

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Estudio de donantes

USA

Resumen Ejecutivo

Gobierno de los EE.UU.: Resumen del Informe de Síntesis de la Evaluación de la Declaración de París

El propósito de este informe es examinar y evaluar la aplicación de los principios de la Declaración de París (DP) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo por parte del Gobierno de los EE.UU. Ésta sigue siendo una declaración primordial sobre las relaciones de ayuda: a su primera “Declaración de intención” de doce puntos le siguen cincuenta y seis compromisos, organizados en torno a cinco principios clave (descritos en el cuadro de texto a la derecha).

La metodología consistió en un examen de: los documentos relevantes de cada uno de los siete organismos del Gobierno de los Estados Unidos que gestionan la ayuda oficial al desarrollo, entrevistas a los informantes clave de las oficinas centrales de cada uno de los organismos, un cuestionario de encuesta al personal de los cuatro organismos en el extranjero, y entrevistas seleccionadas al personal de las entidades intersectoriales “cumbre” de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que desempeñan funciones importantes en materia de políticas de ayuda al desarrollo

y asignación de recursos.¹ Este informe de síntesis recoge las conclusiones principales provenientes de estas fuentes, agrupadas según los factores o condiciones que, como señala el marco de evaluación de la DP, facilitan la aplicación de sus compromisos y principios por parte de los donantes. Estos factores propicios son los siguientes: Liderazgo, Conciencia y Compromiso, Capacidad, Incentivos y Factores Disuasivos, y Coherencia. Los hallazgos y las conclusiones del informe incluyen cambios de políticas influidos por la DP y por los factores propicios relacionados con la prestación de ayuda extranjera por parte de los responsables de gestionar los programas. A continuación, el informe extrae conclusiones relevantes y presenta temas para consideración del Gobierno de los Estados Unidos.

En el informe, el término “Gobierno de los Estados Unidos” se utiliza para referirse colectivamente a las políticas y acciones que influyen o afectan a los programas, procesos y procedimientos de ayuda exterior del país en general. Es importante señalar que ningún organismo gubernamental tiene más autoridad que los siete organismos incluidos en esta evalua-

¹ Las entrevistas en los organismo cumbre se llevaron a cabo con miembros seleccionados del personal del Consejo Nacional de Seguridad y de la Oficina de Gerencia y Presupuesto en el Poder Ejecutivo, y la Contraloría General de EE.UU., la Comisión de Asuntos Exteriores y el Comité de Asignaciones Presupuestarias de la Cámara de Representantes de los EE.UU., y la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los EE.UU., en el Poder Legislativo. El Gobierno de los EE.UU. seleccionó los organismos para los estudios de caso y se los proporcionó a Social Impact en sus Términos de Referencia. Se trata de: El Departamento de Estado, la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Salud y Servicios Humanos, Millennium Challenge Corporation, el Departamento de Agricultura, el Departamento de Trabajo y el Departamento del Tesoro.

ción, aunque el Presidente sí establece políticas generales con el asesoramiento del Consejo Nacional de Seguridad. Sin embargo, el Congreso cumple una función importante a través del proceso de autorizaciones presupuestarias, y a menudo encomienda programas a los organismos y establece limitaciones y condiciones específicas sobre la manera en que se debe prestar la ayuda extranjera, y con qué fines.

Conclusiones clave

Las conclusiones que se presentan a continuación se basan en investigaciones que se llevaron a cabo principalmente en el período comprendido entre marzo y septiembre de 2010, y que están descritas en las secciones del informe sobre las conclusiones. A fines de septiembre comenzaron a dar frutos las iniciativas del gobierno para desarrollar una nueva política mundial de desarrollo, abordar la cuestión de la coherencia normativa y operativa, y en especial reformar y reconstruir la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por su sigla en inglés). Dichas iniciativas incluyeron: formular directrices específicas para la planificación estratégica, examinar seriamente la manera de mejorar la eficacia de la ayuda, e identificar las limitaciones que se puedan flexibilizar sin intervención del Congreso, así como las que requieran nuevas autoridades legales. La nueva Política mundial de desarrollo de los Estados Unidos (también conocida como la Directiva presidencial de políticas sobre el desarrollo mundial) se centra en las políticas y las reformas estructurales necesarias para aumentar la eficacia de la ayuda del Gobierno. Junto con el Examen cuatrienal de diplomacia y desarrollo, elaborado por el Departamento de Estado y USAID y recientemente publicado, representan los resultados de casi dos años de intensos estudios y discusiones por parte del personal directivo y los encargados de formular las políticas en el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado y USAID. Ambos documentos se basan en los principios de la DP, y el Examen cuatrienal de diplomacia y desarrollo cita específicamente a la DP y al Programa de Acción de Accra como fuentes de sus principios de ayuda al desarrollo. Esta aceleración de las políticas de eficacia de la ayuda, junto con la aplicación de las iniciativas *Feed the Future* (Alimentar al futuro) y *Global Health* (Salud mundial), permite que se pongan a prueba estos nuevos protocolos y prácticas. Si bien gran parte de esta iniciativa se vio impulsada por el reconocimiento más general de que, para servir a los intereses nacionales, la ayuda exterior del país se tiene que volver más eficaz y centrada, no hay duda de que la DP, el Programa de Acción de Accra y los Principios de Roma (sobre la seguridad alimentaria) tuvieron un impacto importante en la dirección de las reformas estadounidenses sobre la eficacia de la ayuda. Sin embargo, como bien conoce cualquier estudiante del comportamiento organizativo, las políticas de reforma no se convierten automáticamente en procedimientos y prácticas de aplicación reformadas. Es por esta razón que muchas de nuestras conclusiones se centran en las limitaciones operativas que se deben superar para que las nuevas políticas generen los resultados deseados.

