



Informe de Proyecto  
División del trabajo -  
Implicaciones para la nueva  
arquitectura de la ayuda.  
Co-financiado por:



**FRIDE**  
*A European Think Tank for  
Global Action*

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001  
Madrid Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91  
244 47 41 E-mail : fride@fride.org  
www.fride.org

# Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia

Margarita Puerto Gómez  
Consultora internacional

Nils-Sjard Schulz  
Investigador senior FRIDE

*“La salida de Suecia, diez años después de iniciar el proceso de transformación nacional suscrito por la Declaración de Estocolmo, es una decisión prematura, que pone en riesgo la consolidación de los logros alcanzados, especialmente en materia de reformas del Estado, derechos humanos y gobernabilidad democrática”*

(Taller “Salir de Honduras a la sueca: Creando buenas prácticas”, Tegucigalpa, 27 de febrero de 2009).

## Introducción

Impulsada por la Declaración de París (marzo de 2005) y con el fin de mejorar la complementariedad entre los donantes, la división del trabajo ha alcanzado gran protagonismo a partir del Código de Conducta de la Unión Europea (mayo de 2007) y el Programa de Acción de Accra (PAA, septiembre de 2008). La división del trabajo internacional, cobra especial relevancia y busca revisar la asignación geográfica de los recursos con dos fines. Primero, evitar que haya países “mimados” (*donor darlings*) y por lo tanto atender mejor a los “huérfanos” de la ayuda (*aid orphans*). Segundo, racionalizar la presencia dispersa de los donantes, que muchas veces están activos en varias decenas de países receptores.

En esta línea, algunos donantes ya han iniciado un proceso de concentración geográfica a partir de la redefinición de sus países prioritarios. Mientras que ello necesariamente conlleva la salida de países anteriormente prioritarios, la división del trabajo internacional

no se ha respaldado aún con buenas prácticas o un diálogo más profundo a nivel internacional. De hecho, queda por explorar con mayor claridad el rol y la perspectiva de los países afectados por la salida de un donante. Así, enfocado sobre todo en cuestiones operativas, el discurso internacional tiende a dejar de lado las implicaciones de la salida de un donante en términos de las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur. En particular, aún se desconoce cómo interactúa la salida de un donante con los principios de la Declaración de París y el PAA. Desde una perspectiva políticamente sensible, parece obvio que la forma en la que se realiza una retirada es muy relevante: puede reforzar o minar las capacidades nacionales de liderazgo y apropiación. Y ser más o menos favorable al cumplimiento de la responsabilidad mutua y el mantenimiento de las relaciones bilaterales en áreas más allá de la ayuda, por ejemplo en los ámbitos comercial y cultural.

Como pionera en la eficacia de la ayuda, Suecia decidió en 2007 reducir drásticamente el número de sus países socios. Hasta finales de 2010, más de una treintena de países previamente prioritarios, entre ellos Honduras, se ven afectados por la salida de Suecia. Las experiencias a nivel de cada país varían de forma significativa y parecen indicar que el impacto de la concentración geográfica depende fundamentalmente de las prácticas de la salida a nivel de cada país y el rol que están asumiendo los diferentes actores, incluyendo el Gobierno nacional, la sociedad civil y los demás donantes.

Con este transfondo, FRIDE está realizando una investigación sobre las buenas prácticas de salida y su coherencia con los principios de la asociación entre el Norte y el Sur. Sistematizando las experiencias suecas en la concentración geográfica, el estudio pretende orientar a donantes y receptores para que la división del trabajo internacional se ponga en práctica en consonancia con las premisas de apropiación nacional y responsabilidad mutua, evitando así posibles contradicciones entre la concentración geográfica y el paradigma de la asociación entre el Norte y el Sur. Este estudio sobre la salida sueca de Honduras, llevado a cabo en febrero de 2009, inicia una serie de cinco estudios de caso que generarán insumos para un documento de recomendaciones globales.

## 1. Un sendero empinado: Honduras frente a los retos del desarrollo

Honduras es un país de renta media baja con una población de 7,5 millones de habitantes y un ingreso per capita de 1.700 dólares americanos (Banco Central de Honduras 2008). Durante 2004 y 2007 el crecimiento interanual del Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó un 4,1 por ciento y un 6,1 por ciento, respectivamente. Estudios del Banco Mundial indican que la recesión económica en Estados Unidos está afectando negativamente la economía hondureña, especialmente en los sectores claves entre ambas economías como las exportaciones de las maquilas, las remesas y la Inversión Extranjera Directa, que están experimentando una contracción significativa. Asimismo se estima que el crecimiento del PIB experimentará una reducción equivalente al 2 por ciento en 2009.

Un 59 por ciento de los habitantes del país están por debajo de la línea de pobreza y un 36,2 por ciento, por debajo de la línea de pobreza extrema (Banco Mundial, 2009). Siendo Honduras uno de los países más desfavorecidos de la región, la pobreza afecta principalmente a las zonas rurales y poblaciones históricamente excluidas como los indígenas. Algunos analistas consideran que los efectos de la recesión económica internacional podrían incrementar los índices de pobreza extrema en el corto y mediano plazo.

De acuerdo al informe de desarrollo humano nacional (PNUD 2006), Honduras continúa estancado en un nivel de desarrollo humano medio. El componente del índice que presenta mayor rezago sigue siendo el ingreso per capita, pese a que en 2004 presentó un leve crecimiento. Las razones que explican este fenómeno se relacionan con niveles de crecimiento económico bajos y el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso per capita.<sup>1</sup> En relación con el componente educativo los cambios son casi imperceptibles, y se subraya el hecho de que la inequidad en la educación contribuye a perpetuar la inequidad del ingreso.

<sup>1</sup> La media de los ingresos del 10 por ciento más rico en relación al ingreso promedio del 10 por ciento más pobre de la población es 50 veces más elevado.

Por su parte, la esperanza de vida no ha experimentado una tendencia positiva a partir de 2001, cuando pasó de 68,8 años a 68,6 para 2004, reflejando el estancamiento de los niveles de salud de la población. Cabe mencionar que Honduras es uno de los países más afectados por la epidemia del VIH/SIDA en Centroamérica y concentra el 60 por ciento de los casos en la región. Finalmente el Índice de Desarrollo Relativo al Género revela que persiste la fuerte relación de desventaja de las mujeres en cuanto a la participación y la distribución de los ingresos laborales.

El informe de desarrollo humano expone a su vez que la violencia social y la inseguridad humana están aumentando de forma acelerada en la última década. Los principales centros urbanos, el Distrito Central y San Pedro Sula, son los que concentran la mayor incidencia de delitos. En 2005, el 45 por ciento y el 41 por ciento de los habitantes de estas ciudades, respectivamente, manifestaron haber sido víctimas de robo. Una vertiente de gran impacto en el desarrollo social es la violencia contra las mujeres, de acuerdo al Centro de Derechos de Mujeres (CDM-H) desde enero de 2003 a septiembre de 2008 se registraron un total de 83.969 denuncias de violencia doméstica, lo que equivale a un promedio de 14.000 denuncias al año. Asimismo, entre los años 2002 y 2008 han ocurrido 1.114 femicidios, de los cuales una gran parte fueron perpetuados por sus parejas o ex-parejas<sup>2</sup>. La débil respuesta institucionalizada a este problema incide en que la violencia se vuelva un fenómeno con el que se convive cotidianamente, donde las normas y leyes se respetan discrecionalmente y la solución a los problemas pase por tomar la justicia en sus propias manos. Los crecientes índices de criminalidad, cada vez más vinculados con el narcotráfico “desplazado” desde Colombia y México, no solo están afectando la calidad de vida de la ciudadanía hondureña sino la credibilidad y legitimidad del Estado y sus instituciones para responder a las necesidades básicas de la ciudadanía.

Distintas organizaciones de desarrollo internacional coinciden en que para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Honduras deberá mejorar la calidad del gasto en el marco de políticas para la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2007). Si bien el gasto público ha aumentado continuamente en los sectores de educación y salud desde el año 1998, éste se ha destinado al pago de sueldos y salarios y de forma marginal a la inversión pública para mejorar la calidad de la oferta de servicios públicos. Entre los países de América Latina, Honduras ocupa un rango próximo al inferior en términos de eficiencia del gasto en educación y cercano a la media en eficacia del gasto en salud (Banco Mundial 2007).

### La salida sueca frente al golpe de Estado

El 28 de junio de 2009, Honduras sufrió un golpe de Estado que, ejecutado por el ejército, derrocó al presidente Manuel Zelaya e instaló un gobierno de facto en el poder. El motivo central del grupo golpista parece haber sido la intención legalmente no respaldada del presidente Zelaya de realizar una consulta popular sobre la reforma de la Constitución para permitir la reelección. Se une a ello el rechazo de los ex socios políticos del presidente frente al acercamiento de Honduras a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez.

Esta implosión del sistema democrático-institucional se dio unos cuatro meses después de realizar el trabajo de campo para este estudio de caso. Si bien es cierto que un golpe de Estado no era previsible, la inestabilidad del sistema político fue una temática muy presente en las entrevistas y el taller realizado en febrero de 2009 en Tegucigalpa. Los actores nacionales más progresistas expresaron especialmente su gran temor de que la salida de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) se produjera en un contexto de enorme fragilidad.

En la práctica la ASDI fue un donante ampliamente respetado y comprometido con el diálogo político aún en las situaciones más complejas. Su equipo respondió así a los mandatos de la Declaración de Estocolmo que a partir de 1999 guiara la transformación democrática de Honduras. El hecho de que el golpe de Estado se produjese a medio camino de la retirada sueca es un elemento que podría requerir un análisis más profundo sobre el impacto de la salida sueca en el desarrollo político de Honduras a medio plazo.

Dentro de las limitaciones metodológicas inherentes y en espera de los resultados de las negociaciones, este estudio de caso retoma en algunas ocasiones este panorama complejo actual para contrastarlas con los resultados obtenidos en febrero de 2009.

<sup>2</sup> Estadísticas de violencia contra la mujer. Centro de Derechos de la Mujer, accesible en [www.derechosdelamujer.org](http://www.derechosdelamujer.org)

A su vez se requiere acelerar el crecimiento económico entre el 5 y el 6 por ciento, lo que implica un ambiente macroeconómico estable y mejoras en la gobernabilidad y en la calidad y acceso a los servicios económicos y sociales, especialmente en las zonas rurales, en donde se concentra el mayor número de pobres. Finalmente, uno de los problemas centrales de la institucionalidad hondureña se encuentra en el alto grado de corrupción. En 2008, Honduras alcanza el puesto 126 de los 180 países medidos en el índice de la percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

En suma, los principales retos de desarrollo que enfrenta el país en el mediano y largo plazo radican en fortalecer la institucionalidad del Estado y sus políticas de desarrollo, con vistas a un crecimiento económico sostenible y la articulación de un modelo de desarrollo incluyente, focalizado en reducir la pobreza, mejorar la eficacia del gasto público destinado al desarrollo humano y dinamizar la infraestructura productiva y la generación de empleos, especialmente en el sector rural.

## 2. De Estocolmo a Accra: Compromiso y eficacia de la ayuda internacional

El Gobierno de Honduras aprobó la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en 2001, resultado de un proceso participativo y de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad cooperante, con los cuales acordó medidas destinadas a reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema para 2011. Asimismo, en 2004 la actualización de la ERP, durante la presidencia de Manuel Zelaya, implicó el reajuste de sus metas y prioridades con el fin de lograr una mayor coherencia con los compromisos del país para alcanzar los ODM. La ERP ha sido el principal referente de la política nacional de desarrollo en los últimos seis años, aunque recientemente ha perdido centralidad frente al surgimiento de nuevas propuestas de planes de desarrollo y a la falta de una institucionalidad coherente y la débil voluntad política para su implementación efectiva (De Jont et al 2008, Agencia ACAN-EFE 2007).

Los estudios sobre la ERP en Honduras elaborados por el Instituto de Estudios Sociales y ASDI han señalado las debilidades políticas e institucionales que han limitado la ejecución presupuestaria debida de la estrategia y truncado su potencial como instrumento para el alineamiento de la ayuda internacional con las prioridades del país. Las conclusiones y recomendaciones de esta serie de estudios enfatizaron que la fragilidad institucional y la falta de voluntad política eran amenazas constantes a la continuidad de la ERP como política de desarrollo (El Heraldo 2009). De hecho, funcionarios de ASDI calificaron el proceso analítico de seguimiento a la implementación de la ERP como “la crónica de una muerte anunciada” (Stodberg 2009).

En abril de 2005, Honduras alcanzó el punto de culminación en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y en julio de 2006 cumplió los requisitos para acceder a los beneficios de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Carga de la Deuda. En abril de 2008, el directorio ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un acuerdo de *stand-by* con Honduras por 12 meses, y con un apoyo de carácter precautorio equivalente a 63,5 millones de dólares, orientado a fortalecer el programa económico del país en 2008<sup>3</sup>. Las recomendaciones para el plan económico incluyen, entre otras, la necesidad de estabilizar la masa salarial del sector público en relación con el PIB, mejorar la administración tributaria y orientar el gasto público hacia la inversión prioritaria.

Recientemente, el gobierno hondureño ha manifestado su intención de solicitar al FMI la ampliación del acuerdo, con el fin de facilitar nuevas negociaciones del plan económico con la administración entrante, que iniciaría su periodo político en enero de 2010. No obstante, la administración actual enfrenta serios retos para asegurar un manejo óptimo del déficit fiscal, especialmente en lo que respecta a la remuneración de la administración pública que representaba el 10 por ciento del PIB en 2007, luego de las conflictivas negociaciones con el gremio docente.

