

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Actualización de estudios de donantes de la Fase 1

### LOS PAÍSES BAJOS

### Resumen Ejecutivo

El presente resumen proporciona una actualización de las conclusiones del informe titulado *¿Por delante del resto? – El proceso de aplicación de la Declaración de París, Estudio de caso de los Países Bajos*. Esta evaluación a nivel de organismo se llevó a cabo durante la primera fase de la evaluación conjunta de la aplicación de la Declaración de París (DP). La actualización abarca el período comprendido entre la publicación del informe *¿Por delante del resto?* y mediados de octubre de 2010, cuando en los Países Bajos asumió el mando un nuevo Gobierno de coalición.<sup>1</sup> Es descriptiva y no se la debe considerar como una evaluación. Está basada en la documentación, en especial en el *Plan de Acción de los Países Bajos para París/ Accra* y los documentos internos del Ministerio de Relaciones Exteriores proporcionados por el Departamento de Eficacia y Coherencia.

En su respuesta política al Parlamento sobre el informe de la Evaluación de la Fase 1 de la Declaración de París, el Ministro de Desarrollo destacó la importancia de las conclusiones del informe de síntesis y la del estudio de caso holandés. Reiteró que los Países Bajos siguen plenamente comprometidos con la aplicación de la DP. Si bien tomó nota del hecho de que los Países Bajos ya contaban con antecedentes relativamente buenos, el Ministro señaló que se puede y se debe hacer más para alcanzar en la práctica los objetivos de la agenda de París.

<sup>1</sup> El Gobierno de coalición establecido a mediados de octubre de 2010 decidió recortar el presupuesto de la AOD de los Países Bajos en los próximos cuatro años y centrar la AOD en un conjunto limitado de prioridades temáticas. Al momento de redactarse la presente actualización, no está claro cómo van a funcionar estas decisiones generales en el programa de ayuda bilateral con el grupo actual de países socios.

Los esfuerzos para lograr los objetivos de la agenda de París aumentaron como consecuencia del Foro de Alto Nivel de Accra, donde los Países Bajos desempeñaron una función muy activa. El Plan de Acción de los Países Bajos para París/ Accra, titulado *"Iniciativas adicionales para mejorar la ayuda"* se publicó a principios de 2009. Proporciona un marco amplio, establece prioridades para las obligaciones de los Países Bajos en el marco de París y Accra, y promueve un enfoque en el que las actividades de desarrollo se adaptan a las condiciones específicas de cada país socio, teniendo en cuenta las oportunidades y los obstáculos. Más concretamente, se deben abordar las siguientes cuestiones prioritarias:

1. el uso de los sistemas nacionales,
2. a previsibilidad de la ayuda y de las condiciones,
3. la transparencia y la responsabilidad recíproca,
4. un enfoque orientado hacia los resultados,
5. la fragmentación y la división del trabajo,
6. la armonización,
7. los desafíos especiales que plantean los países que recién salen de un conflicto o están en una situación de fragilidad.

En algunas áreas, como el registro de la contribución en los presupuestos de los países socios, el uso de los sistemas nacionales y la previsibilidad de la ayuda, los Países Bajos tienen por objetivo mejorar su desempeño. En otras (la desvinculación de la ayuda, el uso de estrategias programáticas, el evitar las estructuras paralelas de aplicación y el ejecutar las misiones de manera conjunta o coordinada), se tiene por objetivo mantener su desempeño general mientras tratan, si es necesario, de mejorar su desempeño en estas áreas prioritarias en determinados países.

La respuesta holandesa a la aplicación de la DP y el Programa de Acción de Accra seguirá teniendo un enfoque específico por país. El mismo varía según la categoría de país socio que se indique en el documento sobre políticas titulado *“Nuestra preocupación común: inversión en el desarrollo en un mundo cambiante”* (octubre de 2007). Se hace una distinción entre tres grupos de países:

- **Países de Perfil 1.** Para estos países, que son bastante estables, relativamente dependientes de la ayuda y cada vez mejor gobernados, el énfasis está en lograr los ODM en el plazo más breve posible. Es de vital importancia reducir al mínimo los costos de transacción asociados con la multitud de flujos financieros. En su apoyo a estos países, los Países Bajos están firmemente comprometidos a alcanzar todos los objetivos de la DP.
- Los **países de Perfil 2** están luchando con un problema predominante de seguridad, un Gobierno endeble, o tensiones sociales importantes que tienen el potencial de estallar en conflicto. En este caso, el apoyo se centra principalmente en la creación de las condiciones que ayuden al país a acercarse al logro de los ODM. Uno de los objetivos clave es mantener tan bajos como sea posible los costos de transacción asociados con la ayuda.
- Los **países de Perfil 3** ya alcanzaron la situación de país de ingresos medios, o se considera que la alcanzarán en un futuro muy próximo. En estos países, la asociación para el desarrollo de Holanda se reducirá, y la seguirán otros tipos de relaciones bilaterales. El programa de ayuda holandés se centrará en aquellos ODM en los que el país se esté quedando atrás, y en la ampliación de la relación bilateral. En el contexto de este último objetivo, es posible que con estos países se celebren acuerdos que no necesariamente conduzcan a resultados mejores en cuanto a los objetivos de París.