- 1) La ayuda exterior estadounidense no cuenta con una arquitectura conceptual y organizativa general, a pesar de los esfuerzos por darle una unidad conceptual en el marco de la consigna de las "Tres D": Defensa, Diplomacia y Desarrollo. Involucra a muchos organismos federales y experimenta una fuerte marcación e influencia del Congreso y de varios grupos de interés. Por lo tanto, resulta difícil elaborar generalizaciones sobre el grado de cumplimiento con la DP y/o Accra. Varios organismos, como Millennium Challenge Corporation, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Salud y Servicios Humanos, afirman que existe un alto grado de coherencia con los principios y acuerdos de la DP y/o Accra, pero las razones para la coherencia que pueda haber en cada organismo son diferentes. Entre los programas más extensos (USAID, el Departamento de Estado, el Departamento de Salud y Servicios Humanos y la Millennium Challenge Corporation), esta última goza de mayores libertades respecto de las fuentes de financiamiento para las adquisiciones y los financiamientos plurianuales (de hasta cinco años), y de una mayor flexibilidad en las decisiones sobre el personal, proporcionadas por su condición de empresa estatal.
- 2) Los encuestados de los organismos gubernamentales que se guiaban por prácticas de gestión de la ayuda coherentes con la DP, tendieron a enfatizar los principios y las prácticas, incluida la alineación nacional, el compromiso con las instituciones del país anfitrión, el fortalecimiento de las capacidades mediante una extensa asistencia técnica, y las iniciativas para trasladar gradualmente la responsabilidad de aplicar el programa a las instituciones del país anfitrión. El estudio de caso del Departamento de Salud y Servicios Humanos es quizá el que mayor capacidad de respuesta demuestra en este sentido. Una de las razones para este grado de alineación es la existencia previa de una red mundial de profesionales de la salud pública, así como una estrecha relación entre los expertos en desarrollo de salud pública y la más extensa comunidad científica y de investigación sobre la salud. Los programas de salud, en lo que a su tecnología se refiere, están generalmente bien fundamentados en las evidencias y prácticas existentes, y por lo tanto representan soluciones conocidas, de cuya eficacia no cabe duda si se los administra correctamente. Otro de los factores es que los programas de salud no representan dificultades para los mecanismos políticos de los países anfitriones, a diferencia de los programas económicos, especialmente los de desarrollo democrático. En general, los regímenes cleptocráticos o autoritarios no aprecian mucho las iniciativas para mejorar el estado de derecho.
- 3) Dentro del Departamento de Estado, la Oficina del Coordinador Mundial de Estados Unidos para el SIDA es responsable de coordinar el compromiso principal del Gobierno en la lucha contra el VIH/SIDA y otras amena-

zas importantes a la salud mundial. El compromiso más grande y antiguo es el programa del Plan de Emergencia del Presidente para el Alivio del SIDA (PEPFAR por su sigla en inglés), que desde 2009 ha logrado avances significativos en la elaboración de orientaciones operativas y estratégicas para lograr adherirse explícitamente a los principios de la DP, incluidas la apropiación nacional y la armonización con los demás donantes; no obstante es demasiado pronto para saber si este nuevo enfoque va a generar las mejoras deseadas en la eficacia de la ayuda.