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional, Comunicado de Prensa No. 08/76 (s) 8 de abril de 2008.

Conforme a los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Honduras recibió 578 millones de dólares de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en 2006, un 10 por ciento menos que en 2004 (OCDE/CAD 2008). Honduras no es un país dependiente de la cooperación externa ya que la relación del Ingreso Nacional Bruto con la AOD representa sólo el 6,6 por ciento. No obstante, el aumento de la cooperación internacional en respuesta al huracán Mitch en 1998 y los recursos liberados del pago de la deuda externa, han incidido significativamente en el incremento del gasto público en los sectores sociales, especialmente educación y salud. Algunos sub-sectores como la educación primaria han ampliado significativamente la cobertura utilizando recursos externos, por ejemplo a través de la Iniciativa de Educación para Todos. Así, la AOD tiene un papel determinante a nivel sectorial, donde la inversión pública es financiada en su mayor parte con recursos externos.

La ayuda humanitaria ofrecida por la comunidad cooperante en Honduras luego del huracán Mitch en 1998 marca un hito en la historia de la cooperación internacional en el país, dado que históricamente contó con menores recursos de AOD en comparación con otros países de la región, como Nicaragua. De acuerdo con los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los daños totales alcanzaron un monto de 3.794 millones de dólares, equivalente al 70 por ciento del PIB aproximadamente (SETCO 2008).

La magnitud de los daños a la infraestructura económica y las debilidades estructurales del país, incidieron en que Honduras fuera incluida en el grupo de países susceptibles de recibir mayor cooperación internacional en la última década (idem)<sup>4</sup>. En un primer momento el grupo de donantes estuvo constituido por cinco países: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia. Con el tiempo se sumaron Japón, Italia, Holanda, Francia, Reino Unido y Suiza, así como organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI y la Unión Europea (UE), hasta constituir el Grupo de los 16 (G-16), el principal mecanismo de coordinación de donantes. Desde 2006, Holanda y Reino Unido han retirado su cooperación del país. Sin embargo, Holanda sigue apoyando proyectos específicos en el país a través de sus oficinas regionales.

El mandato inicial del G-16 se centró en apoyar al Gobierno de Honduras en la implementación del Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN) a través de la aprobación de la Declaración de Estocolmo en 1999. Esta Declaración es un acuerdo internacional para contribuir de forma coordinada a la reconstrucción de la región centroamericana con especial enfoque en las bases democráticas del desarrollo (ver recuadro) que tuvo especial relevancia en el contexto hondureño por guiar los esfuerzos del G-16.

#### **Principios de la Declaración de Estocolmo**

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región.
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
- Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización, con la activa participación de la sociedad civil.
- Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente, que incluye la igualdad de género y los derechos de la niñez, etnias y otras minorías.
- Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

<sup>4</sup> En diciembre de 1998 se constituyó el Grupo Consultivo para la reconstrucción y la transformación de Centroamérica en la sede del BID. El Grupo se reunió en Suecia en mayo de 1999 donde se aprobó la Declaración de Estocolmo que sentó las bases del diálogo entre el gobierno de Honduras, la sociedad civil y la comunidad cooperante para la transformación nacional.

El mandato del G-16 evolucionó de la ayuda de emergencia al apoyo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza como instrumento de la política de desarrollo del país. Asimismo, ha contribuido a consolidar un diálogo sistemático con la sociedad civil, el Congreso Nacional, el Poder Judicial y los gobiernos locales, en el seguimiento a reformas institucionales claves de la agenda nacional. Los distintos grupos temáticos y sectoriales que conforman el G-16 han sido motores de políticas y programas sectoriales y han logrado generar mayor acercamiento entre los niveles técnicos y políticos de las agencias de cooperación.

La estructura de diálogo del G-16 ha facilitado, a su vez, la discusión con las distintas instancias de Gobierno vinculadas con las políticas de cooperación internacional respecto de la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda. Ello ha permitido coordinar actividades para realizar las dos encuestas de monitoreo de la Declaración de París de 2005 y 2007, intercambiar información sobre la puesta en práctica de instrumentos innovadores como el apoyo presupuestario (general y sectorial) y apoyar de forma conjunta la inclusión de los recursos externos en el presupuesto nacional. Cabe mencionar que Honduras ha tenido un papel activo en los distintos Foros de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia de la ayuda.

Durante el FAN-3 en Ghana, Honduras fue co-presidente junto con Suecia de la mesa de trabajo 8, sobre la aplicación sectorial de la Declaración de París<sup>5</sup>. Junto con Colombia, fue el único miembro latinoamericano del grupo de negociación de los países socios, que logró incluir algunas prioridades del Sur en el Programa de Acción de Accra (PAA), y sigue siendo uno de los exponentes más activos en plataformas como el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por su sigla en inglés) del CAD de la OCDE. Con todo, algunos miembros del G-16 manifiestan que el liderazgo de Honduras a nivel internacional no se traduce en medidas y acciones concretas a nivel nacional.

La ausencia de una política nacional de cooperación coherente con la eficacia de la ayuda se explica también por la ausencia de un marco institucional que defina con claridad los roles y responsabilidades de los distintos ministerios vinculados con la cooperación externa no-reembolsable. Las relaciones entre la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Presidencia en la gestión de proyectos y programas financiados con cooperación externa es confusa y no permite una interlocución clara entre gobierno y donantes respecto de la planificación, monitoreo y evaluación de programas de cooperación.

Asimismo, la escasa institucionalidad de las políticas de cooperación ha impedido la aprobación de algunas iniciativas para mejorar la eficacia de la ayuda, como la del Código de Conducta para Donantes, en negociación entre el Gobierno y la comunidad cooperante en 2008, es decir previo al FAN de Accra. Este proceso no logró concretarse debido en parte a la débil capacidad de negociación del Gobierno con los distintos miembros del grupo de donantes y a la falta de claridad del carácter vinculante del documento y su relación con los acuerdos bilaterales suscritos previamente entre las agencias de cooperación y el Gobierno de Honduras.

Actualmente el G-16 enfrenta retos para mantener su rol protagónico en la agenda de desarrollo nacional. Hasta el momento ha mantenido su exclusividad a quienes han apoyado la implementación del plan de transformación nacional y la ERP. De este grupo, tres han retirado su cooperación del país. Mientras tanto, otros donantes como Italia, Francia y Suiza tienen proyectos de desarrollo modestos y específicos, y cuentan con limitado personal y recursos para apoyar el trabajo de coordinación del G-16. De ahí que sea válida la opción de permitir la participación e integración de “nuevos” donantes en el G-16, que brinden fuentes importantes de recursos y asistencia técnica al país. Entre los posibles candidatos se encuentran Chile, México y Taiwán. Durante la presidencia Pro-Tempore del G-16 liderada por Suecia en 2008 se discutió la posibilidad de ampliar la membresía en el G-16, pero algunos donantes, incluidos Estados Unidos y Japón, manifestaron su desacuerdo con la incorporación de los donantes emergentes.

<sup>5</sup> Los resultados de este trabajo temático se han publicado en el portal web [accra.hf.net](http://accra.hf.net)

Sin lugar a dudas, los retos políticos tienen un peso específico en el bloqueo, pero también deben responder en el futuro ante los mandatos de “asociación inclusiva” establecidos por el Programa de Acción de Acra. Otro tema importante a considerar es que la inclusión de donantes emergentes en la región tendrá un efecto positivo para afianzar las relaciones de cooperación sur-sur y triangular de Honduras con otros países de ingreso medio, especialmente en la región latinoamericana, donde ya se cuenta con algunos antecedentes interesantes en materia de educación, capacitación en tecnologías de cultivos agrícolas y pesca, entre otros, ejecutados por países donantes de renta media como Chile, Colombia y México (SEGIB 2007).

Uno de los problemas sensibles del G-16 es la ausencia de un grupo de donantes innovadores que estén dispuestos a tomar ciertos riesgos y entregar más control al Gobierno nacional. De hecho, solamente Suecia adoptó un papel pionero en la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda, a través del uso de nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario, el apoyo programático sectorial y, recientemente, el apoyo financiero directo a los municipios. La ausencia de otros donantes del grupo Nordic<sup>6</sup> supuso ciertas limitaciones para ir avanzando en la puesta en práctica de los compromisos de París, dado que la comunidad donante en Honduras carece muchas veces de capacidades y voluntad de embarcarse en las nuevas modalidades, que perciben riesgosas o, en palabras de un representante, como una “ficción de las sedes”. En 2005 Suecia tomó la iniciativa de conformar un grupo de Apoyo Presupuestario, integrado por el Banco Mundial, el BID, la Comisión Europea, Alemania y Suecia. A su vez, Alemania (a través de la KfW) y Suecia apoyaron el co-financiamiento

Donantes en Honduras	AOD en 2006 (millones de USD)
BID	93,87
Estados Unidos	83,31
Banco Mundial	57,56
España	45,17
Japón	27,91
Comisión Europea	27,25
Suecia	18,71
Canadá	15,08
Fondo Monetario Internacional	14,96
Donantes Árabes	13,71
Alemania	12,94
Naciones Unidas	8,60
Fondo Global	7,10
Italia	5,69
Fondo Nórdico de Desarrollo	5,66
Otros donantes	19,88
<b>AOD total en 2006</b>	<b>457,40</b>

del Crédito para la Reducción de la Pobreza (PRSC) del Banco Mundial que se preparó en 2006. El PRSC se ejecuta bajo el criterio de que el país debe estar *on-track* con el programa económico acordado con el FMI, por lo que a partir de junio de 2006 en que el Fondo no aprobó el cuarto tramo del programa, la ayuda presupuestaria de Suecia y Alemania al PRSC fue suspendida (ASDI, 2006).

En términos generales, los avances en el uso de enfoques programáticos son mixtos y en ocasiones sufren retrocesos importantes. Conforme a los datos de la encuesta de seguimiento a la Declaración de París de 2008, la referencia utilizada en 2005 indicó que un 43 por ciento de la AOD total utilizó ayuda programática. No obstante, en 2007 se sitúa en el 17 por ciento lo cual se explica en cierta medida por la reducción sustancial de las operaciones de apoyo presupuestario en los últimos dos años. La encuesta menciona como principales contribuyentes de apoyo programático a Alemania (15 millones de dólares), España (siete millones de dólares) y Japón (14 millones de dólares). Con todo, algunos de los donantes más importantes en Honduras, Estados Unidos y Japón, gestionan la mayor parte de su cooperación a través de proyectos.

Por lo tanto, las posibilidades de innovar y compartir el riesgo en la implementación de nuevos instrumentos de cooperación recaen fundamentalmente en Alemania, España y la Comisión Europea. Para ellos, Honduras es un país de concentración de su política de cooperación. Por ende, la necesidad de *scaling up* los recursos

<sup>6</sup> El grupo Nordic+ aglutina a los donantes más progresistas en la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda, incluyendo las nuevas modalidades como la cooperación delegada, y suele representar la plataforma del Norte más activa para promover la asociación horizontal con el Sur. El grupo Nordic+ está compuesto por los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) además de Gran Bretaña, Irlanda y los Holanda. Este grupo de donantes se reúne a nivel de directores dos veces al año y cuenta con un Plan de Acción Conjunta sobre Armonización y Alineación.

aumentará considerablemente en el corto y mediano plazo. En todo caso, tal como queda demostrado en los resultados de la encuesta de la Declaración de París antes mencionada, dentro de una “alineación fragmentada”, “el uso de la ayuda programática ha sufrido un severo retroceso” en los últimos años.

La reducida presencia de donantes europeos en Honduras y la salida de donantes *like-minded*, como Gran Bretaña y Holanda, dificultan la efectiva implementación de mecanismos y políticas promovidas por Bruselas y el Consejo Europeo. Esto afecta especialmente al Código de Conducta para la Complementariedad y la División del Trabajo de la UE aprobado en mayo de 2007, del que los actores solamente tienen una información muy superficial. El grupo de donantes europeos es muy limitado. Sólo Alemania, España, Francia y Suecia mantienen una presencia estable y un volumen perceptible de recursos. Además, con procedimientos y requisitos muy dispersos y escasamente alineados, no existen condiciones para llevar a la práctica instrumentos como la cooperación delegada o los arreglos de donantes líder.

Los resultados de la encuesta de seguimiento de la Declaración de París en Honduras en 2007 (OCDE/CAD 2008), muestran un desarrollo fragmentado de los indicadores que miden la eficacia de la ayuda. Al igual que otros países de la región, el Gobierno de Honduras ha manifestado que algunos problemas en la definición e interpretación de los criterios de la encuesta pueden haber incidido en una valoración demasiado optimista de los avances. Con el transcurso de estas reservas de sesgo, se observa que algunos aspectos, como la coordinación de las misiones y trabajos analíticos, mejoraron desde 2005, pero otros sufrieron retrocesos, como el ya mencionado deterioro en el uso de la ayuda programática. Aparentemente, en un marco de falta de liderazgo concreto por parte del país y de cierto autismo entre los donantes, estos últimos se enfrentan a serios problemas para asegurar el cumplimiento de sus compromisos, por ejemplo en materia de predictibilidad (que empeora) y la alineación de los flujos de la ayuda (donde el alto porcentaje logrado “representa en realidad la suma de resultados individuales manifiestamente mejorables”).

