

Informe de Actividad
27 de febrero 2009

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Salir de Honduras a la sueca: Creando buenas prácticas

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Introducción

A partir de un fuerte respaldo por parte del Código de Conducta sobre División del Trabajo (CoC) de la Unión Europea y la Agenda de Acción de Accra, la división del trabajo internacional ha alcanzado un gran protagonismo en la agenda de la eficacia de la ayuda. Frente a la dispersión de la ayuda en una multitud de países receptores, los donantes se comprometen a concentrarse geográficamente. Mientras que ello conlleva la salida de países antes prioritarios, la división del trabajo internacional aún no se ha traducido en buenas prácticas o en un diálogo más profundo a nivel internacional. En base a las experiencias de la cooperación sueca, un proyecto de investigación de FRIDE está analizando las implicaciones de la salida de un donante en términos de las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur. Para ello, se están realizando una serie de cinco estudios de país, que se ha iniciado con el caso de Honduras.

En un taller celebrado el 27 de febrero de 2009 en Tegucigalpa, FRIDE reunió a 18 representantes del Gobierno nacional, la cooperación sueca y otros donantes bi y multilate-

rales, organismos implementadores y la sociedad civil. Durante unas tres horas, se debatieron las consecuencias de la salida sueca y se identificaron posibles buenas prácticas de salida, que puedan servir como orientación para el debate entre donantes y receptores a nivel internacional.

Entre la tristeza y la alegría: El impacto de la salida sueca

En un ambiente franco y abierto, se revisaron los posibles impactos de la salida de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), anunciada para finales de 2010.

Los participantes coincidieron en la crucial relevancia y el enorme valor de las aportaciones de la cooperación sueca durante su presencia en Honduras. Suecia impulsó la Declaración de Estocolmo que promovió la reconstrucción económica, social y política del país tras el huracán Mitch en 1998 y fundamentó el mecanismo principal de la coordinación de los donantes, el Grupo de los 16 (G16). Se destacó la apuesta sueca por temas sensibles como la transparencia, los derechos humanos o la igualdad de género, en los que demostró una extraordinaria capacidad de diálogo, marcada por el respeto y el entendimiento del contexto hondureño. Ha apoyado de forma estratégica la agenda de reformas políticas y de modernización del Estado desde adentro del país, con un acompañamiento político muy cercano a la labor de los actores nacionales más progresistas. En este sentido, destaca su apoyo incondicional al Instituto Nacional de la Mujer (INAM), la reforma de las políticas de salud y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Anti-Corrupción (CNA). Siendo el único donante nórdico (*like-minded*), tuvo un rol central en la promoción de la agenda de París, especialmente en el uso de nuevas modalidades de la ayuda como por ejemplo fondos comunes o el apoyo programático. Dentro de una

comunidad donante muy pequeña, logró marcar pautas innovadoras, por ejemplo en la experiencia de apoyo presupuestario municipal y la descentralización de la gestión pública en los departamentos miembros del Espacio Regional de Occidente (EROC).

A lo largo del taller surgió un doble consenso alrededor del previsible impacto de la salida sueca, marcado por "la tristeza y la alegría". Por un lado, se está perdiendo la calidad institucional, profesional y humana de ASDI, lo que puede afectar el margen de actuación de los sectores reformistas hondureños en un momento crítico para la gobernabilidad (con las elecciones generales que se celebrarán a fines de 2009). A una comunidad donante más bien conservadora le faltarán en el futuro ideas frescas y un compromiso institucional con la eficacia de la ayuda. En el contexto hondureño no existe un sustituto viable para ASDI con su calidad de donante progresista. En este sentido, algunos programas estratégicos, como el Programa de Auditoría Social (PAS) o el Instituto Nacional de Estadística (INE) se podrían ver seriamente debilitados por la ausencia del apoyo estratégico sueco. En general, la salida sueca supone no solamente la pérdida de "dinero", sino también del valor específico de una financiación basada en el compromiso, la transparencia, el respeto y el diálogo.

