

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO Y SUS POSIBLES EFECTOS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ONGs

Julia Flores y Dr Achim Engelhardt

Miembros fundadores del Lotus M&E Group. Es una red de evaluadores que se dedican al mejoramiento de la efectividad de la ayuda internacional por medio de seguimiento y evaluación. Los miembros del grupo han trabajado para un centro de recursos especializado en seguimiento y evaluación del Departamento de la Cooperación Internacional del Reino Unido (DFID).

Introducción

Eficacia es la palabra clave que define la prometedora "Declaración de París" la cual fue acordada hace ya más de un año, en Marzo del 2005. La declaración presenta metas claras para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de la apropiación, armonización, alineación & resultados y mutua responsabilidad. No obstante quedan muchas dudas por aclarar con respecto al proceso de implementación de la misma. Este documento cuestiona y analiza las implicaciones de la "Declaración de París" en la sociedad civil y ONGs así como también la falta de sistemas apropiados de "Seguimiento y Evaluación" en el proceso de implementación. Igualmente se hace referencia en algunos casos a la situación específica de España como país miembro en ese proceso.

El objetivo de este documento es fomentar la participación y el dialogo entre los gobiernos, las ONGs, la sociedad civil y la comunidad de cooperación internacional general en este tipo de procesos.

Durante la reunión de París se decidió enfocar la agenda en acciones que tengan un impacto directo en la eficacia de la ayuda al desarrollo. Para poder supervisar el progreso se desarrollaron 12 indicadores. Como en Monterrey, se reconoció la importancia de un aumento del volumen de la ayuda dedicada a las actividades de desarrollo. La declaración es sumamente prometedora pero su éxito esta basado en muchas asunciones. No solamente será de suma relevancia el apoyo que se brinde a los países socios al momento de reforzar sus gobiernos a mejorar el desempeño de la ayuda al desarrollo sino que también los procesos participativos y los sistemas de SyE que se usen al momento de tomar decisiones serán determinantes, ya que en algunos países la democracia se puede cuestionar. Todo esto será aún más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conllevan a un aumento de la ayuda al desarrollo.

En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, se prosigue la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), ya que se cree que incrementaran el impacto de la

ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.¹

En el documento de la “Declaración de París” se han establecido las siguientes metas:

- Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo
- Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países
- Especificar indicadores, calendarios y metas
- Supervisar y evaluar la implementación

Como compromisos de la cooperación y para poder mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo se ha considerado como temas relevantes:

- Apropiación
- Alineación
- Armonización

Gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad

El papel de las ONGs y la sociedad civil

Como poder definir el papel de las ONGs y la sociedad civil es importante entender su definición:

Una **ONG** es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG's llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar a implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud.

Fuente: Departamento de Información Pública, Naciones Unidas

El Banco Mundial utiliza el término sociedad civil para referirse a una **amplia gama de organizaciones no** gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.

Esta claro que la “Declaración de París” es un acuerdo establecido a nivel de gobiernos. La participación y el papel de las ONGs y la sociedad civil en dicha declaración no ha sido tratado y tal vez hasta un cierto punto se sobre entiende que serán los países socios los cuales a partir de ahora definirán el papel que jugaran la sociedad civil y las ONGs en ese proceso. Cabe también recalcar que la “Declaración de París” muestra algunas limitaciones ya que solo se concentra en

¹ Foro de Alto Nivel: París 28 de Febrero – 2 de Marzo de 2005. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

medir la eficacia de la ayuda al desarrollo y no toma en cuenta medidas para la efectividad o el impacto de la ayuda.

Existen muchos países con gobiernos frágiles, otros en los cuales se cuestiona su democracia y algunos en los cuales la corrupción es predominante. En este tipo de países las ONGs y la sociedad civil muy frecuentemente juegan un papel crucial al momento de supervisar y evaluar las estrategias nacionales de los países. En la "Declaración de París" el papel de las ONGs y de la sociedad civil no ha sido formalizado así como tampoco se ha establecido pautas sobre su participación, derechos y deberes.

