



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

Partiendo de Malawi en silencio: La salida delegada de Suecia

Markéta von Hagen
Consultora internacional

Nils-Sjard Schulz
Investigador senior, FRIDE

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 Malawi, 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, que analiza la salida sueca de Malawi, ha sido llevado a cabo en marzo de 2009 y es el segundo de una serie de cinco estudios de caso, que contribuirán a un documento final con recomendaciones globales.

1. Malawi: El descubrimiento de un país socio a menudo olvidado

Malawi es uno de los países más pobres del África subsahariana, y ha sido clasificado como un Estado con un bajo nivel de desarrollo humano (ocupa el puesto 162 de 179 países) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de diciembre de 2008. Casi un tercio del país, que no tiene salida al mar, está cubierto por el Lago Malawi. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2008, tiene una población de 13,07 millones de habitantes y su tasa de crecimiento ha sido de 2,8 anual desde el último censo realizado en 1998 (9,9 millones; NSO, 2008).

1.1 Desarrollo político

Malawi se independizó del dominio colonial británico en 1964. Posteriormente, y hasta 1994, estuvo bajo el régimen autoritario de Hastings Kamuzu Banda, quien en 1971 se autoproclamó presidente vitalicio. En 1993, en un referéndum nacional, el 64 por ciento de los votantes aprobó la introducción de la democracia con un sistema multipartidista. En 1994, se celebraron las primeras elecciones democráticas y Bakili Muluzi fue elegido presidente. El Presidente del país es el jefe de Estado y de Gobierno. Aunque Malawi es, en teoría, una república, con la correspondiente división de poderes, en la práctica ha predominado el poder ejecutivo.

En 2004, con el apoyo del ex presidente Bakili Muluzi, Bingu wa Mutharika fue elegido presidente con el Frente Democrático Unido (UDF, por sus siglas en inglés) hasta formar su propio partido en 2005, el Partido Demócrata Progresista (DPP, por sus siglas en inglés). El presidente Mutharika ha llevado a cabo diversas medidas en favor de la estabilidad económica y del desarrollo del país, aunque éstas han estado centradas en la infraestructura y la construcción de carreteras. A pesar de las dificultades para actualizar los datos de los votantes y la predominante presencia del presidente y su partido en los medios de comunicación, la tranquilidad durante las elecciones, el gran número de mujeres elegidas para el parlamento (41 de 193, con una representación del 21,2 por ciento, más del 50 por ciento de aumento en comparación con el parlamento anterior) y el entusiasmo de muchos malauís por votar (incluso a las 5 de la mañana), demuestran el compromiso del país con la consolidación de la democracia. Bingu wa Mutharika, del DPP, ha sido reelegido con el 66 por ciento de los votos y logró la mayoría en el parlamento. De esta manera, se superará el bloqueo político, que ha caracterizado la labor parlamentaria durante los últimos años. Se espera que ello permita mejorar el nivel de gobernanza y la división de poderes.

1.2 Desarrollo social y humano

Algunos indicadores básicos del desarrollo humano en Malawi sirven para explicar su baja clasificación en el IDH. En los últimos años, la esperanza de vida ha aumentado, pero es aún baja, con un promedio de 46,7 años para las mujeres y 46 años para los hombres. No obstante, cabe notar que Malawi está por delante de su vecino Zambia -40,6 y 40,3 años, respectivamente- (IDH, 2007-2008, p. 329). La tasa de alfabetización de adultos (a partir de los 15 años de edad, 1995–2005) en Malawi es del 74,9 por ciento para los hombres y considerablemente más baja para las mujeres, con un 54 por ciento (IDH, 2007-2008, p. 329).

En general, Malawi ha avanzado en algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, con algunos ajustes, podría incluso llegar a alcanzar los objetivos 4 y 6, que consisten en reducir la mortalidad infantil y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.¹ Las áreas forestales del país están disminuyendo (la cobertura ha descendido del 41 por ciento en 1990 al 36 por ciento en 2006; GdM, 2007, p. 29), pero el Gobierno afirma ser capaz de proveer acceso al agua potable y los servicios sanitarios, garantizando así la sostenibilidad del medio ambiente (ODM 7).

La evaluación intermedia, con proyecciones hacia 2015, ha identificado algunos desafíos. Aunque el nivel de pobreza ha disminuido considerablemente, la erradicación de la pobreza extrema (ODM 1) parece todavía inalcanzable. El nivel de deserción escolar en la educación primaria es aún demasiado alto para asegurar el acceso universal a este nivel (ODM 2). Eslo se debe a la falta de interés, a la pobreza y a los matrimonios a una temprana edad (BM, 2009). En comparación con otros países, aunque Malawi cuenta con un alto grado de representación de las mujeres en el parlamento, todavía está por debajo del objetivo de promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (ODM 3). Asimismo, es probable que no se consiga mejorar la salud materna (ODM 5), dado que la cifra de 984 muertes por cada 100.000 nacimientos vivos en 2004 (en descenso desde 2000) demuestra que el objetivo de reducir en un 75 por ciento (lo que significaría 155 por cada 100.000 en 2015) sigue siendo altamente improbable (GdM, 2007, p. 23).

1.3 Situación económica

En los últimos cinco años, la economía se ha estabilizado y ha experimentado un crecimiento constante, llegando a alcanzar altos índices de crecimiento recientemente.² El actual Gobierno de Malawi (GdM) ha hecho hincapié en el fortalecimiento de las instituciones económicas y, en agosto de 2006, el país cumplió los requisitos de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) para recibir asistencia para el alivio de la deuda. A partir del 1 de agosto de 2006, casi el 100 por cien de la deuda de Malawi fue condonada por los acreedores oficiales del Club de París (MdF, 2007a).

La crisis financiera global actual afectará a Malawi, pero es probable que el impacto no sea tan serio como en otros países. La relativamente baja integración del país en los mercados financieros y los mercados mundiales podría evitar un impacto mayor. No obstante, es muy vulnerable a los shocks externos, especialmente en términos de los precios del petróleo, debido a su localización geográfica y el gran volumen de importaciones. Al ser una economía principalmente agrícola (tabaco, azúcar, té, café, arroz y algodón, entre otros), el nivel de pobreza podría aumentar de manera inmediata tras una mala cosecha.