Se trata, por tanto, de un panorama complejo para avanzar en la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda. Este contexto de liderazgo fragmentado por parte del país y calidad variable de su comunidad donante limita las perspectivas para generar experiencias y prácticas en base a las premisas del Programa de Acción de Accra, que se centran aún más en modelos de asociación más inclusivos y firmes con respecto a las obligaciones de los socios (donantes y Gobierno). En el futuro inmediato, cabe destacar la necesidad de que el Gobierno que retome el hilo democrático-institucional tras el golpe de Estado articule los esfuerzos con mayor liderazgo en base a capacidades estratégicas y técnicas para orientar una cooperación internacional conservadora en su agenda de eficacia, que manifiesta un compromiso fluctuante y poco previsible.

### 3. A la vanguardia, cada vez más solitaria: El papel de Suecia en Honduras

Con un volumen anual promedio de 30 millones de dólares y un peso relativo de entre un 5 y un 7 por ciento respecto del total de la ayuda, la cooperación sueca en Honduras ha seguido una trayectoria consistente con los principios acordados en la Declaración de Estocolmo para la reconstrucción y la transformación nacional. En 1999 se estableció en Honduras una oficina de cooperación que dependía de la Embajada sueca en Ciudad de Guatemala para mantener una relación de cooperación con el país en el largo plazo (Ramos et al 2006). Asimismo, la ayuda sueca se ha caracterizado por fortalecer y utilizar las políticas nacionales de desarrollo como la ERP y las políticas sectoriales afines, e impulsar los acuerdos internacionales como la Declaración de París y el PAA.

Con un enfoque estratégico regional, la estrategia de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) en Honduras para el periodo 2001-2006 se orientó a la reducción de la pobreza, la búsqueda de mayor igualdad económica y social y el desarrollo democrático bajo la perspectiva de los derechos.

En el marco de la reducción de inequidades económicas y sociales se incluyeron temas centrales como salud, educación, agua y saneamiento y vivienda. Aproximadamente un 30 por ciento de los recursos en el sector social se asignó en educación y salud a través de la iniciativa Educación para Todos, el programa de acceso a los servicios de salud (ACCESO) y el fortalecimiento del Foro Nacional del VIH-SIDA. Los proyectos en agua y saneamiento se han ejecutado a través de alianzas estratégicas con UNICEF.

ASDI ha sido también un actor clave en la creación y consolidación de la Fundación Nacional de la Vivienda (FUNDEVI), que ha logrado incrementar el acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos. Asimismo, en materia de infraestructura se logró la construcción de once puentes destruidos por el huracán Mitch.

En el área de reformas económicas, Suecia ha apoyado la implementación de la ERP otorgando apoyo presupuestario general. Sin embargo, este tipo de ayuda ha sido limitado, debido al incumplimiento de las medidas económicas acordadas con las instituciones internacionales de financiamiento por parte del Gobierno nacional y el débil compromiso para institucionalizar la ERP como política de Estado (de Jong 2008).

Uno de los sectores donde Suecia ha marcado una ventaja comparativa respecto de otros donantes es la gobernabilidad y los derechos humanos. La calidad del apoyo de ASDI radica en su apuesta sistemática al desarrollo de la institucionalidad democrática y el acompañamiento de los actores y agendas reformadoras del Estado. La creación y fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el apoyo al Tribunal Superior Electoral, así como la cooperación estratégica con la sociedad civil, entre ellos el Centro de Documentación de Honduras y el Consejo Nacional Anti-corrupción (CNA) son ejemplos emblemáticos de la estrategia sueca en el país.

ASDI ha mantenido una cartera diversa de proyectos tanto en el número de sectores como en las modalidades de cooperación que abarcan desde el apoyo presupuestario hasta proyectos específicos. La diversidad de actores y mecanismos le ha permitido flexibilidad para alternar entre distintos sectores dependiendo de las coyunturas políticas y económicas del país. Suecia ha consolidado alianzas estratégicas con las agencias multilaterales, como el Sistema de Naciones Unidas, el BID y el Banco Mundial. Por ejemplo, el Sistema de Naciones Unidas uno de los canales que Suecia utilizó antes de entrar en el país, y que ha recibido entre 2004 y 2007 un financiamiento de 4,43 millones de dólares en sectores sensibles como el fortalecimiento de las instituciones políticas, el apoyo a la Secretaría de Defensa, la modernización de las fuerzas armadas y la legalización y titulación de tierras (Castaldi et al 2007). A su vez, las ONGD suecas y hondureñas han recibido alrededor del 7 por ciento del programa de cooperación.

Suecia ha sido un donante vanguardista en la implementación de la Declaración de París y el PAA, al recalcar la importancia de utilizar y a su vez fortalecer el uso de sistemas nacionales en sus programas de cooperación. Asimismo, ha mantenido un liderazgo importante en la coordinación, el diálogo y la búsqueda del alineamiento de la cooperación externa con los objetivos de desarrollo del país, tanto a nivel del G-16 como a nivel sectorial. ASDI es percibida como un aliado estratégico, transparente e innovador que ha facilitado el trabajo conjunto entre Gobierno, donantes y la sociedad civil.

Mientras que la cooperación sueca mantuvo durante varios años un abanico de siete sectores en el país, el Plan Anual de 2008 fijó una reducción a solamente tres sectores (agua y sanidad, gobernabilidad democrática y educación superior). Como se verá más adelante, ello dio cierta gradualidad al proceso de la salida, aunque también conllevó alguna confusión entre los dos procesos de concentración (sectorial y geográfica).

Aún así, en 2008 la cartera de proyectos de ASDI cubría sectores similares al periodo 2001-2006, lo que demuestra una política sistemática y coherente de apoyo al fortalecimiento de capacidades institucionales en el sector público, especialmente en el área de la gobernabilidad democrática. Las reformas institucionales en el sistema electoral y en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras apoyadas por Suecia han tenido

efectos significativos en la agenda de desarrollo del país (Ramos et al 2006). A través del programa de gobernabilidad se apoyó la realización de los procesos electorales de 2005, mediante el fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas, facilitando la implementación de las reformas electorales aprobadas en 2004. Desde principios de siglo, ASDI apoyó las actividades para la reforma y fortalecimiento institucional de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, proporcionando fortaleza y credibilidad al complejo proceso de la reforma universitaria en el país.

Tal como demuestra la siguiente tabla, en 2008 los montos de cooperación alcanzaron la suma de 116,7 millones de coronas suecas equivalentes a 18 millones de dólares.

#### Áreas de cooperación de ASDI en Honduras, 2008

Sectores	USD <sup>7</sup>
Derechos Humanos y gobernabilidad democrática	9.743.021,10
Desastres naturales y ambiente	3.009.621,50
Investigación (educación superior)	2.369.273,34
Asistencia humanitaria	1.849.902,70
Otros	856.519,30
Infraestructura	131.617,90
Educación	92.912,68
Salud	79.022,08
Comercio, negocios y sistemas financieros	59.405,50
Conflicto, seguridad y paz	10.801,00
Apoyo presupuestario para la Reducción de la Pobreza	0
<b>Total</b>	<b>18.018.407,16</b>

Fuente: Informe Anual de ASDI, 2008.<sup>8</sup>

## 4. Haciendo las maletas: El proceso formal de la salida

A partir de la Política de Desarrollo Global aprobada por el parlamento sueco a finales de 2003 y las recomendaciones del peer review del CAD de 2005, el Gobierno sueco decidió en agosto de 2007 concentrar su ayuda en un número drásticamente reducido de países. Como criterios de selección para unos 33 países (frente a los 70 países atendidos anteriormente) se utilizó una batería de criterios basados en cuatro pilares: grado de pobreza, entorno propicio para la eficacia de la ayuda, derechos humanos y gobernabilidad democrática, además del valor añadido de Suecia. Para unos 30 países, entre los que se encuentra Honduras, esta reorientación general implica la salida de la cooperación sueca (Schulz 2009).

Como parte del proceso formal, el Gobierno sueco informó en una carta enviada en febrero de 2007 al Gobierno en Tegucigalpa la elegibilidad de Honduras como país afectado por la salida. Este paso se dio de forma simultánea en otros países de la región, entre ellos Guatemala y Nicaragua. Según la información recabada por esta investigación, el Presidente hondureño, Manuel Zelaya, tuvo la intención de viajar a

<sup>7</sup> Relación de cambio de corona sueca a dólar norteamericano equivalente a 0,15434515 (promedio para 2008).

<sup>8</sup> Accesibles en [http://sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=493&a=1518&language=en\\_US](http://sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=493&a=1518&language=en_US)

Estocolmo en abril de 2007 para intentar evitarlo, un propósito que fue, como en el caso de otros países, rechazado por el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco al considerar que podría distorsionar el proceso formal de toma de decisión. En agosto de 2007, el Gobierno sueco publicó el listado de futuros países prioritarios, excluyendo a Honduras como receptor de la ayuda bilateral a partir de 2010.

La noticia tuvo inmediatamente fuerte eco en un contexto político sumamente complejo, marcado por la polémica nacional sobre el acercamiento del Gobierno a la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA), promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez, y una opinión pública cada vez más sensible con las lagunas estructurales de la gobernabilidad, especialmente la corrupción. Algunos medios de comunicación, varios de ellos vinculados con la oposición al presidente interpretaron la salida sueca como una respuesta directa al alto nivel de corrupción del país.

El impacto de la salida sueca en los medios de comunicación diluyó los esfuerzos de la comunicación formal realizada por la Embajadora sueca en Guatemala, Eva Werner Dahlin, junto con el presidente Zelaya, en la que explicó el contexto de la nueva política sueca de cooperación al desarrollo (La Tribuna 2007). Sin embargo, no se logró vincular claramente esta decisión nacional con los procesos internacionales en la agenda de la eficacia de la ayuda, especialmente los mandatos de la Declaración de París y el Código de Conducta sobre la División del Trabajo y la Complementariedad, que invitan a una mayor concentración y especialización de los donantes.

Por tanto, el anuncio fue acogido en el contexto político nacional como un elemento más de debate y confrontación entre los distintos grupos de poder e intereses. Sin llegar a la crispación generada en Nicaragua en torno a la salida sueca (Schulz 2007), estas circunstancias parecen haber impedido una interlocución política más fluida en las fases posteriores al anuncio, ya que ambas partes, es decir el Gobierno sueco y la oficina de ASDI en Tegucigalpa, percibieron la delicadeza política de la salida del donante.

A partir de la comunicación oficial, la oficina de ASDI en Tegucigalpa procedió a negociar el plan de salida con el Gobierno e inició conversaciones con los organismos implementadores más relevantes, entre ellos el INAM y el EROC (ver abajo). El peso de la interlocución recayó esencialmente en la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional y las instancias implementadoras. La comunicación fue menos intensa con el Viceministerio de la Presidencia y el Viceministerio de Finanzas. En todo caso, los responsables nacionales entrevistados tuvieron conocimiento de las dimensiones cuantitativas de la salida, pero no habían tenido acceso al documento y los contenidos de la estrategia preparada por la oficina de ASDI en Honduras. Como pilares para la salida, el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco (MAE 2007a) había indicado cuatro principios básicos (cumplimiento de contratos, traspaso a otros donantes, sostenibilidad y claridad en la fecha de culminación de la salida) que, sin suponer una guía operativa clara, se integraron en la estrategia adaptada en lo posible a las circunstancias particulares del país. No obstante, este documento no se publicó y se encuentra redactado en inglés, lo que en su conjunto restringe seriamente las opciones de compartir el enfoque estratégico con los actores nacionales, tanto del Gobierno como de organismos implementadores y la sociedad civil.

El enfoque de la estrategia de salida se concentra en gran parte en las bases de la cooperación sueca en el país y una previsión sencilla del proceso de retirada en los tres sectores prioritarios, surgidos de la concentración sectorial plasmada en el Plan Anual de 2008 (agua y sanidad, gobernabilidad democrática y educación superior). Como puntos clave, se incluyeron la cooperación con otros donantes, la gestión de riesgos, los recursos humanos y el seguimiento al proceso de salida. Esencialmente, ASDI se propuso asegurar la sostenibilidad tanto de los resultados alcanzados como de las instituciones y organizaciones apoyadas hasta la fecha por la cooperación sueca. Una vía central debía ser la implicación de otros donantes para retomar el rol de Suecia en el diálogo político con el Gobierno sobre aspectos políticos sensibles, como los derechos humanos, la corrupción, salud reproductiva y la igualdad de género.

Se mantendría una comunicación cercana con el Gobierno sobre las capacidades adecuadas y los compromisos financieros y políticos. Por otro lado, se invertiría en los planes de sostenibilidad financiera de las organizaciones socias e implementadoras de la ayuda sueca, dentro de un planteamiento más amplio de fortalecimiento de las capacidades nacionales. A ello se unió, con gran énfasis, la apuesta de que, en el marco de la agenda de la eficacia de la ayuda y el Código de Conducta de la UE, otros donantes pudieran asumir lo antes posible las iniciativas promovidas por Suecia en los sectores priorizados.

No obstante, como se verá más adelante, la reacción de los demás miembros de la comunidad donante ha sido más distante con respecto a invertir en los espacios liberados tras la salida sueca. Ello demuestra que la estrategia de la salida partió de un enfoque restringido principalmente a la dimensión financiera, al que se unió una visión muy optimista con respecto a una posible corresponsabilidad de la comunidad donante frente a los desafíos de la salida sueca para el desarrollo de Honduras. Mientras que la gestión de los riesgos se enfocó esencialmente en una posible incidencia de la corrupción, no se plantearon otras hipótesis (por ejemplo en relación al comportamiento de otros donantes) y, por tanto, no se previó un panorama adverso al que habría que dar respuestas más concretas, por ejemplo a nivel del G-16 y/o en el diálogo político con el Gobierno.

