

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Evaluación nacional CAMERÚN

Resumen Ejecutivo

Contexto, Objetivo y Límites de la Evaluación

La Declaración de París surge en 2005, época en la que Camerún atraviesa por una crisis económica que comenzó veinte años atrás y lo degradó al rango de los países menos adelantados (PMA), clasificación que lo hizo elegible para la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.

En el 2006, el término de dicha iniciativa dio lugar a anulaciones, reprogramaciones y reconversiones del pago de su deuda exterior, y al establecimiento de un nuevo Programa Económico y Financiero sostenido por la comunidad de donantes. Los compromisos que éstos asumieron antes y después del 2005 en el marco de la reducción de la pobreza no buscaban necesariamente la puesta en práctica de la DP y de su lógica interna.

Camerún no participó en la primera fase de la Evaluación de la implementación de la DP, realizada en el 2006, pero siempre estuvo representado en los encuentros internacionales que se organizaron al respecto.

La segunda fase de la Evaluación es un estudio de carácter acumulativo que presenta los progresos alcanzados por los diferentes actores individual o conjuntamente, después de París y Accra, en la puesta en práctica de la Agenda de Ayuda. Su objetivo es examinar y explicar la contribución de la DP y del Programa de Acción de Accra a la eficacia de la ayuda y a los resultados obtenidos en términos de desarrollo. Los resultados de esta evaluación serán el punto de partida de

las discusiones que se llevarán a cabo en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, en Busan (Corea) en el 2011.

La presente evaluación es completamente oportuna, ya que busca sobre todo establecer el grado de apropiación institucional de los pilares de la DP, y justificar las esperanzas que Camerún ha puesto en su capacidad de hacer las relaciones de cooperación para su desarrollo más coherentes y previsibles.

Hemos constatado que los principios de la DP se están aplicando efectivamente en Camerún, aunque dicha aplicación sea lenta en términos de los objetivos de progreso establecidos para el 2010. Es conveniente precisar, al respecto, que el periodo del 2005 al 2010, o sea, cinco años, no ha sido suficiente para realizar todos los ajustes estratégicos, sistémicos e institucionales necesarios para lograr los cambios fundamentales que busca la DP.

Así, en cuanto a la Apropiación, es difícil decir sin reserva alguna que es la DP que ha permitido crear marcos de diálogo entre el Gobierno, los Socios Técnicos y Financieros (STF) y la sociedad civil, o que ha dado lugar a la asociación público-privada, en la formulación de las políticas y el seguimiento de su ejecución. Aunque en ocasiones, éstas se originan antes del 2005, es indiscutible que la DP y el Programa de Acción de Accra (PAA) contribuyen específicamente a serenar las relaciones de colaboración o a reducir la desconfianza y los prejuicios que existen entre la sociedad civil y el Gobierno, para que puedan trabajar con los STF con el propósito de lograr resultados de desarrollo sobre los cuales todos son solidariamente responsables.

Por otro lado, el principio de alineación queda sometido a la calidad de la gobernabilidad. En efecto, alcanzar las reformas emprendidas por el Estado de Camerún toma tiempo y crea una incertidumbre que vuelve incomprensibles ciertos sistemas y procedimientos de gestión a los cuales los STF tendrían que someterse. Además, la corrupción en la gestión de las finanzas públicas y en el sistema de mercados públicos, cuyo diagnóstico es ampliamente compartido por todos los actores, es uno de los argumentos presentados por los STF para justificar su falta de interés por alinearse a esos sistemas.

En el campo de la armonización, observamos algunos avances de la comunidad de donantes en cuanto a la coordinación de sus actividades, pero esta forma de proceder sigue siendo incipiente. Las cuestiones de transparencia, de previsibilidad de la ayuda y de uso de los enfoques basados en programas representan verdaderos retos sobre los cuales el Estado debería asegurar su visión y su liderazgo.

Por ahora, la gestión orientada a resultados no es más que una temática reservada para un puñado de personas informadas sobre el tema en las administraciones centrales. Sin duda, la aplicación real y generalizada de este principio tomará algún tiempo, a menos que las altas autoridades cameruneses pongan más voluntad de su parte para intensificar las capacitaciones en todos los niveles institucionales. De igual forma, es deseable que este principio se establezca como criterio de rendimiento en las futuras negociaciones de convenios de asociación. El Programa de Modernización de la Administración Cameruneses para la introducción de la Gestión Orientada a Resultados (PROMAGAR, por sus siglas en francés) es una iniciativa reciente cuyo objetivo es responder a la necesidad de fortalecimiento de la eficacia de la administración mediante la inculcación de una cultura de resultados. Formalizada en junio del 2007 mediante decreto del Primer Ministro, Jefe de Gobierno, su principal resultado previsto es la existencia, en las administraciones a las cuales se dirige, de un dispositivo operacional de planificación, de presupuestación, de seguimiento y de evaluación orientado a resultados, en concordancia con el Documento de Estrategia de Crecimiento y Empleo y el nuevo sistema financiero del Estado.