Al “personalizar” su enfoque teniendo en cuenta el contexto específico de los distintos países en cada una de las tres categorías de países socios, se apunta a “mejorar su propio desempeño, fomentar el diálogo internacional y, cuando corresponda, a relacionarse directamente con los donantes al nivel de las oficinas centrales”. Además, los Países Bajos se han comprometido a lograr los objetivos específicos que estableció la Unión Europea.

En la cooperación bilateral para el desarrollo, el uso de los **sistemas nacionales** será la primera opción. Aun cuando estos sistemas no sean perfectos se tratará de utilizarlos siempre que cumplan los requisitos mínimos, y que el país socio cuente con planes creíbles para mejorar sus sistemas. Los Países Bajos serán “pioneros” en el uso de los sistemas nacionales dentro de los riesgos aceptables, y siempre que exista una “relación de confianza” con el Gobierno del país socio. El uso de los sistemas nacionales no es una proposición “a todo o nada”, sino que implica el uso gradual de algunos sistemas y no, o todavía no, de otros. En caso de que se considere imposible utilizar los

sistemas nacionales, se deberán aclarar los motivos al país socio en cuestión. Cuando corresponda, se ayudará a reforzar los procesos locales de fortalecimiento de las capacidades.

Los Países Bajos tendrán por objetivo (incrementar) la previsibilidad de la ayuda, lo cual tendrá lugar en el contexto de una relación de confianza entre el donante y el país socio, en base a un “enfoque de tipo empresarial”. Si un país socio no se adhiere a los acuerdos o viola de alguna manera la confianza, se pueden ver afectados el importe de la ayuda y los plazos para su desembolso. Cuando no sea posible cumplir el principio de los compromisos plurianuales (o sus compromisos indicativos) por razones válidas, estas razones se comunicarán al país socio. En la medida de lo posible, estas consultas se armonizarán con los demás donantes para fortalecer el diálogo político.

Para mejorar la **transparencia y responsabilidad** y fomentar las de los países socios, los demás donantes y las instituciones multilaterales, se aplicará un enfoque multidimensional. A fin de volver más transparente la ayuda holandesa, los Países Bajos participan activamente en la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, y la información sobre la asignación de la ayuda bilateral por país y por sector se publicará en los sitios Web de las embajadas y del Ministerio de Relaciones Exteriores. En los países receptores que participen en el fortalecimiento de las relaciones entre el Gobierno y el público, se brindará apoyo a los socios estratégicos con el doble objetivo de reforzar la apropiación y la responsabilidad. Se respaldarán los mecanismos para la responsabilidad recíproca, con preferencia por los mecanismos ya existentes, a fin de reducir al mínimo la carga adicional para las partes involucradas. En la aplicación del enfoque sectorial se deben destacar la necesidad de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil y el énfasis en la responsabilidad nacional. En los casos en que aun no sea posible proporcionar apoyo presupuestario general o sectorial, los Países Bajos se esforzarán por alinearse gradualmente con los procedimientos del país socio. También continuarán las iniciativas para armonizar los métodos de trabajo de los donantes. Se informará periódicamente al parlamento y al público holandés sobre las iniciativas holandesas de ayuda, mediante dos informes anuales de *Resultados de desarrollo*, entre otros medios.

Las iniciativas en el ámbito de la **gestión dirigida a los resultados de desarrollo** se deben llevar a cabo de forma armonizada y alineada. Por lo tanto, los Países Bajos apoyan plenamente las actividades realizadas por la Empresa conjunta sobre la gestión dirigida a los resultados de desarrollo, en tanto que simultáneamente proporcionan su apoyo a los países socios que intentan trabajar de una manera más orientada hacia los resultados. Uno de los elementos importantes de este último apoyo es el fortalecimiento de las capacidades estadísticas en estos países, y que los Países Bajos continúen brindando apoyo a las iniciativas internacionales.

La **división del trabajo** entre los donantes es un medio para un fin, y se la debe organizar y aplicar con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia de la ayuda. Hasta 2007, los Países

Bajos han concentrado sus iniciativas de ayuda bilateral en unos pocos países socios. En cada país, la ayuda bilateral está centrada en tres sectores, en principio. Se proporcionará un apoyo continuo para dividir más el trabajo entre los donantes a nivel nacional, con el fin de minimizar la carga de trabajo de los países socios y de los donantes. Los Países Bajos tienen por objetivo contribuir a una cooperación más eficaz entre las organizaciones multilaterales. Se apoyará a la Comisión Europea en sus iniciativas de coordinar sus actividades. La eficacia y la eficiencia serán un tema central en las políticas y los acuerdos financieros con las ONG holandesas de desarrollo. Se alentará a las organizaciones holandesas centradas en el desarrollo del sector privado a que colaboren y armonicen sus políticas y enfoques, tanto entre sí como con las embajadas de Holanda en los respectivos países socios. Si el diálogo internacional sobre la división del trabajo entre los países lleva a un cambio en los flujos financieros holandeses (bilaterales), los Países Bajos tienen pensado canalizar su apoyo, cuando corresponda y sea posible, a través de las organizaciones de la sociedad civil, la UE y los organismos financieros internacionales. Las políticas holandesas sobre las organizaciones multilaterales se esmeran por lograr posiciones conjuntas y dividir el trabajo con los donantes que tengan ideas afines, así como por mejorar la cooperación y la división del trabajo entre las organizaciones multilaterales. Por último, los Países Bajos se abstendrán de establecer nuevos fondos mundiales o verticales, y pondrán énfasis en corregir las deficiencias de los fondos existentes.