En países en los cuales gran parte de la ayuda al desarrollo esta siendo actualmente manejado por ONGs como en es el caso en España ONGs estarán confrontadas con las siguientes preguntas:

- ¿Que pasará cuando la ayuda al desarrollo sea directamente gestionada por los países socios y sus gobiernos nacionales y las ONGs tengan que solicitar fondos a los países recibidores de la ayuda?
- ¿Se verán las ONGs obligadas a alinear sus estrategias a la de los países socios?
- ¿Como afectará la nueva declaración a la independencia de las ONGs y a su función de supervisadores y evaluadores independientes de la ayuda?

Como ejemplo se puede hacer referencia a los nuevos planes de financiamiento de la EU los cuales demuestran que no existirán mecanismos de co-financiamiento para las ONGs Europeas ya que todo el financiamiento será entregado directamente a las oficinas/representaciones de la EC en los países recibidores de la ayuda. En otras palabras las ONGs tendrán que alinearse a la estrategia nacional acordada entre la EC y el país recibidor de los fondos respectivamente.²

Durante el seminario de INTRAC en Suecia, en Octubre del 2005, se presentó la "Declaración de París" a las ONGs europeas participantes. A pesar que la declaración ya había sido firmada siete meses antes era sumamente sorprendente que las ONGs no estaban aún concientes de que dicha declaración existía y mucho menos de cuales serian las consecuencias que esta traería. Parece que aunque la "Declaración de París" concierne a toda la comunidad de cooperación internacional muy poco han hecho los gobiernos de los países para concienciar a las ONGs y la sociedad civil sobre la existencia de dicha declaración.

El papel de las ONGs y la sociedad civil en el área de seguimiento y evaluación

Como ya mencionado anteriormente las ONGs y la sociedad civil juegan un papel clave en algunos países al momento de supervisar y evaluar las estrategias nacionales de los países. La "Declaración de París" presenta muchos vacíos sobre todo con respecto a las formas de seguimiento y evaluación al momento de implementarlas. También deja claro que la rendición de cuentas será de país a país dejando de lado la sociedad civil y las ONGs. Teniendo en cuenta esto se han analizado algunos puntos de la declaración y sus efectos al momento de supervisar y evaluar los gobiernos.

Área I: *Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ejemplo.: Planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño) y*

² INTRAC 2006: Newsletter No. 33 – Aid Harmonisation: Challenges for Civil Society

Área VI: *Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.*

Las ONGs y la sociedad civil son en su mayoría órganos independientes, sin embargo la declaración indirectamente obligara a la ONGs a ser una extensión de los gobiernos dado a que dependerán de ellos al momento de requerir fondos para sus actividades. La dependencia que se podría crear podría afectar directamente la independencia y transparencia de las mismas la cual las diferencia de los gobiernos de los países socios en los cuales operan. En otras palabras las ONGs probablemente tendrán que adaptarse a los requerimientos de los países socios. En países con gobiernos bien establecidos esto no presentará mayores consecuencias pero cabe recalcar que en muchos de los países socios la democracia se puede cuestionar. Las ONGs sobre todo se podrían ver confrontadas con una nueva realidad la cual no ayudará al mejoramiento de la eficacia de la ayuda al desarrollo sino tal vez a su empeoramiento.

Al crear esta situación tan controversial para la sociedad civil y las ONGs la pregunta será si la ciudadanía de los países socios y los resultados que se provean de los procesos de seguimiento y evaluación para la rendición de cuentas serán lo suficientemente transparentes como para medir realmente la eficacia de la ayuda.

Área II: *Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.*

La "Declaración de París" estipula que la ayuda al desarrollo debe ser alineada a las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades entonces esto significará que los gobiernos nacionales y locales de los países crearán sus estrategias de prioridad. La pregunta será si los gobiernos de los países socios permitirán la participación de las ONGs y la sociedad civil al momento de tomar decisiones sobre las prioridades de los países.