No obstante, en 2008 Malawi experimentó un alto índice de crecimiento económico, del 9,7 por ciento (BM, 2009), y se estima que es la segunda economía del mundo que más rápido ha crecido en 2009, después de Qatar (*The Economist*, 2009). No obstante, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima un crecimiento más realista –pero aún así alto– para 2009, del 6,7 por ciento.

¹ Para más detalles, ver GdM 2007 y el proceso general de monitoreo y seguimiento de los ODM, disponible en http://www.mdgmonitor.org/country_progress.cfm?c=MWI&cd=454

² Crecimiento anual del PIB: 2000: 1,6 por ciento; 2005: 2,6 por ciento; 2007: 8,6 por ciento; 2008: 9,7 por ciento (BM, base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial, abril de 2009).

1.4 Principales obstáculos y oportunidades

El proceso democrático

Desde la instauración de la democracia, con las primeras elecciones multipartidistas en 1994, Malawi ha consolidado su democracia de forma gradual. El sistema de partidos ha evolucionado (existen varios partidos), aunque la política todavía se centra en individuos en vez de temáticas políticas. Un gran número de votantes –más del 80 por ciento de los 5,8 millones registrados– acudió a las elecciones presidenciales y parlamentarias del 19 de mayo de 2009, que transcurrieron con tranquilidad. Esta participación considerable y el gran número de mujeres elegidas al parlamento son buenas señales del progreso democrático del país en general.

VIH y SIDA

El VIH y el SIDA han tenido un impacto devastador en el país durante las últimas décadas. Si bien el número oficial de afectados ha disminuido, del 14,7 por ciento en 2005 al 12 por ciento en 2007 (GdM 2008), el impacto sobre el Gobierno, el sector privado y la población en general es significativo. Dado el frecuente estigma social, las estadísticas oficiales podrían no reflejar el estatus real del HIV y el SIDA en el país. El grupo con edades comprendidas entre los 20 y los 40 años de edad ha sido el más afectado, y los niños a menudo se quedan al cuidado de familiares. En lo relativo al Gobierno y el sector privado, el impacto se materializa en términos de la pérdida de trabajadores y de conocimiento. La llamada “enfermedad de larga duración” todavía está rodeada del estigma social, falta de conocimiento y métodos de prevención débiles. Como consecuencia, no existe un debate abierto o una planificación realista en términos de recursos humanos.

Limitadas capacidades nacionales

En casi todos los sectores, el mayor problema es la falta de capacidades. Parte del problema es la importante fuga de cerebros del país. Un ejemplo es el sector sanitario, donde médicos y enfermeros se van al Reino Unido para recibir formación y no regresan, o emigran más tarde. En 2007, el 25 por ciento de los puestos en entidades del Ministerio de Sanidad (MdS) estaba vacante, así como el 45 por ciento de los puestos médicos y el 55 por ciento de los puestos de enfermería y medicina, respectivamente. Además, existía el 77 por ciento de vacantes creadas para médicos y odontólogos (MdS/GTZ 2007, p. 31). Malawi está en la cima de la lista de países con mala provisión de servicios sanitarios, con 49.624 personas por médico (*The Economist* 2009). Con todo, estas estadísticas no son completamente fiables, pero dada la gravedad de la situación, médicos, enfermeras y especialistas extranjeros prestan asistencia al sector sanitario malauí. Por lo tanto, el desafío consiste en retener el personal nacional cualificado o atraerlos de vuelta. Desde 2004, el aumento salarial (sobre todo mediante el uso de los recursos de los socios del desarrollo) ha aliviado un poco la situación, pero el país todavía carece de oportunidades para el desarrollo personal. Asimismo, el personal médico está frustrado dado que sus instrumentos son básicos e insuficientes, y no hay medicamentos adecuados para salvar vidas. No obstante, existe una serie de iniciativas, entre ellas el enfoque sectorial amplio (SWAp) en el sector de la sanidad, que probablemente ayuden a mejorar la situación en el futuro.

El traslado de personal desde los niveles gubernamental y sectorial al nivel de distritos es lento. Asimismo, el personal bien cualificado prefiere trabajar en organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales en vez de en su propio Gobierno, donde los salarios son considerablemente más bajos.

Seguridad alimentaria

Las condiciones de vida dependen sobre todo de las buenas cosechas, dado que la agricultura de subsistencia es el modo de supervivencia de la mayoría de la población rural del país. Por lo tanto, el cambio climático, las sequías e inundaciones podrían llevar muy fácilmente a Malawi a un estado de hambruna, como ocurrió en 2005. Desde entonces, el GdM está almacenando maíz. Debido al exceso de cosecha en 2007, 2008 y 2009, Malawi se ha convertido en un exportador de maíz a otros países, entre ellos Zimbabue.

El aumento de los precios de los alimentos en general (y, sobre todo, el de los fertilizantes) tiene grandes efectos para el país. El programa de subsidios para fertilizantes del Gobierno, basado en tickets para los pobres, ha sido promovido como una buena práctica por los expertos a nivel internacional. No obstante, un análisis más cauto debería tener en cuenta el mal uso y la ineficacia del programa, que también han dañado el mercado y hacen que la asistencia no siempre llegue a los más desfavorecidos (*The Economist*, 2008).

2. Implementar París y Accra: La eficacia de la ayuda en Malawi

Históricamente, el país cuenta con una elevada dependencia de la ayuda. Desde su independencia en 1964, la mayor parte de su presupuesto para el desarrollo proviene de fondos externos. Alrededor del 40 por ciento de los recursos totales para el desarrollo provienen de la ayuda (2005-2006: 44 por ciento; 2006-2007: 42 por ciento; proyección para el 2008: 47 por ciento; División para la Deuda y la Ayuda, Informe de 2006-2007). En 2007, el montante neto de ayuda oficial al desarrollo (AOD) como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) fue del 20,8 por ciento, en comparación con Zambia (10,2 por ciento) o Tanzania (17,2 por ciento) (OCDE/CAD, Estadísticas de país). El alto porcentaje de ayuda implica que la previsibilidad de los fondos, la mutua responsabilidad y una planificación transparente por parte del Gobierno y los donantes son indispensables para la reducción sostenible de la pobreza y los esfuerzos de desarrollo.

El Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido es el mayor donante, representando casi un quinto (18,2 por ciento) del total de la AOD recibida en 2007 (OCDE/CAD). La Comisión Europea (CE) ha sido un donante constante. Los principales préstamos del país son concedidos por el Banco Mundial (BM) y el Banco Africano de Desarrollo. Asimismo, Malawi recibe apoyo sostenido de una serie de socios bilaterales de desarrollo, pero es difícil identificar donantes "tradicionales". Malawi tiene menos socios de desarrollo que sus vecinos como Zambia y Tanzania, y los presentes (alrededor de 30 donantes), apoyan al país de forma muy diversa. La comunidad donante es a menudo fluctuante, con donantes que entran y salen, y otros que aumentan o disminuyen sus flujos de ayuda de manera significativa en períodos de tiempo relativamente cortos.

Tabla 1: Ayuda recibida por Malawi en 2007

Donantes	USD millones (desembolso neto de AOD)	Porcentaje del total de donantes	Porcentaje del total de donantes bilaterales del CAD
Reino Unido	133.72	18.2%	33.4%
Estados Unidos	78.98	10.7%	19.7%
Fondo Mundial	79,38	10.8%	
Banco Mundial	78.03	10.6%	
Comisión Europea	75.00	10.2%	18.7%
Noruega (excluyendo los fondos suecos)	54.83	7.5%	13.7%
Japón	40.29	5.5%	10.1%
Banco Africano de Desarrollo	30.01	4.1%	
Alemania	24.36	3.3%	6.1%
Suecia	20.42	2.8%	5.1%
Otros	119.69	16.3%	
Total donantes	734.71		
Total donantes del CAD	400.53		

Fuente: "Fondos oficiales y privados, sumas principales", Base de datos de desarrollo del CAD sobre la ayuda de los miembros del CAD, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats>

Sobre la base de los distintos niveles de planificación y coordinación nacional, el GdM ha demostrado un fuerte compromiso hacia la implementación de la Declaración de París y, más recientemente, el Programa de Acción de Accra. Durante los últimos años, la mejora de capacidades y un fuerte liderazgo en el Ministerio de Finanzas (MdF) han resultado en una interesante estructura institucional y de políticas para la eficacia de la ayuda y el desarrollo.

La Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi (MGDS, por sus siglas en inglés), cuyas revisiones anuales informan a la elaboración de presupuestos y orientan los recursos nacionales y externos, se considera una “base sólida” para alcanzar una apropiación sistemática en 2010 (OCDE/CAD, 2008a). No obstante, todavía existen varios desafíos, en particular en términos de traducir los ODM en programas subnacionales y sectoriales y de ampliar la apropiación nacional mediante una integración más activa de las líneas ministeriales.

La Estrategia de Ayuda al Desarrollo (EAD) para 2006–2011 es un elemento clave para una coordinación consistente y la alineación de la ayuda a las prioridades nacionales, e incluye un plan de acción que establece 26 objetivos según los cinco principios de la Declaración de París. Una dimensión clave de la EAD está relacionada con los cambios en la actitud y el desarrollo de capacidades de los donantes y del Gobierno nacional en el marco de los mecanismos de diálogo establecidos.

Malawi ha conseguido efectuar importantes mejoras, como resultado de un esfuerzo coordinado en la lucha contra la corrupción generalizada y la mala gobernanza. En diversas ocasiones, el GdM ha indicado que el uso de sistemas nacionales y el apoyo presupuestario general debería ser una prioridad clave de la agenda de eficacia de la ayuda (MdF 2008). Ello explica la necesidad de un avance rápido y sostenible en materia de gobernanza económica y de generar confianza entre el país y los donantes. El ejercicio de monitoreo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) subraya a Malawi como un ejemplo exitoso en la reforma de la gestión de las finanzas públicas, una de las cuestiones más delicadas de la agenda de eficacia. Una evaluación reciente, basada en la metodología de la iniciativa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés), lanzada en 2008, ha llegado a la conclusión de que, durante los últimos tres años, Malawi ha conseguido mejoras sustanciales en la gestión de las finanzas públicas, aunque todavía existen desafíos en términos de los informes financieros y la auditoría (OCDE/CAD, 2008a, 2008b). No obstante, la puntuación del país en las Evaluaciones Institucionales y de Políticas Nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés) sigue siendo bastante baja (3 en una escala de 0-6, siendo esta última la mejor clasificación) y varios donantes todavía expresan sus dudas sobre la eficiencia y el uso de los fondos por parte del GdM.. Ésta última podría ser una de las razones subyacentes de la reducción de un 55 a un 50 por ciento (de todos los flujos de ayuda) del indicador correspondiente al uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas en la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París.

En lo relativo a las modalidades de ayuda, el apoyo presupuestario general,³ proporcionado por la CE, Noruega, el Reino Unido y el Banco Mundial, representó el 18 por ciento del apoyo total prestado en 2007–2008 (MdF, 2008, p. 8). La historia del apoyo presupuestario general en Malawi es larga y compleja, con diversas suspensiones entre 2001 y 2004 que se debieron a que donantes percibieron que el país no cumplía con los requisitos. Estas interrupciones también estuvieron relacionadas con la suspensión del Programa para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF, por sus siglas en inglés) del FMI, al que el apoyo presupuestario general en el país está directamente vinculado (Claussen et al, 2006). Se espera que el apoyo presupuestario general aumente en los próximos años, a medida que se incorporen más agencias de cooperación, como Irlanda y Alemania (MdF, 2009, p. 9).

La financiación de los fondos cesta –recursos gastados mediante un fondo común compuesto de contribuciones de distintos donantes– representó el 15 por ciento del total de ayuda recibida en 2007–2008 y se destina, en su mayoría, a salud y agricultura (MdF 2009).

³ El apoyo presupuestario general es un subconjunto de apoyo a través del presupuesto. Es un tipo de apoyo no predestinado y es administrado y gestionado por el Gobierno (MdF, 2007a).

Los proyectos –i.e.,m el apoyo prestado a los sectores y ministerios– provienen, en gran medida, de la ayuda bilateral y todavía están muy presentes en el escenario de desarrollo local. Aproximadamente el 67 por ciento de la ayuda recibida fue suministrada a través de esa modalidad (MdF, 2007a). En los primeros dos trimestres del año fiscal de 2007–2008, este porcentaje bajó a 58 por ciento (MdF 2008). Grandes cantidades se gestionaron fuera del presupuesto nacional, es decir sin usar los sistemas gubernamentales, lo que indica que los donantes están menos dispuestos a usar los sistemas nacionales. De todas formas, el apoyo prestado fuera de los sistemas gubernamentales en 2007–2008 se estimaba en un 23 por ciento de la ayuda total prevista en apoyo a proyectos (en total 82 proyectos a lo largo de 19 ministerios correspondientes) (MdF 2007b, p. 3).

