

Una obra en curso

La Declaración de París restituye la reforma de la ayuda al primer plano, pero sigue centrada en los donantes

Elaine Venter

Vencer la pobreza no es un acto de caridad, sino de justicia. Es la protección de un derecho humano fundamental: el derecho a una vida digna y decente.

Los pasos que deben dar las naciones desarrolladas son claros. El primero es velar por la justicia en lo comercial. El segundo es poner fin a la crisis de la deuda de los países más pobres. El tercero es proporcionar mucha más ayuda y asegurarse de que sea de primera calidad.

Nelson Mandela

LA DECLARACIÓN de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo forma parte de un compromiso mundial por reducir la pobreza y la desigualdad, estimular el crecimiento económico, desarrollar capacidades y hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Constituye un plan pragmático para reformar la prestación y la gestión de la ayuda, con miras a imprimirle más eficacia pro desarrollo.

Ha corrido mucha tinta sobre la aplicación de los cinco compromisos de París y sobre el avance realizado (recuadro). Pero para poder concretar estos objetivos, habrá que asimilar y aceptar el valor de la declaración como instrumento de cambio, y analizar y corregir sus lagunas, y todas las partes que pueden influir en la eficacia de la ayuda deberán estar equitativamente representadas en las instituciones que lideran esta campaña a escala mundial.

Una oportunidad dinámica

La Declaración de París ya está alterando aspectos importantes de la prestación, gestión y evaluación de la ayuda. A nivel tanto mundial como local, ha reavivado el diálogo sobre la importancia de potenciar la capacidad de dar y recibir ayuda para obtener mejores resultados. Los cinco compromisos de la Declaración ahora forman parte del vocabulario del desarrollo, y están moldeando las deliberaciones y las estrategias nacionales.

Independientemente de que un país haya suscrito o no la Declaración, los donantes en general han comenzado a plasmar ciertos compromisos para poder implementarlos localmente (por ejemplo, los principios de división del trabajo entre los donantes para brindar respaldo a los países socios). Para el personal encargado de la ayuda, la Declaración significa más responsabilidad operacional y administrativa, y gracias a un intercambio más dinámico entre la sede de la institución donante y sus representaciones locales es posible alinear mejor la prestación de la ayuda con las realidades de cada situación.

La Declaración de París es a la vez un barómetro formal que permite a las partes interesadas compararse y alentarse mutuamente a acelerar el progreso hacia los objetivos que se fijaron. Así lo ponen claramente de manifiesto las determinaciones de dos informes sobre la puesta en práctica de la Declaración, el informe central de evaluación y las numerosas reuniones regionales de países socios celebradas en Asia, África y América Latina. Tales determinaciones han llevado a muchos de los participantes a adaptar sus respectivos enfoques, incorporando a sus políticas los compromisos de la Declaración.

Además de las actividades de monitoreo y evaluación y de las reuniones regionales, las reuniones de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han convertido en una plataforma para que los socios planteen inquietudes e intercambien experiencias, aun si su participación es limitada. Asimismo, pueden hacer hincapié en temas relevantes que desean ver como prioridad en los foros internacionales, como por ejemplo la ayuda vinculada, la condicionalidad de la asistencia y la armonización con los sistemas nacionales y los procesos de adquisición, incentivos, división del trabajo y desarrollo de las capacidades.

Por lo tanto, la Declaración de París no solo redobló el ímpetu por imprimir eficacia a la ayuda a nivel local, sino que también es una herramienta que el CAD utiliza para forjar entre socios y donantes una concepción más clara de una ayuda más beneficiosa para todos.

Ahora bien, es importante contextualizar la Declaración de París. Hay que aceptar que no se trata de la última palabra sobre la creación del espacio necesario para fortalecer la

Compromisos de la Declaración de París

- **Apropiación:** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinan acciones de desarrollo.
- **Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- **Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- **Gestión orientada a resultados:** Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.
- **Rendición recíproca de cuentas:** Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.



Desfile de mujeres durante una ceremonia en Niamey, Níger.

administración de la ayuda porque, por más buena que sea, todavía adolece de defectos que pueden y deben subsanarse.

Límites y condiciones

Para comprender y corregir las deficiencias de la Declaración de París, es necesario saber cómo se gestó. La Declaración y sus instrumentos de medición del progreso fueron elaborados por el CAD, con la participación de un pequeño grupo de países socios. Por eso, la Declaración refleja más que nada las opiniones del mundo desarrollado sobre lo que es preciso hacer para lograr una ayuda más eficaz, y los indicadores de medición y sus metas fueron negociados principalmente entre los donantes más progresistas (los que tienen ayuda desvinculada, no imponen muchas condiciones a los beneficiarios, etc.) y menos progresistas (los que exigen que los beneficiarios cumplan ciertas condiciones a cambio de la ayuda, no utilizan las modalidades de adquisición locales, etc.), con la intervención de algunos países socios que asisten regularmente a las reuniones de trabajo del CAD. Esta podría ser una de las principales razones de la orientación centrada en los donantes —quizás involuntariamente— que revelan muchos de los indicadores utilizados para medir la eficacia de la Declaración.