Por otra parte, los participantes coincidieron en que el proceso de la salida sueca se beneficia de los frutos de una década de inversiones estratégicas en la institucionalidad y las capacidades nacionales, donde Suecia ha dejado una "profunda huella". Los actores nacionales presentes en el taller insistieron especialmente en los enormes avances que ha facilitado la cooperación sueca en organismos como el INAM o la Secretaría de Salud, que en la actualidad se encuentran con suficiente fortaleza institucional para continuar con su agenda de rectores de políticas públicas. La extraordinaria calidad de la cooperación sueca permitió a los actores nacionales asumir una fuerte apropiación estratégica de la práctica totalidad de los procesos apoyados por parte de Suecia. En algunos casos, existen compromisos propios del gobierno para asumir parte de los agujeros financieros, mientras que el resto de los donantes

podrían revisar sus prioridades de cooperación para apoyar espacios libres, especialmente en temas sensibles como la buena gobernanza, los derechos humanos y la consolidación democrática.

Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Algunos participantes expresaron serias dudas con respecto a la decisión unilateral del gobierno sueco de retirar su ayuda en vista de las necesidades nacionales relacionadas con la fragilidad política-institucional y las peculiaridades de la comunidad donante en Honduras (ausencia de donantes *like-minded*, número limitado de donantes, escasa coordinación y dificultades en la puesta en práctica de la Declaración de París). En ausencia de intereses comerciales o financieros, Suecia tampoco logró articular relaciones más allá de la cooperación al desarrollo, por lo que será difícil mantener relaciones bilaterales de cierta profundidad tras la salida. Se percibió que no hubo suficiente diálogo entre Estocolmo y el gobierno hondureño ni con otros donantes europeos para enmarcar la concentración geográfica de su política de cooperación en las premisas del CoC aprobado por el Consejo Europeo en mayo de 2007.

A pesar de que esta toma de decisión podría relacionarse más bien con una “mala práctica”, los participantes coincidieron en que el proceso de la salida está siendo ejemplar y propicio para la generación de buenas prácticas. Se destacó la cultura de diálogo de ASDI Honduras y el compromiso profesional de su personal para asegurar la sostenibilidad y limitar en lo posible los efectos negativos de la salida.

Las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se pueden encontrar en el proceso de la salida sueca de Honduras son las siguientes:

Entrar bien para salir mejor: Apuestas por la sostenibilidad desde el inicio

La cooperación sueca enmarcó su ayuda en la Declaración de Estocolmo de 1999 centrada en la transformación nacional, apostando fuertemente por la sostenibilidad institucional de las actuaciones en sectores especialmente sensibles. Desde el principio, apoyó y acompañó de forma estratégica a los actores nacionales para que asuman el liderazgo, al mismo tiempo en que mantuvo en todo momento una elevada capacidad de diálogo político. ASDI aprovechó su presencia en Honduras para el aprendizaje propio frente a la compleja economía política del país. En este sentido, la entrada de Suecia se inspiró en la promoción de la autonomía de los actores y procesos nacionales, evitando así la dependencia y logrando una base muy sólida de sostenibilidad en el país. Otro ejemplo de estrategias de entrada se encuentra en las alianzas de ASDI con organismos multilaterales, como con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en materia de mejora de los procesos electorales, que podrá seguir adelante aún después de la salida definitiva de Suecia.

Tomar en serio la apropiación y el liderazgo: Invertir en institucionalidad y capacidades nacionales

Dentro de un compromiso serio con las premisas de la Declaración de París, ASDI Honduras logró articular y dirigir sus esfuerzos hacia la construcción y consolidación de la institucionalidad, las políticas públicas y las capacidades nacionales. El extraordinario valor de la cooperación sueca residió en su apoyo a instituciones en las que “ha creído”. Hoy, estas instituciones son rectoras de políticas y cuentan con sus propias estrategias político-institucionales y recursos humanos profesionalizados. Ello permite que organismos como el INAM, el CNA o la Secretaría de Salud estén en con-

diciones de asegurar la continuidad de las políticas desde su propia fortaleza institucional, sea a través de gestión de financiación nacional o apoyos de la comunidad de donantes que se queda en el país. En otros casos, como el EROC, se estarán buscando alianzas no solamente con la comunidad donante, sino con los sectores políticos más reformistas y progresistas del país.