En el futuro, será vital que la División para la Deuda y la Ayuda del MdF continúe con su trabajo, asegurando la sostenibilidad y la estabilidad en términos de personal, desarrollo de capacidades y orientación, garantizando así procesos inclusivos y cualitativos para la eficacia de la ayuda. Además, el MdF necesita mejorar la cooperación institucional con otros ministerios relevantes y debería aclarar sus roles y mandatos.

Con relación a los donantes, siguen existiendo varios desafíos en el ámbito de la alineación y la armonización, que ponen en tela de juicio el compromiso hacia el desarrollo del país. Los donantes, en distintos grados, todavía son reticentes a usar los sistemas nacionales, utilizan todavía muchas modalidades de proyectos paralelas, y no están coordinados suficientemente en torno a la cooperación técnica y las misiones que recibe el país. Ello a veces se debe a una débil apropiación por parte del Gobierno nacional.

Avances en la división del trabajo en Malawi

La división del trabajo tiene tres dimensiones. La dimensión internacional –el enfoque de este documento– aborda cómo los donantes se dividen entre los países socios. Por su parte, la división del trabajo a nivel nacional tiene el objetivo de mejorar la complementariedad de los donantes entre los sectores. Y, por último, la división del trabajo intersectorial, menos avanzada en términos prácticos, está relacionada con la especialización temática global de los donantes.

La EAD, como un modo de mejorar la coordinación de la ayuda, establece el marco general para la división del trabajo en Malawi, a través de la creación de mecanismos para el diálogo y la acción en relación con una mayor alineación y armonización. Una herramienta esencial es el establecimiento y el uso de los Grupos de Trabajo Sectoriales, liderados por el Gobierno, pero presididos conjuntamente con los donantes, puesto que estos grupos podrían identificar importantes puntos de entrada para la división del trabajo nacional (por ejemplo, entre sectores en el país; para más detalles, ver MdF/MDPC, 2008; MdF, 2009). Éstos no sólo podrían contribuir a una mayor alineación a los ODM y las prioridades del Gobierno en general, sino que también podrían constituir una importante herramienta para la previsibilidad de la ayuda y los fondos para el GdM.

A finales de 2008, la División para la Deuda y la Ayuda del Ministerio de Finanzas arrancó el debate sobre la división del trabajo nacional. Sobre la base del Informe Anual sobre la Deuda y la Ayuda de 2007–2008, se evaluó en 2009 la fragmentación de los donantes entre sectores según el Atlas de Ayuda de Malawi. Los datos disponibles demuestran que, en el año fiscal de 2007–2008, de los 17 donantes analizados, los cinco donantes principales (con más del 10 por ciento del total de desembolsos)⁴ han contribuido el 76,3 por ciento y los cinco donantes con menos peso representan solo el 3,3 por ciento del total de desembolsos.

A nivel sectorial, según el informe, “siete de los 17 donantes analizados [...] están involucrados en ocho o más de los 16 sectores”. Los sectores de la salud, de la educación y de la gobernanza económica son los más poblados, con 12 donantes cada uno. Un borrador reciente del Atlas de Ayuda de Malawi incluye el número de proyectos y programas por donante en cada sector, y revela enormes discrepancias. Malawi, como participante formal de la Iniciativa Acelerada de la UE, organizó en marzo de 2009 una reunión preliminar sobre la división del trabajo, en coordinación con el taller de trabajo celebrado como parte de la investigación en el terreno realizada para este informe.

⁴ DfID, Banco Mundial, Comisión Europea, Noruega y USAID (en este orden).

Hasta el momento, los impulsos prácticos del Código de Conducta de la UE, que todavía no está siendo implementado de manera estratégica, han sido bastante débiles. No obstante, con el fin de reafirmar su liderazgo, el GdM pretende llevar a cabo a finales de 2009 un proceso de mapeo de la ayuda, que incluirá una evaluación conjunta de las ventajas comparativas de los donantes. Ello podría crear oportunidades para mejorar la eficacia de la ayuda bajo el paraguas de las prioridades y necesidades nacionales.

Por otro lado, la división del trabajo internacional ha tenido diversas consecuencias para Malawi durante los últimos años. La ya mencionada comunidad donante fluctuante en el país implica que, en repetidas ocasiones, algunos donantes se retiren del país. Por su parte, esas salidas son muy diversas en términos operacionales y de impacto. Tres donantes del grupo Nordic Plus⁵ se han retirado en los últimos años. En 2002, tras un incidente diplomático, Dinamarca se retiró en un periodo de cinco meses, causando daños significativos al sector agrícola (van der Meer et al, 2008). Holanda, teniendo en cuenta el posible impacto sobre la sostenibilidad de su esfuerzo en el país, dedicó cinco años (1999–2004) a un proceso de salida más cauteloso (Ibid.). En 2009, a la vez que Suecia implementaba su salida, Canadá anunció su retirada y está actualmente negociando un plan.

Por otro lado, donantes como Islandia, Irlanda y Flandes han entrado en el país con un nivel de concentración de fondos bastante avanzado.⁶ Entre los donantes emergentes, China se ha convertido en uno de los actores principales tras anunciar un programa de ayuda de 6 mil millones de dólares y establecer relaciones diplomáticas con Malawi a finales de 2007 (Reuters, 2008). No obstante, el GdM todavía carece de capacidades para evaluar a tiempo el impacto y guiar esos procesos de reorganización. Algunos representantes nacionales están cada vez más preocupados con la fragmentación de la ayuda en el país y, al mismo tiempo, consideran que los donantes tienen en cuenta solamente sus propias prioridades domésticas a la hora de decidir si retirarse o aumentar la financiación al desarrollo.

⁵ A nivel global, el grupo Nordic Plus está formado por Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido.

⁶ El plan de estrategia país que describe la cooperación al desarrollo entre el GdM y Flandes reconoce los esfuerzos de la DP, el PAA y el GdM en términos de la concentración sectorial en el país, debido a su concentración en dos sectores en 2009–2013 (Gobierno de Flandes, 2009, p.19).

