

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Estudio de donantes

### JAPÓN

## Resumen Ejecutivo

### 1 Propósito y antecedentes

En el marco de evaluación de la Declaración de París (DP), el mandato central de los “Estudios de las Oficinas Centrales de los Donantes y Agencias” se describe como “complementar y reforzar la base del principal enfoque de la Fase 2 de la evaluación, que se centra en un conjunto de evaluaciones nacionales sólidas”. En consecuencia, el objetivo principal de los “Estudios de las Oficinas Centrales de los Donantes y Agencias” que llevó a cabo nuestro equipo de evaluación, se ubica a nivel de los aportes y resultados, con un interés particular en responder a la siguiente pregunta: “¿Cómo se entiende e interpreta la Declaración de París a nivel de las oficinas centrales, y cómo se reflejan esas interpretaciones en las políticas y los procesos de asistencia?”

En este contexto, nuestro Equipo de Evaluación ha llevado a cabo trabajos de investigación y de análisis basados en los términos de referencia (TR) genéricos, y por lo tanto haciendo especial hincapié en la comprensión de las dos siguientes preguntas: “¿Cómo ha interpretado el sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Japón los Principios y Compromisos de Asociación de la DP, y cómo se han reflejado esas interpretaciones en las acciones de política del país?”; y “¿Se puede o no evaluar éstas últimas como coherentes con la DP, enfocándose en última instancia en la mejora de la eficacia de los procesos de ayuda al desarrollo del país?”

### 2 Conclusiones Generales

#### 2.1 Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París en Japón

Si bien los documentos de Japón sobre políticas generales

parecen indicar una posición un tanto ambigua con respecto a los principios de *armonización* y *responsabilidad recíproca*, cuando observamos al nivel de las *agencias* o a nivel *individual del personal*, se notan varios emprendimientos que coinciden en gran parte con cada uno de los principios de la DP, incluidos los dos mencionados anteriormente.

No obstante, con especial atención a los principios de *gestión dirigida a los resultados* y *responsabilidad recíproca*, el Equipo de Evaluación recomienda que Japón se esfuerce por ampliar aún más la prestación de asistencia técnica, junto con los esfuerzos similares de otros donantes, a fin de reforzar las capacidades administrativas de los países socios para que apliquen estos principios.

#### 2.2 Evaluación del Compromiso de Japón con la Declaración de París

En lo que respecta a sus principios de *apropiación*, *alineación* y *gestión dirigida a los resultados*, el compromiso de Japón con la DP, tal y como aparece en los documentos sobre políticas generales, se puede evaluar como explícito (se aclara en la mayoría de los documentos sobre políticas generales), coherente (figura desde la antigua Carta de la AOD aprobada en 1992), y aún más mejorado (es decir que el Plan de Acción de la DP le otorga concreción).

Si bien la *armonización* es uno de los principios más importantes de la DP en cuanto a la eficacia de la ayuda, el compromiso de Japón con el principio, tal como aparece en los documentos sobre políticas generales, se evalúa como relativamente débil o ambiguo. La Carta de la AOD y las Políticas a Mediano

Plazo aluden a la *armonización* con los términos “coordinación” y “colaboración”, pero no afirman claramente que Japón colabora con otros donantes a fin de armonizar sus asistencias. Es inexplicable que el Plan de Acción de la DP, que se dedica a aplicar la DP, carezca de una referencia clara a la *armonización*. Ni siquiera el Informe Final de Revisión de la AOD, el documento sobre políticas generales más reciente y con visión de futuro sobre este tema, aboga directamente por la *armonización*, sino que solamente solicita una mayor cantidad de especialistas para la coordinación de la ayuda. El plan a mediano plazo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés) es una rara excepción que afirma decisiva y fructíferamente la *armonización*.

El principio restante de la DP, la *responsabilidad recíproca*, no se menciona en ningún documento principal de la AOD sobre políticas, con excepción del Plan a Mediano Plazo de la JICA. Si bien sus emprendimientos se notan prácticamente en varias actividades, el compromiso explícito de Japón con el principio, o su liderazgo al respecto, es casi irreconocible.

Además, como reveló nuestro cuestionario de encuesta, el personal de AOD en los puestos del extranjero no absorbe muy bien el contenido real (principios y detalles) de la DP. Además, entre los cinco principios de la DP, el nivel de comprensión de los funcionarios de la AOD en el extranjero en cuanto a la *gestión dirigida a los resultados* y la *responsabilidad recíproca* parece ser menor que con los otros tres principios.

### 2.3 Evaluación de la capacidad de Japón para aplicar la Declaración de París

Se puede concluir que Japón ha logrado progresos sustanciales en la faceta de las capacidades, en virtud de la DP. Entre otras cosas, se puede decir que Japón ocupa una posición de liderazgo involucrando a los nuevos donantes en la Cooperación Sur-Sur, especialmente los países asiáticos como Malasia, Singapur, Tailandia, etc. Por otra parte, hay tres puntos que se pueden mejorar.