Cuando (aún) no sea posible alinearse con las políticas y los procedimientos de los países socios, los Países Bajos consideran muy importante que los donantes **armonicen** sus actividades para evitar la duplicación y la carga excesiva para los países receptores. Los Países Bajos van a reducir aún más sus estructuras paralelas de aplicación y al mismo tiempo participarán más en el trabajo analítico conjunto y aumentarán la cantidad de misiones conjuntas. El objetivo es que al menos la mitad de toda la asistencia técnica financiada por Holanda para fortalecer las capacidades en los países socios se preste mediante programas coordinados. Se utilizarán en mayor medida los mecanismos de financiamiento conjunto y los modelos de cooperación delegada. El financiamiento de las organizaciones multilaterales se realizará principalmente por medio de fondos comunes plurianuales no asignados. Los Países Bajos contribuirán a la Iniciativa internacional de armonización jurídica.

La estrategia de *Seguridad y desarrollo en los Estados frágiles* (noviembre de 2008) señala que en los **Estados frágiles** se aplicarán los principios de apropiación y responsabilidad nacional. Siempre que sea posible, los Países Bajos actuarán de manera armonizada y conjunta con los demás donantes y organizaciones internacionales, teniendo en cuenta las posibilidades y los desafíos de la alineación. Bajo el auspicio de la OCDE-CAD de la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad, los Países Bajos lideran el proceso de establecer las prioridades para la consolidación de la paz y la construcción del Estado. En un sentido más general, se pretende contribuir activamente a promover las iniciativas internacionales más eficaces en los Estados frágiles,

mediante el apoyo dirigido a las organizaciones internacionales y la participación con estas organizaciones en un diálogo crítico, centrado en mejorar la cooperación.

Se ha realizado un seguimiento del progreso de aplicación del Plan de Acción. Los resultados del seguimiento se utilizaron para discutir el nivel de "vanguardia" de esta aplicación, y para señalar las mejoras necesarias.

En la encuesta de 2008 de la OCDE-CAD sobre la medida en que los donantes aplicaban los acuerdos de la DP, 29 países socios completaron el cuestionario sobre la ayuda holandesa. En términos generales, los Países Bajos obtuvieron calificaciones relativamente buenas. Para cinco de los diez indicadores, los objetivos se alcanzaron o casi se alcanzaron: coordinar la cooperación técnica para el desarrollo de capacidades, evitar las unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas, desvincular la ayuda, aplicar un enfoque basado en programas y llevar a cabo de misiones de campo conjuntas (véase el Cuadro 5.1). En los siguientes indicadores, la calificación de Holanda estuvo muy por debajo del objetivo de París para 2010: la medida en que la ayuda se ha incorporado al presupuesto del país socio, el uso de los sistemas nacionales para la gestión de las finanzas públicas, el trabajo conjunto en los análisis nacionales y la previsibilidad de la ayuda. El informe *Resultados de Desarrollo*, que se presentó al Parlamento en 2009, señala que aún queda mucho por hacer para mejorar el uso de los sistemas nacionales, así como la previsibilidad y la transparencia. El informe proporciona una perspectiva sobre si los Países Bajos serán capaces de lograr los objetivos de la DP para estos indicadores.

Por último, respecto de las modalidades de ayuda cabe señalar que hace un buen tiempo que el apoyo presupuestario es un componente de las políticas holandesas de cooperación para el desarrollo. No obstante, la combinación del apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial y la financiación sectorial de canasta conjunta o "basket funding", representa una cuota relativamente pequeña del total de la AOD. Además, los niveles de ayuda presupuestaria han estado fluctuando por a varias razones. En primer lugar, como resultado de los cambios en los contextos políticos y de gobernabilidad en algunos países socios, los Países Bajos decidieron rever su posición sobre la prestación de apoyo presupuestario general. En segundo lugar, el apoyo presupuestario se ha ido eliminando gradualmente en algunos países. Esto se aplica por ejemplo a algunos países que pertenecen a la categoría de *Perfil 3*, que alcanzaron o están a punto de alcanzar la condición de país de ingresos medios. En estos países, la asociación holandesa para el desarrollo se reducirá, y la seguirán otros tipos de relaciones bilaterales. En los países de *Perfil 2*, el apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial y la financiación sectorial de canasta conjunta o "basket funding" se aplican de manera muy limitada. En estos países, caracterizados por problemas de seguridad, gobiernos frágiles o tensiones sociales importantes que tienen el potencial de estallar en conflicto, las condiciones no resultan propicias para prestar ese tipo de apoyo.