

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Evaluación nacional

AFGANISTÁN

Resumen Ejecutivo

Este informe es el estudio de Afganistán a nivel nacional, como componente de un estudio más amplio sobre la evaluación de la segunda fase de la Declaración de París (DP) de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda. La segunda fase es un seguimiento de la evaluación de la primera fase, que examinó la eficacia del proceso de aplicación de la DP, haciendo un balance de los progresos logrados a nivel de aportes y resultados, tratando de medir los cambios que ésta indujo. La segunda fase, sobre la cual se centra este informe, se enfoca en los resultados de los efectos a nivel nacional. Por lo tanto, el informe intenta evaluar los cambios en la eficacia de: (a) la prestación de ayuda por parte de los donantes según los principios de la DP y sus indicadores; (b) el uso que hacen de la ayuda los donantes y las partes interesadas locales (afghanas), con especial atención en los resultados en determinados sectores; y (c) las asociaciones que se promueven.

En todos los países en desarrollo, y especialmente en las situaciones de fragilidad, un rastreo en línea recta de la implementación de la DP resulta difícil, por decir lo menos. La DP requiere la cooperación de varios donantes con diversos intereses, no todos altruistas, y de los gobiernos socios locales en todos los niveles, las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentarios y el sector privado; todos ellos en representación de varios grupos de interés. Por consiguiente, la evaluación de la DP se ve severamente limitada por los impedimentos del contexto nacional, entre los cuales los más significativos son la inseguridad, la incapacidad de ministerios y funcionarios públicos, las estructuras estatales insuficientes y débiles en todos los niveles (nacional y subnacional), los intereses conflictivos (de las personas y las organizaciones) y el carácter politizado

y militarizado de la ayuda externa. La evaluación de la DP en Afganistán se ubica dentro de este contexto, y los asuntos que tienden a impedir o promover su aplicación se encuentran entrelazados en la arquitectura de este informe.

Además, las interrelaciones de los conceptos básicos de los principios y de Accra, que constituyen el espíritu de la Eficacia de la Ayuda, conforman la base del análisis de todas las cuestiones a lo largo del informe. El núcleo de este informe se basa en que los principios no se pueden desvincular entre sí y deben tratar de aplicarse al unísono para lograr una mejor prestación y utilización de la ayuda.

Con respecto a los resultados intermedios de la aplicación de la DP, si bien se logran ciertos avances, es necesario que tanto los donantes como los gobiernos socios fortalezcan todas las áreas, si lo que se busca es elevar el nivel de progreso en cada uno de los principios. El verdadero espíritu de la alineación exige que los gobiernos articulen mejor los programas de desarrollo basados en las necesidades, y que se identifiquen los resultados con los que los donantes quieren alinearse y armonizarse. Los donantes no pueden alegar que contribuyen a las necesidades de Afganistán cuando gran parte de los países donantes, especialmente aquellos que aportan tropas, están impulsados por intereses políticos y militares. La responsabilidad recíproca requiere un sistema bien establecido para rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo (un sistema de Seguimiento y Evaluación, o M&E por su sigla en inglés), que en la actualidad prácticamente no existe. Dada la falta de compromiso del gobierno para con un sistema sólido de M&E, no es mucho lo que se puede

esperar en cuanto a la promoción de la responsabilidad recíproca o la gestión dirigida a los resultados de desarrollo. Los donantes no están cumpliendo con las necesidades de desvinculación, no están logrando una mejor coordinación entre ellos ni están erradicando los derroches y las duplicaciones mediante la práctica de la división del trabajo y la armonización con los sistemas establecidos del gobierno afgano, tales como el sistema público de gestión del desempeño (bien reformado), el sistema de adquisición, etc. La cooperación en algunas de estas áreas depende del desempeño del Gobierno, por ejemplo, en el control de la corrupción. En otras áreas, sin embargo, la buena voluntad de los donantes es, en el mejor de los casos, inadecuada.