Otra limitación importante de la estrategia surge de su concentración en la gestión de la salida, y la falta de previsión de los posibles escenarios pos-ayuda, los cuales se exploraron de forma muy incipiente. Más allá de una referencia a la necesidad de promover el comercio con Honduras, no se articularon posibles esfuerzos estratégicos a través de los programas con ONGD u otro tipo de cooperación, por ejemplo en materia cultural o turística. Es decir, dentro de una apuesta por implementar la retirada decidida por el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco, se careció de bases sustanciales para debatir con los actores nacionales una perspectiva más allá de la ayuda.

Durante la implementación de la estrategia se mostró que los elementos indicados fueron suficientes para guiar un desempeño consistente de la oficina de ASDI en la búsqueda de la sostenibilidad. En la práctica, se dieron algunos desvíos de la hoja de ruta, por ejemplo con respecto al uso de un nuevo instrumento (el apoyo presupuestario municipal, ver abajo) y cierta confusión sobre la continuidad del equipo y de la oficina en Tegucigalpa. Sin embargo, no se logró un buen control sobre los factores externos a ASDI, esencialmente el grado de implicación real de otros donantes y la permeabilidad del Gobierno nacional para asumir posibles brechas resultantes de la salida sueca. Sin duda, esto refleja con claridad dos temas subyacentes. Por un lado, las dificultades para compartir de forma inclusiva los riesgos y oportunidades de decisiones que se tomaron de forma autárquica y por ende unilateral. Por otro, el impacto de la salida en un entorno carente de donantes parecidos a la cultura y las capacidades de cooperación sueca que amenaza con dejar sectores y programas huérfanos por la falta de coordinación real de la comunidad donante.

## 5. Saliendo a la sueca: Las prácticas y sus limitaciones

Las siguientes páginas reflejan las conclusiones sistematizadas a partir de las entrevistas y el taller celebrado en febrero de 2009 en Tegucigalpa (ver también Puerto Gómez y Schulz 2009). Las perspectivas de los actores nacionales se agruparon según las diferentes fases de la salida (comunicación, gestión y pos-salida) y sus respectivas prácticas. El enfoque de análisis, reflejado en la metodología de esta investigación, presta una atención específica al impacto de las prácticas de la salida en las premisas de la asociación, es decir, las capacidades de liderazgo del país y la responsabilidad mutua, especialmente desde la perspectiva del donante saliente (Schulz 2009). Con este transfondo, se trazó el proceso de salida de Suecia en un momento específico de su puesta en práctica (febrero de 2009), que tras la revisión de las perspectivas de los actores nacionales e internacionales en Honduras, dará lugar a una serie de lecciones aprendidas (en el siguiente capítulo).

## 5.1 La percepción general: ¿Qué quedará de la huella de Suecia en Honduras?

Los distintos representantes de gobierno, sociedad civil y de cooperación internacional en Honduras coinciden en que la salida de Suecia, diez años después de iniciar el proceso de transformación nacional suscrito por la Declaración de Estocolmo, es una decisión prematura, que pone en riesgo la consolidación de los logros alcanzados, especialmente en materia de reformas del Estado, derechos humanos y gobernabilidad democrática. Considerando la escasa presencia europea y la ausencia de otros donantes del grupo Nordic+, uno de los temores más expresados consiste en la previsible pérdida de dinamismo y calidad de la cooperación internacional como factor clave para apoyar el desarrollo político-institucional y la lucha contra la pobreza.

La decisión del gobierno sueco de salir de Honduras en 2010 ha resultado para algunos actores locales incongruente con la visión de largo plazo con la que Suecia inició su estrategia de desarrollo en el país y la región.

Algunos expertos y las organizaciones de la sociedad civil han hecho hincapié en que la salida de ASDI puede implicar el abandono de la Declaración de Estocolmo en una coyuntura política, social y económica sumamente frágil, dado el efecto negativo de la crisis financiera global en el crecimiento económico de la región, la débil institucionalidad de las políticas de desarrollo nacional, especialmente la ERP y los crecientes índices de violencia social e inseguridad humana. De cierta forma, esta visión, expresada en febrero de 2009, se cumpliría con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Aunque es difícil valorar el impacto directo de la salida sueca en esta evolución dramática, el retiro sueco tiende a causar la ausencia de una pieza sensible para promover el desarrollo político-institucional del país. En este sentido, las circunstancias de fragilidad política, social y económica habrían requerido, según algunos observadores, consolidar la agenda plasmada en la Declaración de Estocolmo, a partir de un mayor protagonismo sueco en la comunidad donante, en lugar de diseñar su salida (ver también FOSDEH 2008b, La Prensa 2009).

En un contexto de la práctica ausencia de agencias donantes afines en sus estrategias y modalidades de cooperación, (*link-minded*), la salida sueca significa para las autoridades del país y los grupos de la sociedad civil la pérdida insustituible de un interlocutor respetuoso de los procesos nacionales y un aliado estratégico de la agenda de modernización y reforma del Estado. Para la comunidad donante, Suecia ha sido el eje central de los mecanismos de diálogo con el país (G-16) y un líder en la implementación de los principios de la Declaración de París. En este sentido, la promoción de la agenda de la eficacia de la ayuda, frente a los enfoques más reservados de otros donantes, no ha logrado resultados sostenibles hasta la fecha, tal como demuestran las enormes dificultades para poner en práctica el apoyo presupuestario general. Su implicación en sectores sensibles y estratégicos para el desarrollo del país, al igual que su liderazgo en el diálogo político con el Gobierno y los demás actores nacionales (incluyendo el Congreso Nacional y los órganos de supervisión) conlleva que sus contribuciones sean difícilmente sustituibles dada la comunidad donante de rasgos menos pioneros.

El proceso de concentración geográfica de la cooperación sueca no se planteó la posibilidad de realizar una consulta previa con los países socios. En este sentido, no ha sido posible incluir un análisis de las ventajas comparativas de ASDI en los distintos contextos y regiones, a pesar de que el valor añadido de la cooperación sueca en los países socios representa uno de los cuatro grupos de indicadores utilizados por Suecia para definir sus nuevas prioridades geográficas (MAE 2007b). Careciendo de un diálogo más amplio sobre la división del trabajo (por ejemplo, en el marco del Código de Conducta), el proceso tampoco fue coordinado con otros donantes a nivel europeo. Así, una respuesta conjunta de la comunidad donante en Honduras sobre los posibles efectos negativos de la salida sueca no cuenta con bases sólidas. En lugar de darse algún acuerdo entre las sedes, la coordinación depende fundamentalmente de la interlocución entre la oficina de ASDI con los demás miembros de la comunidad donante en Honduras, que en su mayoría no han mostrado gran interés o sensibilidad por el proceso.

Si bien los distintos actores nacionales plantearon sus dudas e inquietudes respecto de los criterios utilizados para la salida de Suecia de Honduras, también se reconoció la gran voluntad y el compromiso de la oficina de ASDI para diseñar una salida responsable, participativa y con fuerte orientación hacia el fortalecimiento institucional. Las autoridades nacionales han valorado positivamente la estrategia de salida sueca y señalan que el desarrollo de capacidades nacionales y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo no son producto únicamente de la salida sino de la planificación y gestión institucional a lo largo de los diez años de presencia en el país.

## 5.2 Comunicando la salida: Transparencia versus crispación

### 5.2.1 Transparencia e información

Como primer paso, la comunicación representa un ingrediente fundamental para permitir que el país socio y los demás donantes puedan adoptar medidas para asumir los posibles brechas. Esta investigación se ha enfocado en el grado de transparencia, es decir, en la forma en la que se ha comunicado y compartido la decisión de salir por parte de Suecia.

En el caso de Honduras, la escasa información compartida con el país socio sobre los criterios de la concentración geográfica utilizados por la sede de ASDI para optimizar su eficacia, generó confusión y controversia entre los actores nacionales. Considerando la fuerte crispación política en Honduras, el anuncio podría haberse realizado en un momento más adecuado. Sin capacidad de adaptar los diferentes procesos de salida a los respectivos contextos nacionales, el resultado en Honduras fue un punto de partida muy poco favorable en términos políticos y estratégicos. Los medios de comunicación manipularon la noticia asociándola con la coyuntura política del país, especialmente las nuevas alianzas de cooperación del la administración Zelaya con el Gobierno de Venezuela en el marco del ALBA y de los altos índices de corrupción en el país, expuestos por ONG como el Consejo Nacional Anti-Corrupción (CNA).

Este último tema fue debatido fuertemente por algunos sectores de la sociedad civil, generando en la opinión publica un debate más amplio y controvertido, dado que abarcó la corrupción y su efecto en la cooperación internacional (El Heraldo 2007, FOSDEH 2007a). Por su parte, el Ministerio sueco no había facilitado a ASDI un plan de contención frente a posibles riesgos de la comunicación ni un mandato para explicar la retirada. Así, sin contar en los momentos más críticos con un plan de contingencia elaborado por el Ministerio sueco (por ejemplo con respecto al impacto en la opinión pública y los medios de comunicación), ASDI se encontró en una posición frágil, cuyos efectos se plasmaron en un informe interno que facilitara el aprendizaje en futuras ocasiones.

A nivel de transparencia, ASDI divulgó comunicados oficiales para clarificar su proceso de salida y desarrollar los puntos señalados por la Embajadora Eva Werner Dahlin, acreditada en Ciudad de Guatemala, en conferencia de prensa en agosto de 2007. El nivel de representación política se consideró adecuado, aunque algunos actores nacionales habrían agradecido una explicación por parte de la Ministra de Cooperación Internacional, Gunilla Carlsson.

La Embajadora vinculó la salida de Honduras con un proceso de revisión de la política exterior y de cooperación sueca aprobada por el parlamento a finales de 2003 y puesta en práctica por la administración actual. No se brindaron mayores detalles sobre el proceso de decisión. Por lo tanto, algunos actores nacionales tenían dudas sobre si todavía se consideraría la consulta con las representaciones de ASDI en los países socios. La sociedad civil, acostumbrada a la interlocución directa con la oficina de ASDI altamente descentralizada, pensó que aún podría haber oportunidades para revertir el proceso. Por otra parte, la decisión de la salida no se vinculó con la agenda más global de la eficacia de la ayuda que, en acuerdos como la Declaración de París o el Código de Conducta de la UE, piden una mayor concentración de los donantes y suponen por tanto el marco general de la decisión sueca, al igual que el peer review del CAD sobre la cooperación sueca de 2005 (OCDE/CAD 2005). Consecuentemente, se dio una muy limitada contextualización en las dinámicas internacionales dando la impresión de que se trataba de una decisión aislada y meramente política por parte de Suecia.

## 5.2.2 Diálogo, negociaciones y consulta

Como segundo aspecto de la comunicación inicial, el diálogo y la negociación entre todos los actores constituye una oportunidad para dirigir los esfuerzos de todos los actores, especialmente del Gobierno nacional, la comunidad donante y la sociedad civil, hacia la absorción de posibles dificultades generadas por la salida de un donante.

En este caso, las autoridades nacionales reconocieron la honestidad y transparencia con que fueron informados sobre el proceso por parte de ASDI del país desde el principio. El anuncio inicial sobre la inclusión de Honduras en la lista de países elegibles para su proceso de concentración geográfica a principios de 2007 fue una alerta temprana para el Gobierno sobre el eventual retiro de la cooperación sueca. No obstante, las autoridades gubernamentales estimaron que la decisión final no afectaría al país dadas las necesidades existentes en el contexto nacional y el nivel de implicación de Suecia en los aspectos estratégicos del desarrollo en Honduras. La trayectoria de Suecia en Honduras, que hace unos años expandió su oficina de cooperación y su liderazgo regional suscrito con la Declaración de Estocolmo influyeron igualmente en este optimismo del Gobierno. Por tanto, a pesar de la alerta temprana, la decisión final fue recibida con cierta sorpresa.

Una vez tomada la decisión, el contexto altamente politizado conllevó importantes restricciones para iniciar las conversaciones más concretas entre ASDI y el Gobierno nacional. Según los datos recabados a lo largo de esta investigación, la oficina de ASDI buscó muy activamente la interlocución con los diferentes organismos del Gobierno nacional, pero los posteriores acuerdos se centraron sobre todo en las dimensiones financieras, atendiendo con mucha menor claridad los aspectos más estratégicos (que a su vez se debatieron con más profundidad con las organizaciones implementadoras).

Cabe resaltar que la influencia del manejo algo accidentado de la comunicación de la salida creó un ambiente sensible para las relaciones entre el Gobierno nacional y el donante saliente. A ello hay que sumar una importante confusión sobre la vigencia de la ERP en Honduras como marco estratégico del desarrollo del país, en el que habría que insertar los efectos de la salida. Ambos aspectos dificultaron una identificación más nítida de las necesidades de reforzar ciertos sectores y programas con vistas a la salida sueca, para lo que se podría haber considerado tanto los propios recursos nacionales como los fondos disponibles por parte de la cooperación internacional.

En cuanto a la comunidad donante, ASDI informó al G-16 sobre su retiro de Honduras en las reuniones de coordinación. Los demás miembros abordaron la salida sueca como una decisión unilateral, legítima y soberana de Estocolmo respecto de su política de relaciones exteriores y cooperación. La discusión sobre su salida no fue asociada o consultada con otros donantes europeos en el marco de los principios de la división del trabajo entre donantes y específicamente el Código de Conducta europeo. Ello se explica fundamentalmente por la escasa presencia de donantes europeos en el país, donde incluso la rotación de las presidencias europeas supone muchos problemas operativos. Otra limitación es el escaso rol de la Comisión Europea como posible eje de diálogo sobre la división del trabajo en el país.