En primer lugar, Japón ha logrado progresos significativos en sus capacidades sistémicas e institucionales. Entre los esfuerzos recientes de Japón se cuenta el sumarse a los apoyos presupuestarios, la reforma interinstitucional entre la JICA y el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (FCEU), la reforma intra-institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y la JICA, y así sucesivamente. Dados los pocos años que tiene la nueva estructura administrativa para la formulación y aplicación de las políticas de la AOD, aún es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas acerca de si las reformas institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y la JICA han rendido los resultados esperados y/o si se necesitan más mejoras. No obstante, a efectos de la responsabilidad, se recomienda que el Gobierno de Japón haga un esfuerzo para identificar y evaluar los resultados y efectos de los avances en las capacidades, a la luz de la eficacia de la ayuda. Respecto del apoyo presupuestario en particular, el equipo de evaluación considera que el Gobierno de Japón debe aclarar los criterios

o los factores que tienen cuenta al decidir si proporciona o no apoyo presupuestario a un país socio en particular, ya que ayudaría a explicar por qué la cantidad total de países socios que cuentan con el apoyo presupuestario de Japón todavía es limitada en septiembre de 2010.

En segundo lugar, se afirma que ha progresado la delegación de autoridad de Japón hacia el nivel de campo, pero todavía hay un margen de mejora. En particular, si se tienen en cuenta los resultados del cuestionario, las entrevistas y las encuestas del Equipo de Evaluación, las actividades de los donantes relacionadas con la coordinación pueden ser una de las áreas en las que Japón podría reforzar la autoridad para la toma de decisiones de las oficinas de campo. Esto probablemente fortalecería las capacidades de respuesta de Japón a la acelerada evolución de las actividades de coordinación con los donantes en los diferentes países socios.

Por último, los puestos del personal de Japón, tales como Coordinador de Cooperación Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Asesor de Formulación de Proyectos de la JICA, que en la actualidad están ocupados solamente por empleados temporales, están sustancialmente dedicados a la coordinación de la ayuda. Según la observación de un especialista, en los países socios donde la participación de Japón en la coordinación de la ayuda es relativamente exitosa, los miembros del personal participan directamente en la coordinación de la ayuda a nivel de campo. Por lo tanto, se recomienda fortalecer la participación de los miembros del personal en la coordinación de la ayuda y/o compartir más experiencias de coordinación de la ayuda entre los empleados temporales y los miembros del personal, así como entre los propios empleados temporales (los coordinadores y sus sucesores), a fin de acrecentar la memoria institucional de Japón en este tema.

### 2.4 Evaluación de los incentivos y los factores disuasivos de Japón para aplicar la Declaración de París

En conjunto, existen tanto incentivos como factores disuasivos para aplicar la DP en Japón. Si bien algunos miembros del personal a nivel de las agencias y a nivel de campo están trabajando seriamente, tanto los compromisos gubernamentales explícitos como los seguimientos institucionales resultan insuficientes para motivar a las personas. Con el fin de lograr mayor asistencia, hacen falta directrices, capacitación y apoyo más concreto e integral para promover que las agencias de la AOD y el personal trabajador cumplan con los principios de la DP. Esto ocurre debido a que personal de las agencias en las oficinas de campo (tanto las Divisiones de Cooperación Económica de las Embajadas de Japón como las oficinas de la JICA) todavía necesitan un liderazgo más firme por parte del gobierno y de sus superiores inmediatos. Asimismo, a fin de poder utilizar al personal especializado del Ministerio de Relaciones Exteriores, es importante introducir un programa de promoción de las perspectivas de carrera para quienes aspiren a una carrera en el ámbito de la asistencia para el desarrollo.

En cuanto a la evaluación a nivel gubernamental, si bien el Gobierno japonés ha coordinado las políticas entre las instituciones, más allá de los Ministerios involucrados en la ayuda al desarrollo para lograr la coherencia de las políticas de asistencia económica en el extranjero, no es mucho más que una coordinación sujeta a la AOD. Para poder impulsar la eficacia del desarrollo en los países socios, tanto las políticas de AOD como las de otra índole deben ser coherentes y apoyar mutuamente a los países en desarrollo, en concordancia con la filosofía de la DP. En consecuencia, se necesita un gran compromiso legítimo y autorizado por parte del Gobierno para promover la coherencia de las políticas para el desarrollo, a fin de superar la sujeción a las políticas de AOD y de otra índole.

### 3 Recomendaciones

En primer lugar, el Equipo de Evaluación reconoce una fuerte necesidad de intensificar los esfuerzos educativos, tales como una participación más frecuente del seminario a distancia para los Grupos de Trabajo de AOD, centrados en la DP y sus principios, para que los funcionarios involucrados en el campo de la AOD puedan exponerse más intensamente a la experiencia acumulada en la aplicación de la DP. Como reveló nuestro cuestionario de encuesta, la proporción de funcionarios de AOD que están bien familiarizados con el contenido real de la DP parece ser insuficientemente pequeña. Sin duda, esta situación debe mejorar si Japón opta por ocupar una función de liderazgo para llevar adelante el rumbo futuro de la DP más allá del año 2010.