3. Del silencio a la ausencia: Suecia como un socio para el desarrollo en Malauí

La historia de Suecia como donante en Malauí se remonta a su apoyo al proceso de democratización del país iniciado en 1994. En los primeros años de democracia multipartidista, Suecia comenzó a cooperar con el Parlamento malauí y proporcionó apoyo estratégico hasta 1999. Éste incluía la impresión de la constitución para los miembros del parlamento y visitas al parlamento sueco en 1998 y 1999.

En vez de crear una estructura institucional para la implementación de proyectos de ayuda en el país, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) empezó a canalizar sus fondos de ayuda a través de otro donante bien posicionado del grupo Nordic Plus: Noruega. Ambos países firmaron un acuerdo formal sobre cooperación delegada en junio de 2001, inicialmente con una validez hasta finales de 2006. Así, desde 2002 todas las contribuciones suecas a programas y proyectos han sido gestionadas e implementadas por Noruega. El acuerdo ha sido prorrogado dos veces, hasta la actual fecha de finalización, el 30 de junio de 2010. La modalidad de cooperación delegada ha demostrado un extraordinario nivel de confianza entre ambos donantes y, en su momento, fue una iniciativa muy innovadora, precedente incluso a enfoques más estructurados del grupo Nordic Plus o del CAD.⁷

El acuerdo establece los principales roles y responsabilidades de ambas partes en la cooperación. Noruega y Suecia han empezado la cooperación delegada con los objetivos de *promover la coordinación entre donantes, aumentar la eficacia de las agencias de cooperación al desarrollo sueca y noruega y reducir la carga administrativa de los socios de desarrollo en Malauí*. Según el acuerdo, ASDI se encarga de proporcionar especialización y fondos a Malauí, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Noruega se ocupa de la planificación y negociación con los socios, y de la implementación y el monitoreo en nombre de ASDI, así como de enviar informes trimestrales de progreso. Las prioridades para el próximo año se discutieron y decidieron durante reuniones anuales. Según una revisión de la cooperación delegada en 2004, "NORAD/Ministerio de Asuntos Exteriores gestiona el programa conjunto y Suecia es fundamentalmente un socio financiero, que ocupa el asiento trasero y está cómodo con esta posición" (Scanteam, 2004, p. 57).

⁷ La definición de cooperación delegada del CAD de la OCDE cubre una amplia gama de acuerdos de trabajo: "[...] cuando un donante (un 'donante líder') actúa con autoridad en nombre de otro o más donantes (el donante que 'delega' o los 'socios silenciosos'). El grado y forma de delegación varían, desde la responsabilidad por un elemento del ciclo de un proyecto en concreto (por ejemplo, una revisión específica) hasta un programa sectorial completo o incluso un programa nacional". La iniciativa Nordic Plus para una mayor cooperación delegada se centra en los principios a seguir cuando "un donante actúa en nombre de uno o más donantes en todos los aspectos y todas las fases de un programa nacional, un programa sectorial o un proyecto" (NORAD, 2006, p. 5).

Cuadro 1: Cooperación delegada entre Suecia y Noruega

La cooperación delegada es una práctica común entre los países Nordic Plus, que se consideran entre sí potenciales socios y que han acumulado experiencia en esta modalidad durante años.

Mediante un acuerdo firmado en junio de 2001, que ha sido prorrogado dos veces sin cambios sustanciales, Suecia comenzó a delegar a Noruega su financiación a Malauí, con el fin de "reducir la carga administrativa de los socios de desarrollo en Malauí y para contribuir a la eficacia de las agencias de cooperación al desarrollo de Suecia y Noruega". Según algunos expertos, la buena relación existente entre los anteriores directores de las agencias noruega y sueca había facilitado un "pacto de caballeros".

El acuerdo, sobre todo enfocado en la buena gobernanza y el VIH/SIDA (además de la reforma económica y la salud), establece roles claros sobre:

- La autoridad de Noruega para representar ambas agencias en el país.
- Un programa financiero conjunto para programas específicos.
- Transferencias trimestrales por parte de Suecia, mediante la aprobación de peticiones escritas por parte de Noruega, realizadas a mediados de octubre para la financiación del siguiente año fiscal.
- La responsabilidad de Noruega de remitir informes financieros anuales a Suecia en enero.
- Reuniones conjuntas anuales para decidir sobre los niveles de gasto y las áreas de apoyo.

Mientras que el acuerdo cubre la mayoría de las áreas esenciales, no aborda algunas cuestiones relevantes como, por ejemplo, la visibilidad de la contribución sueca, la comunicación a los socios o los escenarios de salida.

Sin embargo, Suecia ha mantenido el control directo sobre la provisión del apoyo presupuestario general, gestionado por el MAE, inicialmente con la presencia de un representante de la Embajada sueca en Harare en las reuniones del Enfoque Común de Apoyo Presupuestario (CABS, por sus siglas en inglés). Suecia ha sido miembro del grupo CABS desde el principio y proporcionó apoyo presupuestario general a Malawi en 1999 (20 millones de coronas suecas, equivalente a unos 2,9 millones de dólares) (Narea/Christensen, 2004) y en 2000 (40 millones de coronas suecas). En 2001, estaban previstas 40 millones de coronas suecas, pero no fueron desembolsadas debido a que el FMI consideró que Malawi estaba “desencaminado”. Según ASDI, con el fin de asegurar la implementación de la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza y cumplir con su decisión de 2001, Suecia desembolsó en 2005 40 millones de coronas suecas. Éste ha sido el último desembolso en forma de apoyo presupuestario general y, desde 2006, Suecia ha dejado de ser miembro del grupo CABS. Según el MdF, Suecia anunció la retirada de su apoyo presupuestario general en 2006 por sorpresa y sin una explicación detallada.