Tampoco se analizó por parte de la comunidad cooperante una base necesaria para un diálogo sobre la sostenibilidad de los resultados de desarrollo. Es decir, el G-16 no dedicó esfuerzos para conocer el posible impacto que esta salida tendría en la distribución sectorial de la cooperación y de los recursos financieros necesarios para dar continuidad a algunos procesos cruciales, especialmente en la inversión social vinculada a los ODM y las políticas de desarrollo nacional. En este sentido, se puede constatar un cierto grado de indiferencia, basada en la percepción de que Suecia había tomado una decisión soberana y unilateral sobre su política exterior que no necesariamente tendría que considerarse como un factor relevante para las demás agencias internacionales activas en el país. Como respuesta a las consultas de Suecia en el G-16, este aislamiento de la salida sueca demuestra el grado incipiente y la fragilidad de la coordinación real de los donantes en el país, que pudo ser revertido en las fases posteriores.

Por su parte, los actores de la sociedad civil hondureña han hecho sus propias valoraciones críticas sobre la salida de Suecia, en ocasiones muy influidos por la información fragmentada y tendenciosa que divulgaron los medios de comunicación. La falta de un espacio de diálogo con la sociedad civil y la escasa información sobre los acuerdos a nivel bilateral, han impedido mantener una discusión más amplia y fluida con la sociedad civil respecto del contenido y orientación de la estrategia de la salida.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que han sido socias directas de ASDI interpretan su retiro como una amenaza directa a la sostenibilidad de su trabajo en sectores sensibles como los derechos humanos (especialmente de la mujer), la transparencia y el acceso a la información. Con la salida sueca desaparece un pilar fundamental para estos temas que no forman parte de las áreas prioritarias de otras agencias donantes presentes en Honduras y además carecen de suficientes compromisos por parte de la propia clase política nacional. Adicionalmente, dada el limitado grado de diálogo entre los entes oficiales (Gobierno y donantes), la sociedad civil tuvo serias dificultades para articular respuestas más amplias a estos desafíos.

Asimismo se plantearon dudas sobre la continuidad de las organizaciones de la sociedad civil sueca con una fuerte presencia e influencia en Honduras como Diakonia, dado que hasta el momento de realizar este estudio ASDI no se ha pronunciado oficialmente sobre los compromisos asumidos a través de las ONGD suecas. El rol de estas organizaciones no se contempló de forma muy clara en el proceso de la salida, a pesar de que, vista su fuerte implicación en diversos procesos especialmente a nivel local, habría podido desempeñar algunas funciones esenciales en la negociación de los procesos de salida a nivel de programas y proyectos.

A nivel general, no existieron espacios para concertar a los diferentes actores para valorar la salida sueca y sus implicaciones para el desarrollo del país y la asociación del Gobierno nacional con los donantes. De hecho, el taller celebrado en el marco de este estudio de caso fue la primera oportunidad para que representantes del Gobierno nacional, organizaciones implementadoras, sociedad civil y comunidad donante debatieran el proceso en un formato menos crispado.

## **5.3 Gestionando la despedida: No todo queda bajo control**

### **5.3.1 Planificación y tipo de la salida**

Como segunda fase de la retirada de un donante, la gestión de la salida implica dos aspectos centrales: la planificación y la puesta en práctica. En los próximos apartados se valorará en qué medida la planificación y la selección del tipo de salida permitió suficiente adaptabilidad y predictibilidad para los actores nacionales.

Según la perspectiva de los socios nacionales, la comunicación oficial de la salida de Suecia fue realizada con un margen de tiempo prudencial para que las instituciones pudiesen ajustar sus procesos de planificación y presupuesto en el marco de la ERP. La mayoría de los entrevistados considera que un período de tres años es suficiente para que la mayor parte de las contrapartes de ASDI desarrolle sus planes de fortalecimiento institucional e identifique posibles fuentes alternativas de financiamiento en el medio plazo. Sin embargo y tal como se verá más adelante, esta percepción parece contrastar con las dudas sobre sostenibilidad planteadas en algunos programas concretos.

A partir de la comunicación (agosto 2007), ASDI ha mantenido un proceso de consulta con los socios nacionales para definir la estrategia de salida que incluyó un claro compromiso con el cumplimiento de los diferentes contratos y acuerdos (ver también descripción en el capítulo 3). A nivel político se concertó un proceso de salida con las instancias rectoras como la Secretaría de la Presidencia, la Secretaria de Finanzas y la Secretaría Técnica de Cooperación, incluyendo provisiones generales sobre los sectores de trabajo y montos asignados. Este componente permitió una buena previsión de los flujos cesantes provenientes de Suecia.

Por debajo de los niveles más altos, se apostó fuertemente por la sostenibilidad institucional de los programas de cooperación existentes. De hecho, la estrategia fue coherente con los principios de la concentración sectorial que la ASDI había iniciado meses antes de notificar su retiro del país, es decir en el marco de su Plan Anual de 2008. Las actividades, los calendarios de ejecución y las modalidades de cooperación utilizadas durante la salida se discutieron a nivel técnico y de forma específica con las instancias implementadoras.

El proceso de salida incluyó diferentes vías del diálogo político y técnico. Aún así, el flujo de información entre los distintos niveles e instituciones ha sido escaso. Las instancias rectoras de la política de cooperación, como SETCO y la Secretaría de la Presidencia cuentan con información general sobre los sectores prioritarios de la salida y sus presupuestos, pero desconocen el desglose detallado de los programas y proyectos que se implementarán por sector y el estado de su ejecución. Sin duda, en la agilidad del diálogo influyó el contexto político adverso generado en torno al anuncio de la salida sueca (ver arriba). Otro indicador de una comunicación incompleta es que la estrategia de salida se redactó en inglés y no fue compartida abiertamente con los actores nacionales.

El proceso de salida de ASDI de Honduras implicó primordialmente varios cierres de proyectos y programas. Esto no impidió que ASDI iniciara nuevos acuerdos de cooperación, como es el caso del EROC (ver abajo) y lanzara nuevas modalidades de cooperación, específicamente el apoyo presupuestario descentralizado a través del EROC. En general, caben ciertas dudas metodológicas en cuanto a lanzar nuevos instrumentos en medio de un proceso de salida. En esta ocasión específica, esta apuesta poco ortodoxa ha sido percibida por representantes del Gobierno como una cierta contradicción con la negativa de ASDI a proveer apoyo presupuestario general, que había entrado en crisis en Honduras a partir de 2004. En el caso de EROC, las relaciones entre instituciones rectoras de políticas de cooperación y los niveles de implementación confrontaron una tensión considerable, dado que la propuesta de EROC responde más bien a una dinámica territorial y una gestión local que no necesariamente coinciden con los esquemas y mecanismos de planificación centralizada utilizada al nivel nacional.

Debido al escaso interés de los demás miembros de la comunidad donante en Honduras, los intentos de ASDI por incluir en su estrategia de salida la planificación conjunta con otros donantes, especialmente con los europeos, han sido limitados a iniciativas ad hoc en el G-16 e informales a nivel bilateral. En ausencia de otros donantes like-minded tampoco cabe el uso de modalidades alternativas como la cooperación delegada. A ello se une la falta de una propuesta nacional para definir con claridad la presencia de donantes por sector y negociar una división del trabajo entre donantes conforme a sus prioridades.

### **5.3.2 La implementación**

Al ser el corazón de las prácticas de una salida, la implementación guarda una relación estrecha con las capacidades nacionales de afrontar posibles pérdidas por la retirada de fondos y la sostenibilidad de los alcances de desarrollo logrados. En este sentido, una buena gestión depende sobre todo de una orientación clara y flexible hacia el liderazgo del país y la responsabilidad del donante frente al proceso de salida.

Al momento de elaboración de este estudio, la estrategia de salida de ASDI se encontraba en el segundo año de su implementación, y se esperaba concluir con la ejecución de convenios de cooperación a finales de 2010. Dentro de este marco de actuación, el Ministerio sueco decidió en 2008 adelantar la fecha de la salida y del cierre de la oficina (originalmente diciembre 2010) a junio, creando cierta confusión en Honduras. No obstante, la ejecución de la salida está cumpliendo con el calendario previsto y algunas actividades están mostrando resultados en el corto plazo.

Con el fin de analizar mejor la gestión de la salida, este estudio ha centrado su valoración de la implementación en dos ejemplos concretos del sector de la gobernabilidad, precisamente el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y el Espacio Regional de Occidente (EROC).

En el primer caso, el INAM (ver también recuadro), se están invirtiendo grandes esfuerzos en la preparación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEG) 2008-2015. Este plan es considerado un instrumento técnico y político que permitiría al INAM redefinir su rol rector en las políticas públicas en materia de género y negociar nuevas fuentes de financiamiento para sus programas y actividades. En particular se espera que el PIEG permita el alineamiento de los cooperantes para apoyar la equidad de género y el uso de modalidades de cooperación como el enfoque programático.

El nuevo plan supone un cambio significativo del rol estratégico del INAM, que dejará de ser un mero ejecutor de actividades transformándose en coordinador y supervisor de las políticas públicas. El apoyo político del Gobierno y el acceso a modalidades de cooperación que faciliten el fortalecimiento institucional como el enfoque programático serán fundamentales para lograr no sólo de la implementación efectiva del PIEG sino de la sostenibilidad institucional y de los avances en materia de equidad de género en el país.

### **Entre la tristeza y la alegría.**

#### **La salida sueca del Instituto Nacional de la Mujer**

ASDI desempeñó un rol importante en la creación del INAM y su aportación financiera ha alcanzado el 40 por ciento del presupuesto institucional aproximadamente. Asimismo ASDI ha sido una aliada estratégica en la agenda de los derechos humanos de las mujeres y en temas sensibles como la salud sexual y reproductiva, la violencia de género y la participación política de las mujeres.

La estrategia de salida de ASDI se enfocó en el fortalecimiento institucional a través de la elaboración, consulta y divulgación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEG) 2008-2015. El diseño participativo de esta política de Estado incluyó instancias del gobierno central, municipal, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, además de abarcar a todas las regiones geográficas del país.

La formulación participativa tiene el objetivo estratégico de fortalecer el rol rector del INAM en las políticas públicas con enfoque de género y posicionar la agenda de igualdad entre distintos sectores. La estructura de consulta en base a 14 mesas de diálogo con grupos existentes (por ejemplo, mujeres jóvenes, campesinas, sindicalistas, etc.) permitió identificar puntos comunes y temas específicos que el plan ha abordado con mucha precisión. La consulta extendida también ha fortalecido la apropiación del PIEG 2008-2015 por distintos sectores, especialmente las organizaciones de mujeres que desempeñan un papel importante para asegurar la continuidad de los procesos durante el período electoral y la transición política (2009-2010).

El PIEG es un instrumento técnico y político clave que permitirá incorporar la problemática de género en la agenda pública y, sobre todo, en el presupuesto del Estado. Para garantizar su implementación efectiva se prevé la construcción de un sistema de indicadores vinculado a la gestión por resultados del país. Así, cumple una función de transversalización de la equidad de género con instrumentos potentes dentro de los propios sistemas nacionales, coincidiendo con las propuestas realizadas por organizaciones multilaterales sobre la permeabilidad del sector público respecto de la igualdad de género (ver para más detalle De la Cruz 2008).

La viabilidad financiera del PIEG dependerá de la voluntad política del Gobierno y del presupuesto nacional asignado al INAM, el cual se ha incrementado sustancialmente en los últimos tres años. A su vez, el PIEG ofrece las bases para negociar nuevas modalidades de cooperación que faciliten el fortalecimiento institucional como el enfoque programático conforme a las políticas y prioridades nacionales.

El segundo caso se relaciona con una iniciativa de apoyo directo a los municipios, un instrumento innovador introducido por ASDI durante su estrategia de salida en colaboración con el EROC (ver recuadro). Para ASDI, este apoyo guarda estrecha coherencia con su apuesta histórica por el desarrollo de la región occidental de Honduras enraizado en los años 80. No obstante, si bien el país ha logrado desarrollar un marco de políticas de descentralización, no existen antecedentes de apoyo presupuestario municipal y su base analítica en la región centroamericana es frágil. En Honduras las operaciones directas al presupuesto son limitadas debido a la débil capacidad de los sistemas nacionales en la gestión financiera y la transparencia del sector público, además de las fuertes confrontaciones con respecto a los “sellos de garantía” por parte de las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI.

A nivel local estos retos se acentúan debido a la escasez de recursos humanos preparados y capacidades administrativas consolidadas para la gestión de proyectos. Respondiendo a estas limitaciones, la iniciativa EROC incluye un fuerte componente de desarrollo de capacidades municipales para la ejecución de proyectos de desarrollo con vistas a fortalecer los sistemas nacionales a nivel local. No obstante, la experiencia de Suecia (y del conjunto de los actores) en Honduras demuestra también que la inversión en gobernabilidad y específicamente en el desarrollo de capacidades nacionales es un proceso de largo plazo. En tal sentido, el apoyo al EROC, programado para dos años, enfrentará problemas de sostenibilidad financiera e institucional si no logra acceder a nuevas fuentes de financiamiento. Siendo agencias de cooperación con cartera en la descentralización en la misma zona, España y Japón han mostrado un cierto interés inicial en participar en el proceso pero tienen serias reservas para brindar apoyo presupuestario municipal.

A su vez, es importante lograr un compromiso político a nivel nacional para apoyar el EROC, y difundir sus buenas prácticas en otras zonas del país para que no sean aisladas. Otro reto de esta iniciativa es el de los incentivos para los alcaldes en la región, cuyo interés en participar en el proceso depende de la posibilidad de acceder a recursos adicionales para los presupuestos municipales y que además son afectados por una gran volatilidad electoral. En la medida en que Suecia concrete su salida y otros donantes no inyecten fondos para el apoyo presupuestario municipal, la disminución de los recursos puede afectar negativamente el interés y compromiso de los alcaldes con la iniciativa y su perduración.