- 4) Los hallazgos sobre la coherencia dan lugar a la conclusión de que existen tensiones inherentes entre los tres principales propósitos estratégicos de la política gubernamental exterior de los Estados Unidos (la diplomacia, la defensa y el desarrollo) que afectan a la coherencia interna de las políticas de eficacia de la ayuda. Parte de esta tensión surge de la presión por generar resultados en un plazo relativamente corto. La mayoría de los observadores coinciden, por ejemplo, en que el fortalecimiento de las capacidades es un proceso a largo plazo, especialmente en lo que respecta a la creación de instituciones eficaces, transparentes y responsables de gobernabilidad democrática. La presión política y regulatoria de informar anualmente resultados positivos actúa en contra de los tipos de marcos cronológicos e iniciativas a largo plazo que más eficaces pueden resultar, lo cual vuelve demasiado largo el "largo plazo". Las buenas prácticas de desarrollo pueden terminar incluidas en objetivos diplomáticos y de defensa a corto plazo.

Otra de las fuentes de incoherencia es la posible tensión entre ayudar a desarrollar la ventaja comparativa de un país mediante inversiones de desarrollo y regímenes de libre comercio, y los objetivos de los productores y exportadores estadounidenses, especialmente del sector agrícola, que pueden enfrentar una dura competencia del exterior, hoy en día o en el futuro. Además, existe una tensión entre la base moral para el desarrollo por un lado (incluido el fomento de la democracia y los derechos humanos, la protección de las mujeres y los niños contra la trata de personas, y la protección de especies en peligro de extinción), y por el otro, la necesidad del Gobierno de desarrollar alianzas y relaciones de seguridad cooperativa con regímenes poco interesados en los objetivos basados en valores de los estadounidenses.

- 5) Existen condiciones bajo las que quizá ciertos principios de la DP, o algunos de sus aspectos, no se apliquen en su totalidad. Por ejemplo, es posible que algunos aspectos de la apropiación y la alineación nacional no se apliquen a ciertas situaciones de fragilidad, falta de gobernabilidad responsable, o situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto. En particular, es probable que la alineación con los sistemas nacionales no sea factible en estas condiciones. Incluso pueden resultar difíciles

ciertos aspectos de la armonización, la gestión dirigida a los resultados y la responsabilidad recíproca. Por ejemplo, puede ser difícil lograr algunas iniciativas conjuntas de los donantes y la división del trabajo entre los donantes. Sin embargo, habrá aspectos que resultarán esenciales en las situaciones posteriores a un conflicto: la estrecha coordinación entre los donantes al nivel del intercambio de información y algunos tipos de iniciativas conjuntas, tales como las misiones de investigación. En estas circunstancias puede resultar necesario que la Gestión orientada a los resultados y la Responsabilidad recíproca sean conjuntas entre los donantes, en lugar de ser conjuntas con el país.

- 6) Una cuestión conceptual clave para muchos de los encuestados y analistas del estudio de caso es si por "país anfitrión" se entiende el Gobierno anfitrión (especialmente los que carecen de una condición representativa creíble), o si el término se aplica de manera más amplia a todos los sectores, incluida la sociedad civil, el sector privado con fines de lucro, las universidades y otros.² Por otra parte, los programas de ayuda que funcionan directamente con la sociedad civil o el sector empresarial privado, sin participación del gobierno anfitrión, ¿se pueden permitir en el marco de la apropiación por parte del país anfitrión de la DP, o uno de los requisitos necesarios de la apropiación nacional es cierto grado de participación del Gobierno anfitrión? La reciente "Política mundial de desarrollo de los Estados Unidos" apunta claramente a trabajar con los gobiernos anfitriones, ya que afirma: "Invertir en soluciones sistémicas para la prestación de servicios, administración pública, y otras funciones gubernamentales donde existan las capacidades suficientes, y centrarse en la sostenibilidad y las capacidades del sector público, serán aspectos fundamentales del enfoque estadounidense de la ayuda humanitaria y de nuestra actividad en pos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio."
- 7) Es poco probable que el Gobierno de los Estados Unidos llegue a cumplir plenamente con la DP y el Programa de Acción de Accra. Para ello, sería necesario un cambio radical de la manera en que los intereses estadounidenses influyen en las políticas y prácticas de ayuda, tanto locales como extranjeras. El cumplimiento pleno también requeriría un cambio profundo en el comportamiento y la capacidad de los regímenes actualmente vigentes de

2 Un organismo señaló que el tema ya está resuelto en la DP/AAA, y que País significa más que solamente un Gobierno. Sin embargo, en las discusiones con InterAction, una organización internacional estadounidense de miembros de las ONG, surgió esta cuestión como una de las preocupaciones principales. Los representantes gubernamentales del país que participaron en la Tercera Reunión del Grupo de Referencia Internacional de la Evaluación de la Declaración de París, celebrada entre los días 7 y 10 de diciembre de 2010, expresaron su opinión de que las organizaciones de la sociedad civil debían adaptarse al plan estratégico del Gobierno; un punto de vista que preocupa a muchas ONG locales e internacionales que cumplen funciones de promoción de la cuestiones sociales, el estado de derecho y otros temas relativos a los derechos humanos.

algunos países socios en el mundo en vías de desarrollo. Sin embargo, la administración estadounidense actual está claramente motivada por el desafío normativo que representa el compromiso del Gobierno con la DP, y parece decidida a seguir tomando medidas concretas para avanzar hacia la eficacia de la ayuda.