La responsabilidad, recíproca entre todos los actores y que no se limita a las relaciones entre los STF y el Gobierno de Camerún, podría llegar a ser mutua solo si se expresa claramente la solidaridad en la elaboración de políticas y estrategias, y si existe un acuerdo explícito para la aplicación y el seguimiento de las acciones acordadas.

El principal límite de esta evaluación consiste en la baja cobertura de la muestra de entrevistados. De hecho, por motivos de agenda de ciertas personalidades, no se pudo obtener la opinión de los parlamentarios y de los operadores económicos. En cambio, las opiniones de la sociedad civil carecen de diversidad, puesto que la encuesta solo pudo abarcar algunas ONGs y asociaciones cuando también se tenía previstos sindicalistas y religiosos.

Del marco de objetivos y límites identificados en el proceso de evaluación de la DP, podemos destacar las principales conclusiones.

Conclusiones principales

La conclusión es que la aplicación de la DP todavía no es efectiva en Camerún, pero se registran algunos avances en cuanto a los principios de apropiación, alineación y armonización. La gestión orientada a resultados se encuentra todavía en la fase de proyecto a nivel gubernamental, mientras que el principio de responsabilidad mutua es actualmente objeto de preocupación para la sociedad civil. En efecto, ésta última está impaciente por pedir cuentas al Gobierno y a los STF, a quienes tiene por responsables del fracaso de las políticas de desarrollo y, en concreto, por el retraso en la aplicación de la DP, que consideran es una maravillosa herramienta para mejorar la gobernanza.

Así, se puede afirmar que el proceso de la DP no está inconclusa, sino simplemente está en sus inicios. Respecto a la profundidad de los cambios esperados, habría que dar más tiempo al ajuste de los comportamientos de todos los actores.

En concreto, la relación de ayuda no ha cambiado todavía, y la apropiación local y democrática aún no ha ocurrido. En otras palabras, la ayuda no ha aumentado y el problema de la baja capacidad de absorción no se ha resuelto.

Sin embargo, es evidente que de ahora en adelante la DP es un marco de referencia en los procesos de cooperación con los socios bilaterales y, más aún, con los socios multilaterales.

También es conveniente reflexionar sobre las lecciones aprendidas y las recomendaciones por hacer.

Las enseñanzas

Los autores de la DP y quienes la ratificaron se mostraron optimistas al pronosticar que los resultados deseados aparecerían a corto plazo. Por esta razón, fijaron el 2010 como plazo para cumplir con la mayoría de los objetivos establecidos, con el fin de ponerse a tono con la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se ha fijado para el 2015. Ahora bien, estamos ya en el 2010 y Camerún no parece haber cumplido con el primer compromiso relativo a la Apropiación.

Es decir, que la DP más que un proceso técnico es un proceso político, y esta evaluación muestra claramente que aun queda mucho por hacer para llevar a cabo el uno o el otro. Sin embargo, es muy evidente que la voluntad política es el principal determinante de los cambios deseados; pero la administración pública tiene una gran responsabilidad en tanto cuenta con las técnicas y de las competencias en materia de planificación, programación, negociación y gestión de los recursos públicos.

El análisis de la cuestión de la eficacia de la ayuda es muy complejo, ya que moviliza a actores que no tienen ni la misma visión, ni el mismo entendimiento, ni los mismos objetivos, ni los mismos instrumentos de intervención en el ámbito estratégico, económico y social.

La disparidad de la información recabada de diversas fuentes, así como las opiniones obtenidas durante las entrevistas, ilustran la sensibilidad del tema y la dificultad para difundir todas las opiniones.

En el análisis, resulta que la evaluación de la ayuda en Camerún parece preocupar más a los STF que a los receptores, de ahí la falta de información exacta y de datos estadísticos a nivel nacional y descentralizado que podrían haber facilitado los análisis y la formulación de una apreciación objetiva.

Por lo tanto, la integración institucional de la DP sigue siendo limitada y se tienen que construir las capacidades sistémicas y de gestión de la ayuda; de ahí el interés de corregir a fondo el proceso estratégico, organizacional e instrumental de la ayuda para Camerún.

Recomendaciones

Es importante para Camerún definir su política de cooperación al desarrollo y apropiarse de las estrategias y mecanismos de

financiación adaptándolos a su eficacia económica y social; y para ello, debería:

- establecer su liderazgo sobre las políticas y la gestión de la ayuda al desarrollo, mediante la definición de un marco de asociación para el desarrollo que cuente con todos los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de los recursos movilizados;
- fortalecer la apropiación institucional de la DP por medio de un programa de comunicación, de información y de documentación de los actores;
- fortalecer las medidas de buena gobernanza y las capacidades institucionales de gestión de la ayuda;
- asegurar la inclusión de la problemática de género en las intervenciones de los STF;
- establecer, con el apoyo de los STF, un proyecto de integración del tema de género en la agenda de la DP, que contenga indicadores de seguimiento;
- aclarar las condiciones de acceso a las fuentes alternativas de financiación (Cooperación Sur-Sur) y los beneficios previstos.