Se estudió la presencia de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT por su sigla en inglés) y el enorme impacto de la seguridad en la aplicación de la DP. Sin duda, la asignación de los recursos de ayuda en los últimos años ha estado impulsada por motivos de seguridad, aunque ésta no ha mejorado. Es cierto que varían los importes de los fondos que invierten y las actividades que realizan los PRT, ya sea por medio de las estructuras civiles incorporadas o a través del aparato militar. Por ende, algunos PRT tienen más éxito que otros en lograr proyectos de corto plazo que responden a las necesidades. Pero ante la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas, tampoco es fácil comprender los resultados que se logran con las inversiones. Los requisitos principales son optimizar el mecanismo de rendición de cuentas y mejorar la cooperación de los PRT con las autoridades a nivel subnacional.

Con respecto a los resultados de desarrollo, dos de los tres sectores seleccionados, salud y educación, registran un mejor desempeño en el país. La investigación sobre el tercer sector, el agua, se centró casi exclusivamente en los potenciales de desarrollo de los sistemas transfronterizos de abastecimiento. El agua y el saneamiento, que constituyen las necesidades vitales más importantes de los sectores pobres, no se pudieron estudiar debido a la falta de tiempo.

Tanto en el sector de la salud como en el de la educación se lograron mejores resultados de desarrollo que en muchas otras áreas. Aunque ambos sectores son un ejemplo de las mejoras en la alineación, armonización y coordinación de los donantes con los programas gubernamentales, es difícil vincular la aplicación de los principios de la DP en estas áreas como las principales causas del éxito, aunque fueron factores que influyeron. Sin embargo, no se puede negar la influencia de ministros con mentalidad reformista y el liderazgo ejemplar que demostraron al desarrollar programas basados en las

necesidades y dirigir la atención de los donantes hacia los requisitos de coordinación, alineación y armonización.

El análisis de los resultados de las entrevistas resalta la necesidad del desarrollo de sistemas en lugar del desarrollo dirigido por el liderazgo. Sin duda, el desarrollo de sistemas es esencial para los fines de la sostenibilidad, pero ningún sistema puede echar raíces sin liderazgo, especialmente en el período inicial de construcción de un Estado. Con miles de millones de dólares ya invertidos en asistencia técnica, todavía sigue en juego la legitimidad de Afganistán como Estado. En parte, esto puede ser el resultado de una mala calidad y falta de planificación de la prestación de asistencia técnica por parte de los donantes, pero la calidad del liderazgo, sin lugar a dudas, influyó sobre el uso de la asistencia.

El capítulo final de este informe mide el progreso en comparación con los principios de la DP y plantea preguntas interesantes sobre el grado en que estos principios resultan relevantes para los Estados frágiles. Las preguntas que se plantearon y se discutieron abordan cuestiones como: *¿La apropiación es ilusoria y la alineación es un mito? ¿Qué evidencias existen para demostrar que la armonización es real? Ante la ausencia de un sistema nacional robusto de M&E, ¿La gestión dirigida a los resultados es sólo un concepto teórico? ¿La previsibilidad de los compromisos sigue siendo un sueño? ¿Quién garantiza que la Ayuda sea imparcial y en beneficio de quién? ¿Se está sacando el mejor provecho del fortalecimiento de las capacidades mediante la asistencia técnica? ¿Se dan cuenta Afganistán y sus socios internacionales de hasta qué punto se están perdiendo la oportunidad de ser recíprocamente responsables, tanto entre sí como frente a sus respectivos públicos, al no tomar medidas más estrictas para mejorar los mecanismos de prestación de ayuda y la utilización de la ayuda para producir mejores resultados de desarrollo en beneficio de la gente? Los lectores deberán hacer un examen crítico de estos asuntos, para poder determinar si en las situaciones de fragilidad resulta realista, y en qué medida, aspirar al cumplimiento de los Principios de París sobre la Eficacia de la Ayuda.*

Teniendo en cuenta la naturaleza del estudio y las conclusiones, que están concisamente reflejadas en los párrafos anteriores, se ofrece una serie de recomendaciones, algunas de las cuales resultan innovadoras en cuanto a la estipulación de "tareas pendientes", tanto para los donantes como para el Gobierno. Las recomendaciones son prácticas. Para ponerlas en ejecución se necesita planificación, así como determinación para realizar un seguimiento, si mediante la aplicación de la DP se busca obtener los resultados deseados.