#### **Nuevas modalidades de cooperación en la estrategia de salida. EROC y el apoyo directo a los municipios.**

El Espacio Regional de Occidente (EROC) está conformado por los diferentes sectores de la sociedad civil y los gobiernos municipales organizados en las mancomunidades de Lempira, Ocotepeque y Copán. Es el resultado de un proceso de fortalecimiento local en la región iniciado en 1998, en la región occidental y de los procesos participativos locales desarrollados por la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

El EROC ha logrado constituirse en un espacio de articulación política y de formulación de propuestas de desarrollo social, económico, político y cultural de la región. Ha elaborado el plan para la operacionalización de la ERP en el occidente de Honduras. Los componentes básicos del plan son el fortalecimiento de la descentralización en la gestión pública, la mejora de la transparencia, la armonización de la cooperación y la participación ciudadana. La ERP ha sido uno de los temas centrales del EROC desde sus inicios. El plan de puesta en práctica se basa en compromisos asumidos a nivel internacional para mejorar la eficacia de la ayuda como la Declaración de París y el PAA. Propone un nuevo modelo de desarrollo que facilita la cooperación mutua y de esfuerzos multisectoriales para tornar más eficiente la administración pública y la cooperación. Para ello, plantea y desarrolla programas sectoriales, enfoques programáticos, mesas de diálogo regional y sistemas de monitoreo y seguimiento del gasto público.

El programa de apoyo presupuestario directo a Occidente 2008-2010 incluye una financiación de 30 millones de coronas suecas por parte de ASDI. Con estos recursos se atenderá a unos 30 municipios de la región occidental. El programa tiene como objetivo generar mayores impactos en la reducción de la pobreza. Precisamente, busca generar nuevas experiencias en la gestión local, que fomenten la articulación social y la integración regional. A nivel meta, se pretende mejorar la gobernabilidad descentralizada y orientarla hacia el desarrollo humano sostenible en la región. A nivel operativo, el apoyo también se traducirá en Planes de Desarrollo Municipal que pretenden fortalecer la institucionalidad y la democratización de procesos de desarrollo local en el occidente de Honduras.

A nivel más general, un elemento central de la fase de implementación de la salida se relaciona con el manejo de los recursos humanos y administrativos del personal de ASDI en el país, ya que el acompañamiento cercano de las contrapartes nacionales es un elemento decisivo para asegurar una retirada sostenible. Aparte de la apuesta por operaciones innovadoras (como el caso del apoyo directo a los municipios), la capacidad de diálogo político depende fundamentalmente de la continuidad de los profesionales (suecos y nacionales) implicados en los procesos de la cooperación bilateral. En el período posterior a la notificación oficial de la salida de ASDI, se pueden mencionar tres aspectos importantes que han afectado la gestión de los recursos humanos de la oficina de ASDI en Tegucigalpa.

Primero, el carácter centralizado de las decisiones globales por parte del Ministerio sueco significó que los “platos fuertes”, por ejemplo con respecto a la fecha definitiva del cierre de la oficina, se prepararon en Estocolmo. En cierta manera, ello creó limitaciones al margen de actuación y flexibilidad para implementar la estrategia de salida desde la oficina de ASDI en Honduras.

Segundo, la retirada progresiva de la directora de país y del equipo técnico con mayor antigüedad en la oficina de ASDI en Tegucigalpa está afectando seriamente al proceso de implementación de la estrategia. A mediados de abril de 2009, la directora dejó el cargo para asumir la dirección de ASDI en otro país y no fue reemplazada de forma inmediata. Cabe mencionar la escasa representación institucional en el país se desarrolló en el marco de una coyuntura política compleja que posteriormente derivó en el golpe de Estado el 28 de junio de 2009.

Finalmente, la sede en Estocolmo envió mensajes confusos con respecto a la duración de la estrategia de salida y los posibles arreglos institucionales con la oficina homóloga en Nicaragua. Ello aumentó considerablemente la incertidumbre entre el equipo local respecto de los pasos a seguir y su interacción con las contrapartes nacionales.

## **5.4 Escenarios post salida: El gran vacío**

### **5.4.1 Sostenibilidad de los avances logrados**

Durante la tercera y última fase de la salida, los aspectos relacionados con la sostenibilidad y las relaciones por ayuda cobran mayor relevancia. La sostenibilidad se vincula sobre todo con la protección de grupos vulnerables y el apoyo a sectores especialmente sensibles para el desarrollo del país, además del uso de modalidades que permitan el traspaso de las funciones al Gobierno nacional y a otros donantes.

En el momento de finalizar el estudio de la salida sueca de Honduras, resulta prematuro predecir con detalle la sostenibilidad de los programas apoyados por Suecia a medio plazo. Sin embargo, existen algunos indicios que fundamentan un panorama mixto, con algunas perspectivas favorables a las que se unen limitaciones importantes.

Se detectó un amplio consenso entre los participantes en este estudio sobre las ventajas del apoyo sistemático al fortalecimiento institucional durante la gestión de la salida como un factor esencial para las perspectivas de sostenibilidad. Esto aplica especialmente a los sectores de la gobernabilidad democrática, donde la apuesta por las capacidades nacionales aumentó las posibilidades de que los logros alcanzados por el país a través de la cooperación sueca no se deterioren. Algunas voces subrayaron “que una buena salida es producto de una buena entrada”, y el trabajo de la ASDI con los sectores y agendas reformadoras del gobierno y la sociedad hondureña tendrá efectos positivos a largo plazo.

Las buenas prácticas de sostenibilidad institucional, demostradas de forma ejemplar en el INAM, indican que, además de las prácticas del donante, es importante el papel del gobierno en el incremento del presupuesto nacional asignado a las instituciones dependientes de recursos de cooperación externa. En los últimos dos años, la partida presupuestaria asignada al INAM ha aumentado alrededor de un 30 por ciento. A su vez, las actividades de la fase de salida de ASDI se han orientado hacia la mejora de la planificación estratégica

con miras a desarrollar la capacidad de gestión y negociación de políticas públicas con otros actores de la comunidad cooperante. Sin embargo, experiencias como la del INE dibujan un horizonte menos claro, ya que, en este caso, la dependencia de la cooperación externa es mucho mayor. El INE, un organismo central para la gestión por resultados y la orientación de las políticas públicas hacia la lucha contra la pobreza, carece de capacidad política para la movilización de recursos nacionales, como el INAM: simplemente, las organizaciones de mujeres, muy activas en Honduras, han desempeñado un papel de incidencia importante con el Gobierno y la opinión pública.

Otras limitaciones a la sostenibilidad se dan en los programas de cooperación de los sectores “huérfanos” tras la salida de ASDI. Entre ellos, se encuentran la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones político-electorales, la transparencia y la anticorrupción, además de las reformas universitarias. La salida sueca afecta de forma inmediata a sus contrapartes que cuentan con recursos cada vez más escasos para sus programas. También resulta crucial para el avance de temas centrales en la agenda nacional, ya que estos procesos no están en manos de otras agencias de cooperación.

Uno de los elementos que resaltan del proceso de Honduras consiste en la limitada influencia directa del donante saliente en la sostenibilidad de los avances logrados a nivel nacional y en los sectores, programas y proyectos. Tal como planteó la estrategia de salida elaborada por la oficina de ASDI en Tegucigalpa, las vías centrales para asegurar la sostenibilidad (esencialmente la financiera) pasarían por un mayor compromiso del Gobierno hondureño y la comunidad donante restante. Mientras que existen algunas opciones viables con la mayor financiación nacional, por ejemplo con el INAM, éstas tienden a ser insuficientes y requerirían un planteamiento más gradual del traspaso de responsabilidades a manos de las autoridades nacionales. Por su parte, los demás donantes reaccionaron de forma aún más distante a la salida sueca a pesar de que este estudio detectó oportunidades relevantes para que al menos parte de los “huérfanos” de la cooperación sueca sean acogidos en los portafolios de otras agencias.

En primer lugar, la cooperación española mantendrá importantes flujos de ayuda, de los cuales algunos se podrían canalizar hacia la absorción de las posibles pérdidas causadas por la salida sueca. Desde hace algunos años, España comparte una serie de sectores con Suecia, especialmente la gobernabilidad, y opera en zonas con fuerte presencia sueca, como la región occidental del país. En el trascurso de su nuevo Plan Director 2009-2012, España diseñará una nueva estrategia de país (llamada “marco de asociación”) junto con el Gobierno nacional que surja de las elecciones de finales de 2009. Ello abrirá una ventana de oportunidad para incluir la salida sueca como un factor que desafía el desarrollo de Honduras y por tanto requiere una respuesta proactiva. Ambos ejemplos analizados arriba podrían merecer una atención creciente y más adaptada por parte de España.

En el caso del EROC, el Director de América Latina de ASDI se reunió en Madrid con su homóloga en la AECID para facilitar el apoyo español a esta iniciativa. No obstante, las características propias de la cooperación española, con un mayor grado de centralización y menor flexibilidad con respecto a los instrumentos, impide que la absorción de las actuaciones suecas sean una opción viable. Un ejemplo concreto se encuentra en el INAM. Mientras que Suecia optó por apoyos institucionales, España aún mantiene una ayuda esencialmente basada en proyectos fragmentados (en los que participan ONGD y la cooperación descentralizada), es decir una cooperación que no resulta de mucha utilidad para el planteamiento estratégico promovido por Suecia durante la gestión de la salida (ver arriba).

Por otra parte, el Gobierno de Canadá anunció en febrero de 2009 que aumentará su ayuda bilateral a Honduras en el marco de su propio proceso de concentración geográfica<sup>9</sup>. Entre 2009 y 2012, los fondos canadienses para Honduras subirán de 15 a 35 millones de dólares, un incremento que supera en dos millones de dólares el volumen de la cooperación sueca en 2008 (ver arriba). Sin embargo, en el momento de este estudio, Canadá no ha considerado la posibilidad de asumir con los nuevos recursos posibles brechas

<sup>9</sup> CIDA/ACDI: Canada Moves on Another Element of its Aid Effectiveness Agenda, nota de prensa, Ottawa, 23 de febrero de 2009

abiertas por la salida sueca. Frente a las emergentes necesidades en ciertos programas de gobernabilidad, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional se concentrará en el desarrollo productivo, la salud y la educación, correspondiendo a los mandatos políticos de la sede sobre invertir en sectores que permitan impacto visible a corto plazo. Aquí se demuestra la enorme dificultad de poner en práctica una de las hipótesis implícitas de la división del trabajo internacional, esto es que la salida de un donante podría ser absorbida por los esfuerzos adicionales de otro. Dado que Canadá, además, se suele definir como un donante “like-minded” (y podría constituir uno de los actores más cercanos a la cooperación sueca saliente), las dudas sobre cómo asegurar un engranaje más racional entre los donantes son aún candentes.

En su conjunto, los ejemplos de las respuestas de España y Canadá a la salida sueca reflejan nítidamente que la corresponsabilidad no ha echado raíces entre los donantes de Honduras. Ello implica que uno de los dos pilares centrales de la sostenibilidad de la estrategia de salida -la entrada de otros donantes-, simplemente se ha evaporado en el proceso de la retirada sueca. Esta circunstancia plantea serias dudas sistémicas sobre las dinámicas de concentración geográfica que varios donantes están llevando a cabo desde mediados de la esta década.

En este contexto cabe destacar que, siguiendo las pautas de la Declaración de París y el PAA, el gobierno nacional puede y debe movilizar, asignar y gestionar recursos de la cooperación internacional en función de las prioridades nacionales. No obstante, en el caso de Honduras, la falta de un liderazgo concreto en la elaboración y negociación de un mapa de la cooperación que permita una división del trabajo entre donantes limita seriamente sus capacidades de negociación con otros donantes para cubrir la salida Suecia. Algunas de las autoridades entrevistadas se refirieron a esta actividad como el “bacheo” de la salida de Suecia, lo cual se ha estado desarrollando en cierta medida a través de la racionalización de carteras de proyectos con las instituciones financieras de desarrollo. Es cierto en que la composición de la comunidad donante en Honduras, desprovista de agencias del grupo Nordic+ y de escasa representación de donantes europeos, el espacio para este liderazgo podría ser difícil de asegurar y el margen para implementar instrumentos operativos como la cooperación delegada es mínimo. Ello explica las carencias en la regulación y el ordenamiento de la ayuda por parte del Gobierno nacional, lo que crea un marco muy débil para orientar las actuaciones de donantes y evitar situaciones descritas como los ejemplos de España y Canadá.

#### 5.4.2 Relaciones bilaterales

Como parte del escenario pos salida, el Gobierno nacional y el donante saliente pueden construir relaciones bilaterales más allá de la ayuda, utilizando canales alternativos de cooperación, por ejemplo en materia de cooperación triangular, cultural, comercial o regional. Este tipo de interacción pos ayuda representaría una verdadera maduración del proceso de asociación entre el Norte y el Sur.

En el caso de la salida sueca de Honduras, solamente se incluyó una posible colaboración a corto plazo por parte de la Cámara de Comercio sueca para mejorar el intercambio de bienes entre ambos países. En la práctica, el panorama de relaciones pos ayuda se planteó de forma muy difusa. Según algunos entrevistados, esto se podría explicar por el escaso interés real por parte de Suecia en los mercados limitados e inestables de Centroamérica<sup>10</sup>.

