español) identifica el examen crítico que los miembros del CAD realizan sobre las políticas de cooperación para el desarrollo de cada uno de los demás miembros. Se ha decidido utilizar la expresión "evaluación recíproca".*