Teniendo en cuenta que por lo general ONGs reciben parte de sus fondos de instituciones bilaterales, las cuales han firmado la declaración, eso significará que tendrán que considerar y alinearse a partir de ahora a las prioridades establecidas por los países socios. Para muchas ONGs sobre todo aquellas que trabajan en países en los cuales la democracia esta puesta en duda esto podría significar que las ONGs deberán trabajar a favor de las metas de los gobiernos nacionales dejando de lado sus propias metas o estrategias. Este punto presentará un reto muy grande para la sociedad civil y ONGs las cuales no siempre se concentran en seguir los objetivos de los gobiernos sino también de seguir sus propios objetivos ya que es la forma como están constituidas.

La idea de que los países socios definan sus prioridades es en un primer momento excelente pero no olvidemos las experiencias hechas con los PRSP los cuales han sido fuertemente criticados por excluir en muchos casos a la población vulnerable, ONGs y la sociedad civil. Es crucial que las malas experiencias realizadas en algunos procesos del PRSP no se repitan y para esto es necesario crear sistemas de seguimiento y evaluación que tengan la función de controlar y de asegurar la participación no solo de los gobiernos nacionales y locales sino también las ONGs y la sociedad civil y al mismo tiempo que envuelvan a la población más vulnerable durante los procesos de selección de prioridades.

Área III: *Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.*

La intensificación de la responsabilidad mutua de los países donantes y socios hacia sus ciudadanos y parlamentos debería también estar basada en sistemas de empoderamiento para la sociedad civil y ONGs. Sin embargo no se menciona esto en la “Declaración de París”. En muchos países no existe la infraestructura que permita a sus ciudadanos, ONGs y la sociedad civil la supervisión y evaluación de las actividades de los países. Sistemas de empoderamiento son necesarios para asegurar la entrega de los servicios ofrecidos por parte de los gobiernos y el cumplimiento de sus planes estratégicos.

Área IV: *Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible y*

Área clave V: *Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.*

La eliminación de la duplicación de esfuerzos y la racionalización de las actividades de los donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible así como también la reformación y simplificación de las políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios son objetivos que seguramente tendrán un impacto positivo en el aumento de la efectividad de la ayuda al desarrollo.

Acción 1: *[Cambiar] debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.*

Aunque en muchos países los sistemas y metodologías de seguimiento y evaluación son claramente comprendidos e implementados, aún existen países en los cuales técnicas básicas de evaluación no son implementadas mientras que en otros el seguimiento y evaluación solo tiene una función de control. Como ejemplo podemos observar que España siendo un país del norte aún tiene algunos retos por sobrepasar. Seguimiento y evaluación en España no han sido institucionalizados en su totalidad y por lo general al momento de implementarlos se basan más en una función de control. Es evidente que en muchos países existe una gran falta de conocimiento sobre seguimiento y evaluación entonces es claro que la capacitación de los países deberá ser un proceso gradual tanto en el norte como en el sur. La pregunta es como se pretende lograr que países en los cuales nunca se han institucionalizado estos sistemas básicos de repente se tengan que implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.

Las ONG's y la sociedad civil tienen que tomar acciones

La “Declaración de París” no especifica como se quiere solucionar los problemas de corrupción, la falta de transparencia y capacidad con respecto a los sistemas de seguimiento y evaluación de algunos países. En muchos lugares la sociedad civil ha tenido una función seguimiento y análisis del cumplimiento de los planes nacionales de gobierno. A pesar de que esta función de la sociedad civil es reconocida no se ha hecho ninguna mención de esto en la “Declaración de París”.

Teniendo en cuenta que muchas de estas metas deberán en su mayoría ser alcanzadas en el 2010 entonces la pregunta será como los países socios están creando sus marcos operativos. ¿Están siendo estos creados actualmente en colaboración con la sociedad civil y ONGs? El progreso de las metas de la “Declaración de París” será supervisado en el 2008 lo que muestra la urgencia que requiere la aclaración del papel de la sociedad civil y ONGs en la “Declaración de París” al mismo tiempo que ellas deberían mostrar su propia iniciativa para hacer un llamado a la cooperación internacional sobre este tipo de temas.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org