

Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia
 Departamento de Políticas de Desarrollo
 Unidad de Evaluación y Auditoría Interna

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Finlandia

Resumen Ejecutivo

La evaluación se realizó por un equipo compuesto de dos personas:

Sr. Jyrki Salmi, Jefe de Equipo

Sra. Merja Mikkola, Experta en Evaluación de INDUFOR Oy

El equipo ha recibido la ayuda del especialista en teoría de desarrollo, el Dr. Jussi Raumlör, que actuó como instructor del equipo.

Además, INDUFOR ha proporcionado al equipo una gran ayuda en la investigación.

Esta evaluación fue encargada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia a Indufor Oy en cooperación con Ekonomik. Los consultores asumen toda la responsabilidad de los contenidos del presente informe. El informe no refleja necesariamente las posturas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

Resumen Ejecutivo

1. Evaluación de la Implementación de la Declaración de París - El caso de Finlandia trata de la contribución finlandesa a la Primera Fase de Evaluación conjunta global de la Declaración de París. El propósito de la presente evaluación fue el de: *“Valorar hasta qué grado se han considerado los conceptos de la Declaración de París en las políticas del gobierno finlandés, en la política de ayuda al desarrollo, y en la organización de la entrega de la ayuda, incluidas las directrices y las herramientas de planificación, informes y marco de responsabilidad general en la sede central, en Helsinki, así como en las misiones diplomáticas de Finlandia.”* Además, el propósito era examinar si existe coherencia en las políticas y acciones entre los diferentes encargados de implementar las políticas de desarrollo y los canales de entrega de ayuda.
2. Para Finlandia, el periodo de la evaluación global supuso un reto. La evaluación significó, además, un reto porque durante dicha evaluación, el gobierno finlandés, recién elegido en marzo de 2007, se encontraba revisando su política de desarrollo de cuatro años. Por otra parte, el primer borrador de la revisión por pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD) de 2007 sobre la política de desarrollo de Finlandia se publicó durante el transcurso de la presente evaluación.
3. La evaluación se llevó a cabo durante un periodo de dos meses, desde finales de agosto hasta finales de octubre de 2007. La información utilizada en la evaluación se recogió por medio de:
 - La revisión de los informes e información existentes
 - La realización de una amplia encuesta por correo electrónico
 - Entrevistas personales con los informantes clave
 - La organización de un taller con las partes interesadas
4. En este informe se presentan las principales **conclusiones y recomendaciones** de la evaluación. En primer lugar se indican las conclusiones generales y, luego, una versión abreviada de las conclusiones y recomendaciones relati-

vas a los cuatro temas principales evaluados: liderazgo, capacidad, incentivos y coherencia, siendo la coherencia un tema de especial importancia en Finlandia.

General

5. Finlandia está plenamente comprometida con la implementación de la Declaración de París, tanto en el aspecto político como práctico. No obstante, existen posturas ligeramente discrepantes sobre las prioridades en cuanto a los principios e indicadores de la Declaración de París entre dos de las principales partes interesadas finlandesas. Así, mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores hace hincapié en la apropiación, alineación y armonización, el Ministerio de Economía destaca la gestión orientada a resultados.
6. Durante las dos últimas décadas, Finlandia ha realizado únicamente ligeras modificaciones a sus políticas de desarrollo. Podemos afirmar que los principios de la Declaración de París ya formaban parte de la política finlandesa mucho antes del nacimiento de la Declaración. No obstante, la Declaración de París ha tenido una influencia verdaderamente importante sobre la administración y el suministro de ayuda de Finlandia; los principios de la Declaración de París se han estado utilizando con mayor frecuencia de una manera muy sistemática en la toma de decisiones relativas a la ayuda finlandesa. En lo que se refiere a la implementación de la Declaración de París, Finlandia está yendo en la dirección correcta.
7. Sin embargo, algunos contratistas, personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y políticos/dirigentes ven un problema en el marco actual de la Declaración de París y en la dirección que aparentemente está tomando la cooperación al desarrollo debido a la implementación de la Declaración de París, concretamente, en el hecho de que la Declaración de París se centra básicamente en las formas de canalización de la ayuda del sector público, pero omite las cuestiones fundacionales del desarrollo, el papel de los actores no gubernamentales y el contenido o la sustancia de la ayuda. Los países socios deberán decidir sobre este último aspecto a través de sus respectivos procesos políticos nacionales. Las mismas partes interesadas consideran que la Declaración de París es una forma de mejorar e incrementar los flujos de ayuda del sector público y, por lo tanto, limitar de forma efectiva, aunque posiblemente involuntaria, un debate más amplio sobre el desarrollo. En su opinión, la implementación de la Declaración de París va por buen camino, pero este camino nos está llevando por la dirección equivocada.
8. Los resultados de una encuesta sobre la Monitorización de la Implementación de la Declaración de París, realizada en 2006, suscitaron el debate y, seguidamente, una reflexión sobre el hecho de que Finlandia puntuara por debajo de la media en previsión de ayuda. Los resultados

de esta encuesta deberían ser objeto de un análisis sistemático, por ejemplo, en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del Ministerio de Asuntos Exteriores. Seguidamente, deberían tomarse las decisiones oportunas para superar los escollos identificados y mejorar los resultados de Finlandia.