Un ejemplo lo constituye el tema tan debatido de la ayuda vinculada, que los países socios presentan como uno de los obstáculos más importantes a una ayuda eficaz, pero aún así se mide en función de “progresos a supervisar”. Pero este tipo de progresos no debería recibir demasiada atención porque,

según los donantes, el grueso de la ayuda ya está desvinculada. Esto me lleva al segundo ejemplo. En mi opinión, no se controla debidamente la calidad de los datos que presentan los donantes y sus socios en el cuestionario de medición del progreso; entre otras cosas, mencionaré que la mayoría de las preguntas están dirigidas solamente a los donantes. Por eso, resulta muy difícil para los socios verificar los datos que les proporcionan los donantes. En consecuencia, cuando los donantes declaran que la mayoría de la ayuda está desvinculada, es muy difícil impugnar los datos.

Otro ejemplo, sumamente polémico, es el de la condicionalidad. Existe un verdadero riesgo —quizás también en este caso involuntario— de que la Declaración de París reafirme la indiferencia de los donantes respecto del espacio autónomo que necesitan los países socios para elaborar y experimentar con toda una variedad de políticas destinadas a impulsar su propio desarrollo.

Dos de los compromisos de la Declaración se refieren a la apropiación y la armonización de la ayuda. La apropiación se mide con una metodología formal elaborada por el Banco Mundial, que aplica normas internas para determinar el grado de apropiación en el país socio. Eso implica que si el Banco Mundial considera que las estrategias de los socios deben ceñirse a la ideología neoliberal para alcanzar las metas de desarrollo, ese es el parámetro con que se las medirá. (Durante las dos últimas décadas, si no más, la ayuda estuvo ligada a una condicionalidad que exigía reformas de mercado. Carlos Oya (2008), de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres, señala que la ayuda se ha vuelto hegemónica y que compagina reformas económicas e institucionales neoliberales con la reducción de la pobreza bajo la égida de una buena gestión de gobierno tal como la interpreta el mundo occidental, a saber, un modelo de capitalismo angloamericano de “*laissez-faire*”.) Por ende, existe claramente una tirantez entre la soberanía de los países para fijar su propia senda de desarrollo y el riesgo de que la Declaración de París pueda violar esa autonomía. Ese obstáculo se podría soslayar con facilidad, dejando en manos de los países socios la elaboración de indicadores de apropiación concretos, en lugar de que sea el Banco Mundial el que determine subjetivamente la calidad de la apropiación.

La armonización de la ayuda a menudo aparece como un arma de doble filo. Puede reducir tanto la fragmentación de la ayuda suministrada a un país como los costos de transacción que corren por su cuenta. Pero al mismo tiempo puede servir para crear “grupos de presión” de donantes que abogan por reformas ortodoxas y dejan escaso margen para las soluciones y las políticas formuladas por los propios países socios.

Se podría decir que la consecuencia más importante de la manera en que se redactó la Declaración de París reside en las críticas encendidas con que la recibieron importantes partes interesadas, como la comunidad global de países socios (como el G-77 y los agrupamientos sur-sur), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los donantes y socios en el desarrollo que no pertenecen a la OCDE (entre otros, Brasil, Rusia, India y China). Algunos ni siquiera reconocen la Declaración como norma mundial sobre la eficacia de la ayuda. En ciertos círculos se la considera un producto que el mundo desarrollado le

impone al mundo en desarrollo. La presencia de estas partes interesadas en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en Accra en septiembre de 2008 dependerá, por lo menos en parte, de la impresión que tengan del CAD en carácter de facilitador y “guardián” de la Declaración de París.

Función de supervisión

Una mayoría —si no la totalidad— de los donantes del CAD está comprometida a que la ayuda resulte más beneficiosa para todos. El CAD no ha dejado en el empeño por lograr que la reunión de 2008 en Accra sea más representativa que la de 2005 en París. Organizó varios encuentros con países socios en diferentes continentes y se esforzó mucho para que participaran las OSC. El CAD está decidido a lograr que la reunión de Accra la dirijan conjuntamente los donantes y los países socios, y el programa fue elaborado con ese objetivo en mente. Asimismo, en la administración diaria de su función de supervisión y a través de diferentes proyectos mancomunados, el CAD hizo serios intentos para que los países socios pudieran participar más en sus actividades, entre otras cosas mediante financiamientos.