En otros ámbitos, las posibilidades no se exploraron de forma estratégica. Un canal para continuar en una comunicación más o menos fluida podría aparecer en torno a un programa de intercambio académico, planteado por Suecia como una posible vía de cooperación bilateral más allá de la culminación de la salida a finales de 2010. Sin embargo, las previsiones en el momento de este estudio parecieron indicar que los enlaces serían más bien esporádicos, debido también al cierre de la oficina de ASDI en 2010 y la ausencia de una representación diplomática en Honduras. Por tanto, tampoco se exploraron de forma sistemática las posibilidades de dirigir algunos esfuerzos adicionales a través de las ONGD suecas o por un uso más consistente de los canales multilaterales que se seguirán financiando según los planes suecos actuales.

<sup>10</sup> De hecho, la Cámara de Comercio sueca mantiene un portafolio importante solamente en Argentina, Brasil, Chile y México. Ver <http://www.swedishtrade.se/sv/vara-kontor/amerika/>

La restricción de los vínculos bilaterales en la ayuda se debe en parte a que Honduras es un país relativamente poco significativo para la política exterior sueca actual. También parece indicar una falta de visión global desde el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco para mantener algunas pasarelas de cooperación. Frente a la previsible evaporación de las relaciones bilaterales, se podrían utilizar mecanismos como el diálogo político continuado (incluso en el entorno de la UE). Estos no solamente beneficiarían al país, sino al conjunto de la región en cuya reconstrucción y transformación Suecia jugó un papel fundamental durante los últimos 25 años. No obstante, careciendo de un análisis más profundo de sus ventajas comparativas más allá de la ayuda (por ejemplo, en los ámbitos planteados por la Declaración de Estocolmo), Suecia ya no se encuentra en condiciones de seguir proyectando sus valores y capacidades en el país y su entorno. Con la grave crisis institucional actual generada por el golpe de Estado, esta retirada completa que incluye la pérdida de la pericia sueca para el diálogo político, parece tener un precio muy elevado para el desarrollo del país.

## 6. Salir a la sueca: Hacia buenas prácticas

Las páginas precedentes han delineado una imagen compleja y resultados mixtos respecto del proceso de salida de la cooperación sueca de Honduras. De acuerdo con la hipótesis central de esta investigación, se puede confirmar una relación estrecha entre la forma de la salida y el impacto en las capacidades nacionales de liderazgo y la rendición de cuentas mutua, especialmente en las responsabilidades del donante saliente. En esta línea, el estudio de caso llevado a cabo en febrero de 2009 ha detectado una serie de buenas prácticas que contrastan con otros aspectos menos favorables.

### 6.1 Entendiendo las incoherencias de la salida sueca de Honduras

Uno de los mensajes centrales surgidos en Honduras consiste en la necesidad de que todos los actores asuman una cuota de responsabilidad en el proceso de la salida de un donante. Aquí surge una cierta tensión entre la decisión unilateral de un país, por un lado, y la responsabilidad compartida del donante saliente, el Gobierno nacional y la comunidad donante que se queda en el país. No obstante, las bases y premisas de la asociación, respaldada por los acuerdos internacionales de la Declaración de París y el PAA, constituyen una guía normativa muy clara: la asociación, el liderazgo del país y la mutua responsabilidad no sólo se circunscriben a las relaciones bilaterales en materia de la ayuda, sino también deben determinar la interacción del conjunto de actores implicados en el desarrollo de un país socio. Esto afecta especialmente a los donantes que se quedan en el país y que han asumido compromisos sensibles en torno a las estrategias nacionales de desarrollo.

El segundo aspecto a destacar es la posible fricción entre los diferentes brazos políticos y operativos de los donantes. En el caso de Suecia, se diferencian al menos tres niveles implicados en el proceso de la salida. La decisión política se tomó en el Ministerio de Asuntos Exteriores que la comunicó al país a través de su Embajadora acreditada en Guatemala y dio unas pautas genéricas para la salida. La sede de ASDI en Estocolmo tuvo el mandato de apoyar y acompañar el proceso, lo que según los datos recabados por este estudio, solamente se cumplió de forma muy fragmentada. Las razones se pueden encontrar en la tradicional descentralización de la ayuda sueca y el profundo proceso de reforma de ASDI que culminó de forma paralela a la salida de Honduras. El diseño y la adaptación de la estrategia de salida a las condiciones del país quedó en manos de la oficina de ASDI en Tegucigalpa que sufrió el carácter centralizado de algunas decisiones clave, la reducción progresiva de su equipo profesional y la confusión de los mensajes desde Estocolmo con respecto a las fechas definitivas de la salida.

Ambos factores explican algunas incoherencias en el proceso de la salida sueca. Del lado positivo, la gestión de la salida está generando buenas prácticas, por ejemplo en su apuesta firme por la transparencia, el diálogo con las organizaciones implementadoras y el desarrollo de las capacidades nacionales. Menos favorable resulta la falta de escenarios pos-salida, el manejo de la comunicación y el elevado riesgo de introducir nuevas modalidades (como el apoyo presupuestario regional) en el proceso de retirada. A ello se une un cierto exceso de optimismo de ASDI Honduras en relación a la posible sustitución de sus aportaciones por parte de otros donantes, de los que la práctica totalidad se ha mostrado incapaz de y/o reacio a asumir posibles brechas en la financiación a nivel sectorial y de programas.

## 6.2 Golpes duros, también al legado sueco

Una interpretación complementaria es que hasta la fecha Suecia ha podido gestionar un proceso de salida responsable porque cuenta con un enorme capital de confianza, respeto e incluso cariño en Honduras. Tal como expresaban los participantes del taller celebrado en Tegucigalpa, la salida de ASDI fue acogida con una mezcla de tristeza (por la imposibilidad de sustituir la inmensa calidad de sus aportaciones al país) y alegría (por el apoyo tan directo a las capacidades nacionales y la apropiación estratégica de los actores nacionales durante la salida). No obstante, tras el derrumbe del sistema democrático-institucional en el mes de junio de 2009, esta balanza se ha inclinado dramáticamente hacia la percepción del enorme vacío que deja ASDI para los actores más progresistas del país. En este sentido, el legado sueco en Honduras puede sufrir una disolución muy rápida e, incluso antes de lo pensado, quedar, como lo expresó una fuente entrevistada, en un “recuerdo lejano”.

Más allá de las prácticas y su impacto en el desarrollo del país, se plantea la duda global sobre la adecuación de la salida en sí. El contexto específico de Honduras, descrito a lo largo de este documento, da múltiples pistas para fundamentar una ventaja comparativa sueca de inestimable valor, especialmente con respecto a las capacidades de la comunidad donante remanente y el momento crítico en el desarrollo político del país. Aún reconociendo el escaso interés de Honduras como destino de inversiones o exportaciones, algunos actores nacionales criticaron la aparente insuficiencia del compromiso sueco con las premisas de la Declaración de Estocolmo que plantea una transformación política muy difícil de asegurar en solamente una década. Aquí es necesaria una reflexión política sobre las responsabilidades asumidas en un proceso de gran visibilidad y relevancia para el prestigio de Suecia como socio en el desarrollo.

## 6.3 Complementariedades que chirrían

La salida sueca de Honduras invita a un análisis más realista de la división del trabajo internacional, donde se detectaron algunas prácticas (en ocasiones, más bien omisiones) que no parecen concordar con las bases de asociación entre el Norte y el Sur. Frente a los mandatos de coordinación a nivel global y especialmente europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco tomó la decisión de concentración geográfica sin realizar un proceso de concertación real con otros donantes. En el caso de Honduras, esta falta de compromiso político con la complementariedad se ha traducido directamente en oportunidades perdidas con un alto precio para el país. Así, en la práctica, España, al revisar su estrategia de cooperación con Honduras, ve pocos incentivos y menos capacidad para asumir las brechas dejadas por Suecia y proseguir con la agenda de la eficacia de la ayuda. Por su parte, Canadá ni siquiera considera que la salida sueca, con un alto impacto en el sector de gobernabilidad, podría ser un factor relevante para sus planes de triplicar la ayuda bilateral a Honduras.

También en este marco, quedan en evidencia algunas lecciones sistémicas sobre la división del trabajo internacional. Más allá de asegurar que otros donantes rellenen los baches de financiación creados por la salida, los procesos de complementariedad entre donantes requieren un análisis más franco de la calidad y adaptabilidad de las distintas aportaciones de la cooperación internacional. Así, el caso de Honduras demuestra que el compromiso y las capacidades de Suecia como donante Nordic+, especialmente en el diálogo político y la apuesta por la eficacia, no se sustituye con facilidad. Aquí surge la necesidad de revisar con cautela el carácter unilateral de la concentración geográfica. Honduras cuenta solamente con una comunidad donante muy limitada, en la que participan pocos países europeos y ningún otro miembro del grupo Nordic+.

Además, los donantes más reticentes a la agenda de la eficacia de la ayuda, como Estados Unidos y Japón, tienen una elevada capacidad de bloquear la puesta en práctica del paradigma de la asociación. La enorme diferencia entre la situación de Honduras y los llamados “países mimados” de los donantes (como Tanzania o Mozambique) puede ser muy difícil de explicar a los distintos actores nacionales. Considerando las amplias diferencias en las voluntades y competencias de los distintos donantes bilaterales, se debería entender que la misma suma de las contribuciones financieras, procediendo de diferentes fuentes, no arroja situaciones

igualmente favorables para los países socios. Dicho de otra manera, una corona sueca no necesariamente equivale a un dólar canadiense ni a un euro español.

## 6.4 Lecciones para una salida consistente con la asociación

Este estudio de caso ha analizado las prácticas y su posible impacto a lo largo de las tres fases principales de una salida: la comunicación, la gestión y las relaciones pos ayuda. En este orden, los siguientes apartados presentan las lecciones centrales arrojadas por la salida sueca de Honduras.

### 6.4.1 Comunicación

En términos generales, Suecia hizo un gran esfuerzo por la transparencia y el diálogo durante la fase previa e inicial de la salida que dio suficiente espacio al gobierno nacional para adaptar sus procesos a la salida. Entre las buenas prácticas destacan:

- El preaviso (“alerta temprana”) de una posible salida que brinda un cierto margen de reacción al país socio.
- La comunicación y explicación de la decisión de la salida, en base a criterios claros, por parte de un rango diplomático muy alto, en compañía de altos representantes del Gobierno nacional.
- La consistente apuesta por facilitar información detallada a las autoridades nacionales centrales sobre el proceso de la salida (especialmente con respecto a datos cuantitativos).
- La interlocución activa y la capacidad de escucha con los socios y organizaciones implementadoras nacionales.

Por su parte, de los aspectos menos favorables de esta primera fase surgen los siguientes aprendizajes:

- El momento y la forma del anuncio se debe adaptar en lo posible a las dinámicas políticas del país socio, evitando en lo posible la coincidencia con los procesos electorales.
- En contextos de alta crispación política, resulta oportuno que el Ministerio correspondiente diseñe, junto con la oficina de país, un plan de comunicación que incluya mecanismos de contención y se dirija con cautela a la opinión pública.
- La salida puede alcanzar una mayor legitimidad si se contextualiza con las políticas globales de la ayuda, por ejemplo el Código de Conducta europeo o el Programa de Acción de Accra.
- El anuncio de la salida debería identificar las oportunidades para el país, es decir plantear con fundamento la salida como una opción para promover el liderazgo del país.
- La implicación de los demás donantes es muy difícil de asegurar a nivel de país y requiere el involucramiento activo de los responsables políticos del donante y sus homólogos de otros donantes (especialmente europeos) desde el inicio.
- Una posible vía a explorar es el anuncio de la salida en conjunto con los demás donantes, idealmente a través de los mecanismos de coordinación existentes.
- La consistencia de los mensajes de la sede y la oficina en el país debe ser mantenida durante todo el proceso de la salida, evitando a toda costa confusiones e incoherencias sobre fechas y canales que se mantendrán abiertos.

### 6.4.2 Gestión de la salida

En esta fase relacionada con la planificación e implementación de la salida, la cooperación sueca ha desarrollado algunas buenas prácticas de gran valor, especialmente relacionados con la inversión en las capacidades nacionales como pilar de la sostenibilidad. Se pueden señalar las siguientes aportaciones positivas por parte de ASDI en su retirada de Honduras:

Los tres años que abarca, el margen de tiempo resultó suficiente a los ojos de la práctica totalidad de los actores nacionales para adaptar la planificación y las capacidades de las organizaciones socias de la cooperación sueca.

Las estrategias de salida necesitan adaptarse no solamente al contexto nacional, sino también a las condiciones en cada sector.

- La inversión en las capacidades nacionales durante la gestión de la salida está mejorando las bases de la sostenibilidad de los logros alcanzados en el fortalecimiento institucional.
- La huella de un donante saliente es más profunda cuando identifica oportunidades para apoyar la reforma de políticas e instituciones nacionales y no se centra exclusivamente en proyectos y programas.

El estricto cumplimiento con los contratos ya firmados y la previsibilidad de los flujos financieros ha permitido un mejor control por parte del Gobierno nacional sobre la financiación para el

- desarrollo y ha abierto oportunidades (no aprovechadas) para renegociar la distribución de los demás donantes.