Suecia: Cooperación al desarrollo con Malawi en 2008	
Costes	Coronas suecas
Salud	54.445.000
Educación	190.000
Investigación	0
RRHH y gobernanza democrática	38.671.000
Conflicto, paz y seguridad	116.000
Asistencia humanitaria	-507.000
Infrasectura	515.000
Comercio, negocios y sistema financiero	252.000
Recursos naturales y medioambiente	1.979.000
Apoyo presupuestario a la reducción de la pobreza	0
Otros	855.000
Total	96.515.000

Fuente: Informe anual de ASDI de 2008

El compromiso de Suecia con Malawi (aparte del apoyo presupuestario) empezó lentamente en 2000 con recursos limitados (3,5 millones de coronas suecas). Los sectores “tradicionales” para el apoyo sueco a proyectos y programas han sido el sanitario y el de la gobernanza. La reforma económica y el VIH/SIDA (dados los enormes desafíos que representan y sus implicaciones) también han recibido cantidades sustanciales de ayuda desde 2002. En sólo tres años, ASDI multiplicó por diez su financiación, alcanzando las 35,5 millones de coronas suecas en 2003. Es interesante destacar que, en 2003, sólo un año después de que Suecia empezara la cooperación delegada con Noruega, Malawi era el quinto mayor receptor de apoyo de ASDI en el área de la salud (detrás de Uganda, Territorios Palestinos, Zambia y Bangladesh).

En 2008, la cartera de Suecia estaba muy concentrada, con 96,5 por ciento de los recursos disponibles asignados a la salud y la gobernanza democrática/derechos humanos.

Según los últimos datos disponibles de las estadísticas del CAD, la financiación al desarrollo bilateral de Suecia representó el 5,1 por ciento del total de la ayuda recibida por Malawi de los donantes miembros del CAD en 2007.

A pesar de su limitada participación directa, ASDI ha invertido importantes esfuerzos en el trabajo analítico y la investigación sobre el desarrollo en Malawi, sobre todo en colaboración con el Departamento de Economía de la Universidad de Gotemburgo. Los estudios de país trataron la reforma del sector público en 2002 (Durevall, 2002) y 2005 (Durevall/Erlandsson, 2005), mientras que la lucha contra el VIH/SIDA en el país fue abordada en dos publicaciones en 2006 (Arrehag et al, 2006) y 2008 (Durevall/Lindskog, 2008).

Una característica específica de la contribución sueca al desarrollo de Malawi es su escasa visibilidad como resultado de la cooperación delegada con Noruega (Scanteam, 2004). Ello ha resultado en que se perciba Noruega como un donante cada vez más importante en Malawi (habiendo sido el segundo donante bilateral más importante en términos de AOD en 2007, ver tabla 1). En las estadísticas nacionales del MdF, Noruega figura como el segundo mayor donante bilateral en los años fiscales de 2006-2007 y de 2007-2008. No obstante, es importante tener en cuenta que aproximadamente un tercio de la ayuda noruega a Malawi proviene originalmente de Suecia. En relación a los proyectos y programas implementados por Noruega, la cuota sueca ascendió al 50 por ciento.

4. Señales ignoradas de salida: Suecia se retira de Malawi

En base a su Política para el Desarrollo Global, aprobada por el parlamento sueco a finales de 2003, y las recomendaciones de la revisión del CAD de 2005, el Gobierno sueco decidió, el 27 de agosto de 2007, concentrar su ayuda en un número muy reducido de países socios. Los criterios de selección para los 33 países (en comparación con los 70 países apoyados anteriormente) fueron agrupados en las siguientes áreas: grado de pobreza, contexto apropiado para la eficacia de la ayuda, derechos humanos y gobernanza democrática, así como el valor añadido de Suecia. Esta reorientación general del despliegue geográfico de Suecia ha implicado la retirada de más de 30 países socios (Schulz, 2009).

Las condiciones para la salida sueca fueron más bien atípicas, puesto que Suecia carecía de una representación *in situ* en Lilongüe y, por lo general, tenía poca visibilidad en todo el país. Es uno de los pocos casos en los que la cooperación delegada ha resultado en una retirada de fondos *de facto* y, por lo tanto, es muy relevante para los debates actuales sobre ésta y otras modalidades, como la cofinanciación y arreglos que implican que algunos donantes actúen como líderes.

Después de que la decisión política se comunicara a ASDI, se puso en marcha el proceso formal de retirada mediante un comunicado oficial, del 6 de septiembre de 2007, al embajador de Malawi en el Reino Unido, Dr. Francis Moto. Este comunicado, firmado por el jefe del Departamento para África del Ministerio sueco de Asuntos Exteriores, hacía hincapié en que Suecia había empezado su “asistencia a Malawi en un período delicado de transición” y “se alegraba de ver que ahora disfrutaba de tasas altas de crecimiento económico y había alcanzado logros importantes en el camino hacia una sociedad democrática”. Asimismo, debido a su falta de representación en el país, Suecia “considera que nuestra ayuda bilateral [...] no proporciona de manera clara un valor añadido en comparación con otros donantes”.

Además, la carta anunciaba que los detalles de una “retirada gradual” se discutirían con representantes del Gobierno en un futuro próximo. No obstante, según la información proporcionada por representantes nacionales, el GdM alega jamás haber recibido un comunicado oficial, y declara que la información política sobre la retirada ha sido insuficiente. Ello indica que la comunicación con la Embajada en Londres no llegó a los encargados de tomar las decisiones en Lilongüe. El Ministerio de Asuntos Exteriores en Estocolmo y el embajador encargado de la región en Harare, Zimbabue, sólo entablaron un diálogo directo con el GdM casi un año más tarde.

No obstante, en abril de 2008, la noticia de la salida sueca fue publicada por un periódico malauí, sorprendiendo al secretario de Asuntos Exteriores, Ben Mbewe, quien declaró que, a pesar del comunicado oficial anterior, “es una sorpresa; no sabemos nada”. En ese artículo, un líder de la sociedad civil, Mabvuto Bamusi, coordinador nacional del Comité Consultivo de Derechos Humanos (HRCC, por sus siglas en inglés), se mostró preocupado por el “triste acontecimiento”, mientras “[esperaba] que el Gobierno nos [dijera] qué ha pasado, si no es un golpe muy duro” (*Malawi Nation*, 2008). Ello subraya el indicio anterior de la falta de comunicación interna en el GdM, además de los retrasos en la comunicación directa y las discusiones sobre los detalles por parte de Suecia. La Embajada de Noruega esperaba que se le pidiera que comunicara la decisión al GdM, pero eso nunca ocurrió. Sin embargo, el informe semestral sobre la deuda y la ayuda de marzo de 2008 indica que “Suecia ha decidido retirar su apoyo al desarrollo de Malawi en el futuro, aunque el modelo exacto de retirada está todavía por decidirse” (MdF, 2008a, p. 2). Esto sugiere que para entonces la noticia se había filtrado a partes del GdM, pero no había llegado a todas las instituciones relevantes. En este punto, parece que la Embajada de Noruega en Lilongüe se hizo cargo de la comunicación de la retirada sueca a la opinión pública malauí. No se llegó a tener un debate más extenso a nivel nacional.