Temas a tener en cuenta

Los hallazgos y las conclusiones presentadas generan ideas y sugerencias de mejoras, y plantean preguntas y cuestiones adicionales que requieren una revisión adicional.

Consideraciones generales para los líderes ejecutivos y políticos del Gobierno de los Estados Unidos

Es necesario supervisar las reformas operativas y de adquisición que ya están en curso en USAID para evaluar si tienen éxito y si se pueden aplicar a otros organismos.

Liderazgo, conciencia y compromiso

Conciencia no es lo mismo que compromiso. Los organismos gubernamentales de los Estados Unidos que participan en la ayuda externa deben fortalecer el nivel de compromiso de los gestores de sus programas con la responsabilidad de ejecutar diariamente los programas de ayuda externa. Emitir directivas y documentos de orientación es un paso necesario, pero aún queda mucho por hacer para abordar las limitaciones y la falta de incentivos positivos, que son las influencias más poderosas en el comportamiento de los gestores de la aplicación (Véase más abajo).

Capacidades

Como parte del proceso de reforma "USAID Forward", se está analizando y elaborando orientaciones para abordar una serie de restricciones operativas a la mejora de la eficacia de la ayuda. Esta iniciativa se debe ampliar para exigir a todos los organismos que preparen un inventario de sus capacidades y conocimientos sustanciales, con el fin de evaluar la capacitación, el reclutamiento, la colocación, la orientación, la tutoría y otros enfoques necesarios para aplicar adecuadamente los principios de la DP.

Incentivos y limitaciones

- 1) Todos los organismos gubernamentales que administren cuentas de ayuda externa necesitan orientaciones muy concretas sobre las condiciones y los mecanismos aceptables para promover la apropiación por parte del país anfitrión, la alineación y una mayor armonización

de los donantes. Se debe dotar a los funcionarios de los organismos con los medios e incentivos adecuados para garantizar la asunción adecuada de riesgos en el fortalecimiento de las capacidades del país anfitrión, al tiempo que se los protege de toda repercusión legal o burocrática si surgen problemas de rendición de cuentas o mala gestión.

- 2) La administración, en nombre de los organismos gubernamentales de los Estados Unidos que administren cuentas de ayuda externa, debe solicitar al Congreso que elimine o atenúe los requisitos que inhiban la aplicación de los principios de la DP.
- 3) Las orientaciones detalladas sobre la DP deben incluir un análisis de las condiciones favorables y desfavorables para aplicar los diferentes componentes. En la actualidad, USAID está elaborando una guía para el uso de los sistemas nacionales en el marco del principio de Alineación. La orientación también debe abordar la función que cumple el fortalecimiento de las capacidades en la ayuda para mejorar la implementación de la DP. Cabe aclarar, sin embargo, que estas consideraciones detalladas son parte de una iniciativa seria del Gobierno en su conjunto para avanzar en pos del cumplimiento de los principios de la DP.

Coherencia

- 1) En base a la DP y la reciente **Política mundial de desarrollo de los EE.UU.**, los organismos deben establecer un mecanismo permanente que garantice el mayor grado posible de coherencia entre las políticas y los programas que afecten a los países en desarrollo.
- 2) El Poder Ejecutivo debe mantener un diálogo con el Congreso sobre la posible incoherencia entre las restricciones legislativas, las enmiendas, mandatos y marcaciones de protección del comercio, y la necesidad de una mayor coherencia de las políticas como parte crítica de la iniciativa general de reforma de la eficacia de la ayuda. Como se señala en el Examen cuatrienal de diplomacia y desarrollo, algunos de los grados de libertad de los que goza Millennium Challenge Corporation en el aspecto legislativo se deberían otorgar también a USAID y a otros organismos de ejecución. El Gobierno de los Estados Unidos también debe resolver la confusión de definiciones sobre el tipo de ayuda externa que se incluye en la iniciativa de fortalecer su eficacia de la ayuda, según los principios de la DP.