Dentro de esta perspectiva positiva, la experiencia sueca también ha generado una serie de dudas que se podrían resolver a partir de las siguientes prácticas:

- La sostenibilidad financiera e institucional requiere de un análisis realista de posibles sustitutos y sus capacidades reales, incluyendo tanto donantes como instancias del Gobierno nacional.
- La introducción de nuevas modalidades de ayuda durante la salida supone un elevado riesgo para la sostenibilidad y solamente se debería realizar si (a) conlleva la obtención rápida de resultados concretos y (b) existen compromisos firmes por parte de otros actores de asumir el vacío dejado por el donante saliente desde la fase inicial.
- La planificación de la salida debería explorar diferentes escenarios pos-salida a nivel nacional y sectorial para poder facilitar el aprendizaje continuo y, en su caso, reorientar los esfuerzos durante implementación hacia una salida responsable.
- La gestión de los recursos humanos (y la preservación de la memoria institucional) del donante saliente es crucial y sensible para una salida responsable y debería prever la continuidad de los profesionales más visibles para los actores nacionales hasta la culminación de la salida.

### 6.4.3 Relaciones post-ayuda

Esta última fase de la salida solamente recibió una atención fragmentada y superficial por parte de ASDI, aunque cabe destacar sus deseos por asegurar un buen nivel de sostenibilidad. Dentro de esta limitación, las siguientes buenas prácticas fueron generadas durante la salida sueca de Honduras:

- El apoyo sistémico a las capacidades nacionales y a la reforma de políticas públicas durante la gestión de la salida crea oportunidades de que los cambios logrados se mantengan en el tiempo.
- La disponibilidad del Gobierno nacional de asumir ciertas brechas de financiación puede aumentarse si las organizaciones sociales aseguran una buena visibilidad de un cierto programa, institución o sector (como en el caso del INAM) en la opinión pública.

De las dificultades de articular una perspectiva más allá de la salida se pueden obtener las siguientes lecciones:

- Dada la limitada influencia directa del donante saliente en la voluntad y capacidad de otros donantes y el Gobierno nacional para que cubran ciertos flancos financieros abiertos, la sostenibilidad requiere plataformas de coordinación más sólidas y comprometidas a nivel de país.
- Un buen remedio a esta deficiencia más sistémica podría ser un apoyo directo al Gobierno nacional para que realice un mapeo de donantes y aproveche la salida de uno de ellos para promover un despliegue más racional de la comunidad donante remanente y cree incentivos más acordes para aquellos donantes que estén revisando o aumentando su cooperación con el país socio.
- En sectores especialmente sensibles, se deberían explorar las posibilidades de utilizar instrumentos de salida más graduales como la cooperación delegada.
- El proceso de salida debería atender con mayor creatividad los canales alternativos de cooperación, para lo que se requiere un compromiso más fuerte por parte de los distintos Ministerios y entidades públicas del donante saliente.
- Dentro de un planteamiento más inclusivo de la asociación entre el Norte y el Sur, es recomendable promover un rol muy activo de la sociedad civil del donante saliente en el proceso de retirada, especialmente si ésta mantendrá sus actuaciones en el país.

## 5.5. Lecciones para el Gobierno nacional

Aunque esta investigación se centra principalmente en las prácticas del donante saliente, el caso de Honduras también ha arrojado algunas lecciones estratégicas para que el Gobierno nacional tome el liderazgo en los procesos de división del trabajo:

- El gobierno podría diseñar un propio plan de ajuste para absorber las posibles lagunas en tres pasos: la identificación de las necesidades, las propuestas de sustitución a la comunidad donante y el aumento de la financiación propia por parte del Gobierno.
- La salida de un donante puede ser una oportunidad para reestructurar el diálogo con los donantes bajo el liderazgo nacional acerca de los sectores y programas que deberían incluir, en lo posible, a los donantes emergentes que operan en el país.
- La racionalización de la complementariedad entre los donantes remanentes se debería basar en un mapeo de la (falta de) financiación, la identificación de ventajas comparativas en base a las prioridades nacionales y unas hojas de rutas para proteger los sectores sensibles para el desarrollo humano en el país.
- Si el país asume la financiación de programas huérfanos, el prestigio nacional aumenta y trae beneficios directos en términos de menor dependencia de las aportaciones de los donantes.
- La participación en plataformas internacionales de división del trabajo, como la Iniciativa de Implementación Rápida (Fast Track Initiative) promovida por la UE, puede mejorar la visibilidad y facilitar el aprendizaje mutuo entre diferentes países socios sobre prácticas de salida y criterios para la complementariedad de la comunidad donante remanente.
- La voz de los países socios que experimentan salidas de donantes se puede llevar a los espacios de diálogo existentes, especialmente a un task team sobre división del trabajo anclado en el WP-EFF del CAD que explorará la división del trabajo internacional a lo largo de los próximos dos años.

## 6.5. Lecciones para la sociedad civil nacional

En muchos casos, las organizaciones sociales de un país socio afectado por la salida de un donante no suelen hacer un análisis exhaustivo de las oportunidades y riesgos que implica este proceso. No obstante, la retirada de los donantes del grupo Nordic+, comprometidos con el diálogo político inclusivo, implica consecuencias a veces severas para la sociedad civil. Del contexto hondureño surgen una serie de posibles lecciones para que la sociedad civil se involucre de forma más proactiva:

- Una retirada puede generar un debate nacional muy amplio, especialmente si se vincula con las capacidades propias de asumir las brechas abiertas y con la calidad de la gobernabilidad y de la fiscalidad como un factor clave para lograr una mayor independencia de la ayuda.
- Es necesario proteger a los sectores más sensibles a las pérdidas debido a la salida de un donante estratégico (por ejemplo, porque encuentran escaso apoyo o incluso enfrentan resistencias por parte de las autoridades nacionales) con un apoyo público fuerte de las organizaciones sociales.
- La permanencia de las ONGD procedentes del país donante saliente en el contexto nacional puede reforzarse con alianzas estratégicas y una reivindicación coordinada de las organizaciones sociales nacionales para que estas ONGD cuenten con suficientes recursos por parte del donante saliente.

## 6.6 Lecciones para la comunidad donante remanente en el país

Cómo ya se ha mencionado arriba, la salida sueca de Honduras ha generado dudas muy importantes con respecto a los roles y responsabilidades de los donantes que se quedan en el país. Existe una dimensión colectiva de la responsabilidad mutua de los donantes que el PAA traduce en el mandato explícito de evitar que la división del trabajo conlleve pérdidas para el país socio. En el caso de Honduras, no cabe duda que hay un muy amplio margen para socializar y operacionalizar mejor la corresponsabilidad de la comunidad donante. En concreto, de la experiencia no muy favorable desde este punto de vista se pueden extraer las siguientes lecciones:

- La salida de un donante debería incluirse como un factor muy relevante para el contexto del desarrollo nacional, de la cooperación internacional y el diálogo político que se debería atender en los espacios de coordinación tanto técnico (agencias) como político (embajadas).
- En los casos de donantes que revisan y/o aumenten su portafolio de cooperación, se debería asegurar que entre los criterios de una posible reasignación (sectorial, según programas, etc.) se incluyan las brechas causadas por la salida de un donante.
- Dado que la división del trabajo es un buque insignia de las políticas de desarrollo europeas, existe una responsabilidad específica de los donantes europeos y en especial de la delegación de la Comisión Europea respecto de la absorción de posibles pérdidas por la retirada de un Estado miembro de la UE.

## Abreviaturas

ALBA	Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe
ASONOG	Asociación de Organismos No Gubernamentales
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
EROC	Espacio Regional de Occidente
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FAN	Foro de Alto Nivel
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDEVI	Fundación Nacional de la Vivienda
G-16	Grupo de los 16
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
PAA	Programa de Acción de Accra
PIB	Producto Interior Bruto
PIEG	Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras
PMRTN	Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSC	Crédito para la Reducción de la Pobreza
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
UE	Unión Europea
UNICEF	United Nations Children's Fund
WP-EFF	Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda

### Anexo: Listado de entrevistados y participantes en el taller

Los autores realizaron 13 entrevistas personales y un taller de debate en febrero de 2009. A continuación, se desglosan los profesionales que tan generosamente colaboraron con este estudio.

Nombre	Cargo	Institución
Ann Stodberg	Directora	Agencia Suecia para el Desarrollo Internacional (ASDI)
Carlos Rivas	Asesor en Agua y Saneamiento	ASDI
Concepción Aguilar	PPC	Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG)
Daniel Arsenault	Jefe de Cooperación	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Doris García	Ministra	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
Elena Gutiérrez	Coordinadora Adjunta	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Elena Sánchez Ruano	Jefe Asistencia Técnica	SDP-PRAP
Ezequiel Miranda	Miembro	ASONOG
Guadalupe Hung	Viceministra	Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional
Janeth Aguilar	GAVI/UPEG	Secretaría de Salud
José Rafael del Cid	Coordinador División Política Social	ESA Consultores
Juan Enrique Opazo	Consultor	ASDI
Juan Zaratiegui	Agregado de Cooperación	Comisión Europea
Julieta Castellanos	Coordinadora de proyecto	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Julio Raudales	Asesor	Unidad Administradora del Programa (ACDI)
Kenia Irias	Directora Técnica	INAM
Martin Ejerfeldt	Economista	ASDI
Miguel Á. Domínguez	Director Ejecutivo	Consejo Nacional de Anticorrupción (CNA)
Nilla Ingstorp	Oficial de Programas	ASDI
Ricardo Arias	Viceministro	Secretaría de Presidencia
Rocío Tabora	Coordinadora programa gobernabilidad	PNUD
Tania C. Martínez	Investigadora	Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)
Víctor Hugo Ramírez	Secretario Adjunto	Espacio Regional de Occidente (EROO)

## Bibliografía

- Agencia ACAN-EFE: Suecia denuncia derroche de ayuda exterior en Honduras. Tegucigalpa, abril del 2007.
- Banco Central de Honduras: Estadísticas Económicas, Tegucigalpa, 2008.
- Banco Mundial: Informe sobre el gasto publico en Honduras, Washington DC, 2007.
- Banco Mundial: Reseña sobre Honduras, Washington DC, 2009.
- Castaldi, Juan et al: Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras 2001-2007, ASDI-Honduras, SIDA evaluation 07/24, SIDA, Tegucigalpa, 2007.
- CIDA/ACDI: Canada Moves on Another Element of its Aid Effectiveness Agenda, nota de prensa, Ottawa, 23 de febrero de 2009.
- De la Cruz, Carmen: De Beijing a París - La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda, FRIDE comentario, Madrid, 2008.
- De Jong et al: Cooperación Internacional y ejecución nacional - Importa la calidad?, Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en America Latina, Tegucigalpa, enero 2008.
- El Heraldo (diario): Suecia lo anunció hace seis meses, Tegucigalpa, agosto de 2007.
- El Heraldo (diario): Temen desbandada de la ayuda externa a Honduras, Tegucigalpa, junio de 2009.
- FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo): Qué pasó con la cooperación sueca, Revista Envío, Managua, 2007a.
- FOSDEH: Tiene futuro la ERP? Posición del FOSDEH ante la reunión con el G-16, Tegucigalpa, 2007b.
- FOSDEH: Balance crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, diciembre de 2008.
- La Prensa (diario): Burlados por la ERP se sienten los más pobres. San Pedro Sula, abril de 2009.
- La Tribuna (diario): Retiro de la ayuda sueca es por nueva política de cooperación, Tegucigalpa, agosto de 2007.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) Suecia: Focused bilateral development cooperation, Estocolmo, 2007a.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) Suecia: Guidelines - Decisive factors for country focus, Estocolmo, 2007b.
- OCDE/CAD: Sweden - Peer review, París, 2005.
- OCDE/CAD: Encuesta de 2008 de Seguimiento de la Declaración de Paris- Ayuda mas Eficaz para 2010, París, 2008.
- Ramos, Miguel et al: Análisis de los resultados de la cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Invesa Consultores, Tegucigalpa, 2006.
- PNUD: Informe de Desarrollo Humano en Honduras - Hacia la expansión de la ciudadanía, Tegucigalpa, 2006.

Puerto Gómez, Margarita y Schulz, Nils-Sjard: Salir de Honduras a la sueca creando buenas prácticas. Informe del taller celebrado por FRIDE el 27 de febrero de 2009 en Tegucigalpa, Honduras

Schulz, Nils-Sjard: Nicaragua - Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda, FRIDE comentario, Madrid, 2007

Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación, FRIDE Documento de Trabajo 79, Madrid, marzo de 2009

Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO), Cuadernos de Cooperación Número 1. Tegucigalpa, 2008.

SEGIB (Secretaría General Iberoamericana): Informe de la Cooperación en Iberoamericana. Estudios SEGIB-No 2, Madrid, 2007

Stodberg Ann: Crónica de una muerte anunciada, Diario El Heraldo, Tegucigalpa, 15 de abril, 2009.

**Sobre los autores:**

Margarita Puerto Gómez es consultora internacional de cooperación al desarrollo con una amplia trayectoria en la eficacia de la ayuda, gobernabilidad democrática y los derechos de la mujer. Ha obtenido un master en Relaciones Internacionales de Desarrollo por la George Washington University (2008) y un master en Política de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (1999). Actualmente colabora con el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial en Washington DC.

Nils-Sjard Schulz es consultor independiente sobre desarrollo e investigador senior en FRIDE, con especialización en la calidad de la ayuda y la mejora del suministro de la ayuda por parte de las instituciones españolas y locales, particularmente en América Latina y África. Su trabajo se centra en la nueva arquitectura de la ayuda y las cambiantes relaciones entre los donantes y los países socios, la gestión de las finanzas públicas y la transparencia en las industrias extractivas, entre otras cuestiones. Tiene un Master en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín y una especialización en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

Los Informes de Proyecto de FRIDE ofrecen un análisis detallado del trabajo de campo realizado así como sus conclusiones más importantes. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

**Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior**

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)

Los huérfanos del campeón: Margarita Puerto Gómez  
Honduras se despide de Suecia Nils-Sjard Schulz