En segundo lugar, en base a las encuestas que hemos realizado, el Equipo de Evaluación recomienda que el Gobierno de Japón revele más claramente su voluntad de compromiso, o de liderazgo para la promoción de la *armonización*, que constituye una parte crucial de los principios de la DP. Si bien ésta se puede percibir como la complementación o el refuerzo del principio de *alineación* (como lo afirma el Gobierno de Japón), es no obstante *uno de los principios de la DP*, a cuya aplicación todos los miembros signatarios deberían otorgar el mismo nivel de compromiso.

Por otra parte, como revelaron la entrevista y los cuestionarios de encuesta, actualmente se perciben y están en crecimiento los casos reales de emprendimientos basados en el espíritu de armonización de la ayuda. Esto demuestra el hecho de que la apreciación del principio de armonización se ha ido infiltrando internamente en el Gobierno de Japón, tanto a nivel de las agencias como a nivel individual. No obstante, a fin de consolidar el compromiso con el principio de armonización como posición integral del Gobierno, y a fin de aclararlo para beneficio del público en general, sigue siendo aconsejable que se haga una declaración clara como parte de un documento sobre políticas generales, como es la Carta de la AOD. Para el fin mencionado, no basta con aludir al principio de armonización simplemente como parte de las declaraciones de compromiso con el principio de alineación.

Por otra parte, la expresión de un compromiso gubernamental claro con el principio de la armonización puede convencer efectivamente a la sociedad civil local de que compartir recursos y estrategias para la ayuda al desarrollo, con los demás miembros de la comunidad internacional de donantes, tiene un valor significativo en el contexto actual. Como se ha observado a menudo, el público japonés en general tiende a inclinarse por un modo de prestación de la AOD que señala *quién hace las contribuciones de ayuda* (visibilidad o carácter distintivo de las contribuciones de ayuda japonesas), lo cual no necesariamente calza bien con el principio de armonización. No obstante, visto que el foco de los esfuerzos internacionales de desarrollo parecen concentrarse cada vez más en la región de África subsahariana, donde Japón carece relativamente de experiencia en la prestación de AOD, es crucial que Japón armonice preventivamente su estrategia de asistencia con los otros donantes más experimentados, a fin de mejorar los efectos de desarrollo que la AOD proporciona a dicha región. Además, dadas las estrictas condiciones presupuestarias que enfrenta el Gobierno, el refuerzo de la estrategia de armonización es de vital importancia, ya que puede promover la eficacia del "costo y beneficio" de la AOD japonesa, permitiéndole centrarse en aquellas áreas en las que goza de una ventaja comparativa.

En este sentido, el Gobierno debe reforzar sus estrategias de relaciones públicas para generar y consolidar el apoyo del público en general al impulso del principio de *armonización*. Por otra parte, es fundamental que dichos esfuerzos, en pos del principio de armonización, provengan no sólo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la JICA, sino también de otros actores, en especial de el Parlamento japonés. Dichos actores están profundamente involucrados en las políticas de la AOD y por lo tanto son responsables, en gran medida, de explicar al electorado nacional lo que se espera de Japón en relación con la comunidad internacional de donantes. También es importante que estos actores colaboren con otros actores como las ONG, los círculos académicos y los medios de comunicación, a fin de ampliar el alcance de los esfuerzos de las relaciones públicas y establecer así un soporte público más amplio y profundo al compromiso de Japón con el principio de armonización.

La misma recomendación se puede aplicar a los principios de "responsabilidad recíproca", con los cuales el Gobierno también ha mostrado un compromiso un tanto ambiguo. Como en el caso del principio de armonización, se perciban casos reales de emprendimientos que se adhieren a estos principios, tanto al nivel de las agencias como del personal. Por lo tanto, como hemos observado sobre el principio de armonización, es aconsejable que el Gobierno de Japón haga en este sentido una declaración clara como parte de un documento sobre políticas generales, como es la Carta de la AOD, a fin de consolidar el compromiso con el principio de responsabilidad recíproca como posición integral, y aclararlo para beneficio del público en general.

Como respondieron muchas personas a nuestro cuestionario de encuesta, percibir un compromiso bien articulado en los niveles gubernamentales más altos es uno de los incentivos más poderosos para esforzarse en el cumplimiento de ese compromiso, en nombre del Gobierno. Si bien el Gobierno de Japón ha introducido de hecho una amplia gama de incenti-

vos para la promoción de la agenda de "eficacia de la ayuda", comprometerse claramente con los principios de "armonización" y "responsabilidad recíproca", a nivel de las políticas generales, mejorará aún más la eficacia de esos incentivos. Esto reforzará la función de liderazgo del Gobierno de Japón para llevar adelante el rumbo futuro de la DP.