Liderazgo

9. **Conclusión:** Finlandia está comprometida con los principios de la Declaración de París. El objetivo de apropiación por parte de los países socios y la constante coherencia de su acción se benefician de un sólido apoyo político. La apropiación y otros temas relacionados con la Declaración de París se han comprendido y debatido en Finlandia durante muchos años. La alineación de la ayuda finlandesa está en marcha, pero sigue siendo difícil. En aras de incrementar la eficacia de la ayuda y lograr una cooperación más armonizada, Finlandia está dispuesta a reencauzar su ayuda, hasta cierto punto. La previsión de la ayuda finlandesa fue un tema ampliamente debatido tras la encuesta sobre la Monitorización de la Declaración de París realizada en 2006.
10. **Recomendación:** Sería conveniente continuar con la realización de consultas de alto nivel correcta y cuidadosamente preparadas entre Finlandia y los Socios de Desarrollo mediante foros, tanto para tratar todas las formas posibles de ayuda como para alcanzar acuerdos sobre las mismas. Además, deberá discutirse también el impacto que ha tenido la ayuda con los respectivos socios. La planificación y el diseño de la ayuda finlandesa deberán seguir siendo realistas y tener en cuenta las situaciones existentes en los países socios para poder proporcionar la ayuda en el momento oportuno.

Capacidades

11. **Conclusión 1:** El personal del Ministerio de Asuntos Exteriores que trabaja directamente en temas relacionados con la Declaración de París es el único que posee un conocimiento profundo sobre la Declaración de París en Finlandia. Existen lagunas de conocimiento en diferentes niveles del Ministerio de Asuntos Exteriores y, especialmente, por parte del personal ajeno al Ministerio de Asuntos Exteriores entre otras partes interesadas finlandesas. Existe un programa de formación específica para el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero es insuficiente o no llega a aquellos que necesitan dicha formación. Por otro lado, la falta de información estadística disponible sobre la puesta en marcha de la Declaración de París constituye otro obstáculo para el desarrollo del conocimiento. El sistema estadístico del Ministerio sobre la cooperación al desarrollo no incluye marcadores específicos de la Declaración de París. Tampoco resulta obligatorio el uso de un sistema de marcadores para registrar los compromisos y/o usos de los fondos.

12. **Recomendación 1:** Organizar de forma sistemática actividades de formación/eventos de carácter regional o departamental para intercambiar experiencias dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre temas políticos y de procedimiento importantes relativos a la implementación de la Declaración de París. Por ejemplo, organizar seminarios anuales relacionados con los paquetes de formación temáticos para organizaciones no gubernamentales y consultores/contratistas. El Ministerio de Asuntos Exteriores debería considerar la introducción de marcadores obligatorios en sus sistemas de estadística con especial referencia a determinados marcadores fundamentales de la Declaración de París.
13. **Conclusión 2:** Durante dos años se ha probado la descentralización de la administración y gestión de la ayuda, delegando la administración de la cooperación al desarrollo bilateral a las embajadas. Es hora de aprender de las lecciones y sacar conclusiones para conseguir una solución más permanente.
14. **Recomendación 2:** El Ministerio de Asuntos Exteriores debería considerar la delegación permanente de la administración de la cooperación al desarrollo bilateral a las embajadas sobre la base de las lecciones aprendidas del proyecto piloto, y eliminar los obstáculos remanentes relacionados con poderes limitados de toma de decisiones. Deberían prepararse y publicarse las instrucciones o directrices a este respecto.

Incentivos

15. **Conclusión:** En la administración pública finlandesa, especialmente dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, existe la costumbre de actuar en base a políticas y decisiones formales sin requerir incentivos para promover y garantizar la consecución de los resultados esperados. En consecuencia, el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés no ha venido considerando la introducción de sistemas de incentivos que premiarían los buenos resultados de los países socios. El nuevo Sistema de Gestión basado en Resultados del Ministerio de Asuntos Exteriores constituye, por tanto, un desarrollo bueno y positivo. No obstante, vincular los buenos resultados en el Sistema de Gestión basado en Resultados con posibles incentivos merece una reflexión en profundidad.
16. **Recomendación:** Es conveniente realizar debates internos innovadores e independientes en el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la introducción de incentivos y su vinculación con el Sistema de Gestión basado en Resultados del Ministerio de Asuntos Exteriores y entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. De igual forma, se recomienda debatir la posibilidad de introducir incentivos en acuerdos financieros con países socios.

Coherencia

17. **Conclusión 1:** Existen diferentes interpretaciones de la coherencia, tanto por el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores como por otras partes interesadas en Finlandia. La coherencia de las políticas de desarrollo en Finlandia ha permitido mejorar la coherencia de su puesta en práctica, un aspecto al que Finlandia ha dado gran importancia. El país busca garantizar la coherencia de su acción multilateral y su objetivo es que las cuestiones relativas a la Declaración de París sean asumidas plenamente por todas las instituciones multilaterales.
18. **Recomendación 1:** Deberán tenerse en cuenta las diferentes dimensiones (internas, intragubernamentales e intergubernamentales) de la coherencia. La coherencia debe ser entendida como herramienta para implementar la eficacia y no como un fin en sí mismo. Finlandia debería continuar haciendo hincapié en la coherencia en el marco de los foros multilaterales.
19. **Conclusión 2:** La coherencia en temas de desarrollo es una responsabilidad que corresponde principalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores. El respeto de este principio constituye una ardua tarea para la administración finlandesa en todos los campos y momentos. Con el fin de garantizar la coherencia, existen una serie de procesos y mecanismos de gestión, así como grupos de trabajo interministeriales e interdepartamentales. No obstante, salvo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, existe una falta de información/conocimiento sobre la Declaración de París y de sus contenidos en los demás ministerios.
20. **Recomendación 2:** Se requiere la creación de nuevos grupos de trabajo, tanto en el Ministerio de Asuntos Exteriores como a nivel interministerial para garantizar la coherencia en temas como el cambio climático, el aprovechamiento de los recursos naturales y la agricultura. Por lo general, el funcionamiento de los grupos de trabajo debería ser más formal y estructurado, y deberían existir instrucciones, directrices y formación adecuadas para favorecer los enfoques comunes de la coherencia.