Casi un año después de la decisión oficial de retirar los fondos de Malawi, el jefe del Departamento para África de ASDI en Estocolmo, junto con el embajador sueco en Harare y el Encargado de Negocios de la Embajada de Noruega en Lilongüe, se reunieron con el ministro de Finanzas malauí, Goodall Gondwe, concretamente el 11 de junio de 2008. Durante el encuentro, se discutió la retirada de la cooperación al desarrollo bilateral sueca y se clarificó una serie de cuestiones. Aparentemente, el MdF estaba descontento con la decisión sueca y temía que ello enviara señales equivocadas a la comunidad de socios del desarrollo

en el país. El 12 de junio de 2008, la delegación sueca discutió la retirada con el viceministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, Henry Mumba.

Una carta dirigida a Goodall Gondwe, del 30 de septiembre de 2008, hizo referencia a la reunión anterior celebrada en Lilongüe e invitaba al GdM a remitir a ASDI las cuestiones pendientes sobre la retirada. Asimismo, indicaba que la discusión sobre la retirada implicaría cambios organizacionales en el proceso de reforma de ASDI. Se adjuntó un calendario para la retirada gradual, que reflejaba los desembolsos de Suecia y las áreas de apoyo a través de Noruega hasta finales de 2009. La carta también mencionó la prórroga de la cooperación delegada con Noruega hasta finales de junio de 2010. Según el MdF, el comunicado de septiembre de 2008 fue, de hecho, el punto de partida para el contacto directo y la comunicación verbal con la Embajada sueca en Harare y con la Embajada noruega en Lilongüe.

El acuerdo sobre la cooperación delegada no incluía directrices para Suecia y Noruega en este proceso, puesto que no se mencionaban opciones de salida. La única cláusula relativa a la finalización del acuerdo afirma que, en este caso, Suecia “no solicitará la devolución de fondos ya comprometidos irrevocablemente y de buena fe a terceros por Noruega antes de la fecha del comunicado de finalización”. Dentro del marco de la cooperación delegada, ASDI le pidió a Noruega que preparara un plan de retirada que reflejara una salida organizada, responsable y gradual, que respetara los contratos y acuerdos existentes. Los posibles preparativos fueron después discutidos con Noruega durante la reunión anual en diciembre de 2007, donde se hicieron ajustes y se acordó un plan general para la salida hasta finales de 2009. El plan de retirada reflejaba todos los compromisos financieros en curso en aquel momento y sugería un calendario de salida, con fechas y sus montantes correspondientes, en base a una propuesta de Noruega. La planificación tuvo en cuenta que uno de los criterios de Suecia para la retirada era que todos los compromisos en curso debían de ser honrados, evitando así la interrupción de cualquier apoyo acordado, en línea con el acuerdo de 2001. El período de retirada se estableció en dos años (2008–2009), con la posibilidad de que algunas actividades ya comprometidas siguieran recibiendo apoyo en 2010. En cualquier caso, el último desembolso a Noruega se efectuaría antes del plazo de 2009 y entonces Noruega asumiría los compromisos financieros.

En base a las discusiones, ASDI diseñó un plan de retirada. El documento era para uso interno (y fue redactado sólo en sueco) y afirmaba que se habían evaluado también los riesgos e implicaciones de la salida. El documento declara que, durante su retirada, Suecia podría desviarse de lo anteriormente estipulado en términos de la contribución a proyectos y programas del 50/50 de los recursos. Esta fórmula aparece por primera vez por escrito en el apéndice. El personal de la Embajada noruega en Lilongüe estaba familiarizado con esta regla general del 50/50, pero no lo estaban la mayoría de los donantes, el GdM y los socios implementadores entrevistados durante este estudio de caso. De cualquier manera, el hecho de que el plan de retirada sólo estuviera disponible en sueco y no fuera conocido por los noruegos encargados de la cooperación delegada en Malawi demuestra, en ocasiones, que la planificación de la salida sueca en general estaba casi exclusivamente orientada al “consumo interno”.

A pesar de contemplar el cumplimiento de los compromisos acordados, el plan de retirada no tuvo en cuenta otras dimensiones estipuladas en el documento de contexto oficial del Ministerio sueco de Asuntos Exteriores (2007). Asimismo, a pesar de comprometerse, en general, a efectuar una salida responsable, sorprendentemente los mecanismos para traspasar los proyectos y programas a los socios locales u otros donantes se trataron de manera bastante difusa: incluso si la cooperación delegada con Noruega pudiera haber brindado esa oportunidad,⁸ el documento afirma que “no se ha tomado ninguna decisión [...] para compensar la [retirada] de Suecia”. El plan de salida no incluía ninguna directriz clara para asegurar la sostenibilidad, e indicaba que “la principal consecuencia de la salida sueca es –por lo menos en el corto plazo– que el monto total de ayuda a Malawi y los niveles intermedios para las operaciones individuales serán ligeramente inferiores”.⁹ Por el otro lado, Suecia sí propuso que Noruega redujera su ayuda a Malí (donde Noruega es el socio silencioso en la cooperación delegada con Suecia) para que, a su vez, Noruega pudiera aumentar su ayuda a Malawi. Esta propuesta fue rechazada en base a los intereses de Noruega de mantener la misma relación con Malí y el monto de ayuda destinado al país.

⁸ Esta opción fue abiertamente discutida en las fases iniciales de la retirada sueca (ver *Development Today*, 2008).

⁹ Traducción del autor.

5. Perspectivas desde Malawi: Saliendo por la puerta trasera

Las siguientes páginas se basan en las conclusiones alcanzadas a partir de una serie de entrevistas y un taller de trabajo llevado a cabo en marzo de 2009 en Lilongüe, en colaboración con el MdF. Las perspectivas de los actores nacionales fueron analizadas según las diferentes etapas del proceso de salida (comunicación, gestión y relaciones post-salida) y sus prácticas correspondientes. Como se ha descrito en el enfoque metodológico de la presente investigación, el análisis se centra en el impacto de las prácticas de salida sobre los principios de la asociación, en particular sobre las capacidades nacionales de liderazgo y la mutua responsabilidad (Schulz, 2009).