Aumentar el margen de actuación: Negociación y tiempos de la salida

Los actores nacionales destacaron en especial que ASDI Honduras negoció desde el principio los términos de la salida y ofreció un margen de tiempo muy generoso (tres años) para que las instituciones nacionales se adaptaran al proceso. En algunos organismos ello facilitó la integración de la salida sueca en la planificación estratégica y/o supuso un refuerzo de la mejora de las capacidades institucionales. Se percibió que la actuación de ASDI Honduras en el diseño y la puesta en práctica de su plan de salida ha sido muy coherente con la actitud respetuosa y comprometida que mantuvo con los actores nacionales y los demás donantes a lo largo de los diez años de cooperación con el país centroamericano. Todo ello facilitó la comunicación e interacción entre todos los implicados frente a la salida sueca.

Asumir responsabilidades: Sobre el rol del gobierno nacional

Más allá de la actuación de ASDI, algunos participantes señalaron la oportunidad y necesidad de que el gobierno hondureño asumiera sus responsabilidades en sectores y programas estratégicos que se podrían quedar parcial o totalmente huérfanos tras la salida sueca. Ello se refiere a la parte financiera del apoyo, cada vez más necesario en un contexto de crisis financiera y creciente retirada de la ayuda de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a América Latina. Se debería hacer una reflexión sobre la elevada dependencia hondureña de la ayuda internacional para sufragar la inversión pública en sectores sociales. El gobierno

nacional también puede reforzar su compromiso político-estratégico con avances ya logrados en sectores como la educación o la salud. En el proceso iniciado de mayor concentración sectorial de los donantes, se podría identificar y analizar, bajo el liderazgo del gobierno nacional, los espacios libres tras la salida sueca para invitar a los demás donantes a que rellenen las prioridades nacionales con carencia de recursos internacionales.

Compartir la sostenibilidad con otros donantes: Coordinación y corresponsabilidad

ASDI ha buscado desde el principio de su salida la coordinación con otros donantes para que se responsabilicen en el futuro de sectores sensibles como la gobernabilidad y los derechos humanos. Frente a los riesgos de retroceso que algunos participantes percibieron especialmente en la fortaleza de los actores nacionales más progresistas, aún queda por desarrollar un mayor sentimiento de corresponsabilidad en la comunidad donante. Aquí, el papel de los donantes europeos, incluida la Comisión Europea, es crucial, ya que sus sedes están promoviendo el CoC europeo que sin embargo carece todavía de articulación a nivel de país. Los donantes que actualmente están revisando y/o aumentando su cooperación con Honduras (como Canadá y España) podrían tomar la salida de Suecia como uno de los factores clave para la futura planificación de país, lo que se podría beneficiar de un mayor liderazgo del gobierno nacional para asegurar la financiación en los sectores prioritarios.

Mirando hacia el futuro

El taller constituyó el primer espacio independiente de análisis e interlocución entre actores nacionales y comunidad donante sobre la retirada sueca. Para los

participantes, el encuentro fue de gran valor ya que el anuncio de la salida (en agosto de 2007) había sido politizado por los medios de comunicación, dificultando el debate constructivo en la fase inicial de la salida. Con vistas al futuro, el taller generó algunos insumos clave para las actividades propias que ASDI Honduras desarrollará a lo largo de los próximos meses. Por su parte, FRIDE publicará el estudio de Honduras en abril de 2009.

Este informe ha sido elaborado por Margarita Puerto Gómez y Nils-Sjard Schulz

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org