La solución ideal es reunir expertos para elaborar normas sobre la eficacia de la ayuda y supervisar su cumplimiento.

Pero al mismo tiempo los socios sostienen que, en su función de supervisión, el CAD creó una situación en la cual los donantes miden su propio progreso hacia el objetivo de una ayuda eficaz. El mecanismo de evaluación entre pares es un buen ejemplo. En el CAD, dos miembros evalúan a un tercer donante. En África, además de los pares, la evaluación incluye la participación oficial y activa de otras partes interesadas infaltables, como la sociedad civil. También existe la inquietud de que el CAD no podrá ampliar significativamente la participación de los países socios y otras partes interesadas en sus reuniones (debido a las condiciones de ingreso en la OCDE y la imposibilidad de abrir las reuniones a todos los socios y donantes externos, que superan la centena). Más allá de lo progresista que sea un donante, no corresponde dejar en sus manos la representación de los intereses de un país socio.

Liderazgo mundial

Si podemos coincidir en la necesidad real de una norma como la Declaración de París y convenir en que —aun como “obra en curso”— la Declaración es un cimiento clave para imprimir más eficacia a la ayuda, entonces lo que queda por decidir es si el CAD es suficientemente representativo como para seguir a cargo de la función de supervisión, o si conviene que comparta esa responsabilidad con otras instituciones mundiales.

¿Existen una alternativa o un órgano capaces de sustituir o complementar al CAD en la función de supervisión? Muchos observadores consideran por diversas razones que las Naciones Unidas deberían hacer más por la eficacia de la ayuda. Todos

los Estados están representados en dicha institución. La mayoría de las partes interesadas que no pertenece al CAD —como el G-77, el G-30 y los agrupamientos sur-sur— forma parte de la familia de las Naciones Unidas. Como guardiana de los ODM, la institución puede crear un vínculo directo entre la eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo. Su flamante Foro sobre Cooperación para el Desarrollo podría ser una plataforma adecuada para seguir el debate sobre la eficacia de la ayuda. Gracias a su presencia en todos los países y a su función de intermediación en los debates sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), las Naciones Unidas ya tienen establecida una red local directa. Además, participan activamente en el CAD y desempeñan un papel central en muchas reuniones regionales, lo cual se traduce en vastos conocimientos institucionales.

Pero otros señalan que las Naciones Unidas tienen sus propios problemas debido a su tamaño y lentitud. El cambio lleva tiempo. Es verdad que la institución facilita ciertos diálogos locales, pero a veces se excede de sus límites y actúa como un supradonante. Los especialistas en desarrollo y otras partes interesadas sostienen que los representantes de las Naciones Unidas son más que nada representantes políticos de los países, lo cual podría tener un efecto negativo en la realidad de administrar localmente la AOD. La solución ideal es reunir expertos para elaborar normas sobre la eficacia de la ayuda y supervisar su cumplimiento. Pero de la familia de las Naciones Unidas no ha surgido hasta ahora un defensor firme abocado a promover la eficacia de la ayuda, y esa ausencia de liderazgo probablemente sea la principal razón para evitar que la institución desempeñe esa tarea.

De cara al futuro

Ya sea la Declaración de París, el programa de acción propuesto para Accra u otra norma mundial, es necesario que todas las partes interesadas participen en su gestación y supervisión; por lo tanto, más allá de dónde se encuentre ubicada la supervisión de la Declaración de París, es fundamental que la participación amplia de los países socios y las OSC, junto con el liderazgo que exigen las normas internacionales sobre la eficacia de la ayuda, queden institucionalizados en procesos y órganos mundiales.

Es posible que la Declaración sea fruto de una gestación unilateral y tenga un solo guardián, pero aun así ofrece un potencial inmenso y sus limitaciones no son insuperables. De todos modos, sí necesita participación universal. Hay que entender que no constituye un fin en sí misma sino un medio para alcanzar un fin, y que la reunión de Accra marca un hito fundamental en la senda hacia una ayuda más eficaz. Con la dedicación de todos y un liderazgo mancomunado, recorreremos el camino que conduce hacia nuestro objetivo final: lograr que el desarrollo beneficie a todos. ■

Elaine Venter es Especialista en Desarrollo en Sudáfrica.

Referencia:

Oya, Carlos, 2008, “Greater Africa-China Economic Cooperation: Will This Widen ‘Policy Space?’”, Development Viewpoint, No. 4, junio (Londres: Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, Universidad de Londres).