5.1 Percepciones generales

Según casi todos los actores consultados, con la notable excepción de los socios implementadores, la retirada sueca no ha tenido gran importancia para la asociación y el desarrollo en Malawi. Ello parece ser el resultado de una comunicación más bien accidental y lenta por parte de Suecia a los socios sobre su decisión y el proceso. La falta de información detallada disponible a los socios de Suecia en el país, en parte debido a la mala comunicación dentro y entre las diferentes instituciones del GdM, ha dado lugar a varias interpretaciones fragmentadas.

En primer lugar, Suecia no era considerada un socio relevante del desarrollo, debido a que el MAE sueco y ASDI carecían de representación local e infraestructura, y no formaban parte del diálogo y los mecanismos de coordinación existentes, especialmente tras la retirada del apoyo presupuestario general en 2006. Segundo, esta percepción implica una falta clara de conocimiento sobre la aportación de Suecia al total de la AOD en Malawi (casi el 5,1 por ciento) y su contribución a los fondos gestionados por Noruega (50 por ciento a nivel de proyectos y programas). Tercero, incluso cuando algunos representantes conocían los términos generales del acuerdo sobre la cooperación delegada, la mayoría de éstos equivocadamente consideraba que Noruega, que con el dinero sueco es el principal donante bilateral después del Reino Unido, podría aumentar fácilmente su financiación al desarrollo para compensar, a su vez, la retirada de la contribución sueca.

Y, por último, los demás donantes consideraron la decisión sueca de salir de Malawi como una decisión unilateral que, comunicada por Noruega de manera más bien informal, no afectaría el marco general de los compromisos de la comunidad donante en términos de la asociación para el desarrollo. Los representantes de los donantes han concordado que no ven necesidad de tener en cuenta la retirada a la hora de planificar e implementar su cooperación con el país.

5.2 Comunicación

5.2.1 Transparencia e información

La comunicación es el primer paso en la implementación de una salida y resulta vital para asegurar que el país socio y los donantes que permanecen en el país puedan adoptar medidas para llenar las posibles lagunas en términos de financiación y especialización. Para el propósito de esta investigación, la comunicación se define mediante el grado de transparencia o, en otras palabras, la manera y frecuencia con la que Suecia ha comunicado y compartido la decisión de retirarse.

En el caso de Malawi, se ha identificado una serie de limitaciones en una comunicación efectiva y eficaz en todas las fases del proceso. Al contrario de otros países socios como Honduras (ver Puerto Gómez y Schulz, 2009), ninguno de los actores consultados en Malawi era consciente del proceso más amplio de concentración de Suecia antes de la decisión final de salida. Además, Malawi no tuvo la oportunidad de reaccionar ante su inclusión en la lista de países elegidos para la retirada del apoyo sueco, que se

circuló a principios de 2007 entre otros candidatos. Representantes del Gobierno y de la sociedad civil han expresado grandes preocupaciones sobre la falta de información sobre las razones y los criterios usados por Suecia para justificar la salida de Malawi, un país que la mayoría de los *stakeholders* considera altamente dependiente de la ayuda, externamente vulnerable y con capacidades muy limitadas.

No obstante, se ha identificado una característica aún menos favorable del proceso de salida de Suecia: el país escandinavo no comunicó la decisión al GdM a tiempo ni de forma transparente. El comunicado oficial directo y por escrito al Gobierno en Lilongwe tuvo lugar mucho después del lanzamiento oficial de la decisión en Estocolmo y tras seis meses de la elaboración del plan de salida.

La razón subyacente de esta incapacidad de comunicar la decisión de salida a tiempo podría atribuirse a la falta de orientación en el acuerdo sobre la cooperación delegada con Noruega. El plan de salida no abordó la transparencia como una característica esencial de un proceso de salida responsable. No se establecieron, de manera clara, las responsabilidades para comunicar la decisión y negociar las formas y el calendario con los diferentes actores involucrados a nivel nacional, sectorial y de proyectos. En términos más amplios, la Embajada de Noruega en Lilongwe carecía de un mandato para iniciar y gestionar la salida en nombre de Suecia, lo que impidió que sus representantes al más alto nivel llevaran a cabo acciones concretas en vista de la ausencia de una presencia física de Suecia en el país.

5.2.2 Diálogo, negociación y consulta

El diálogo y la negociación representan la segunda fase de la comunicación tras la declaración inicial. Esta etapa involucra a todos los actores y puede crear importantes oportunidades para guiar los esfuerzos conjuntos del Gobierno nacional, la comunidad donante y la sociedad civil para llenar posibles lagunas que puedan surgir a raíz de la salida de un donante específico.

El diálogo con el GdM sobre la retirada de Suecia, lejos de ser suficiente, resultó lento y fragmentado. Una vez tomada la decisión de la salida, ni ASDI ni la Embajada noruega se acercaron al GdM para discutir el proceso de retirada y, más importante, evaluar las posibles repercusiones. Esa falta de transparencia parece haber impedido que el GdM analizara el impacto real para el país y tomara las medidas necesarias para compensar las lagunas financieras provocadas por la salida sueca. De hecho, la retirada de hasta el 5,1 por ciento de la AOD bilateral de los donantes del CAD ni se reflejó ni se integró en la planificación nacional o la programación de procesos.

Por su parte, la comunidad donante expresó poco interés en la decisión de Suecia de retirarse de Malawi. La mayoría de los representantes de las agencias de cooperación presentes, reconociendo el carácter unilateral de la nueva política de desarrollo de Estocolmo e ignorando la parte real de Suecia en el montante total de AOD, consideró suficiente la comunicación más bien informal de Noruega a los otros donantes sobre la salida sueca. Alegan además que cada actor externo en Malawi establece sus propias estrategias y procesos de planificación de manera individual y este tipo de decisiones son de naturaleza unilateral. Asimismo, algunos asumieron que Noruega aumentaría su apoyo para compensar la salida sueca, puesto que, de lo contrario, Noruega perdería, por lo menos, parte de su prestigio y peso como un donante bilateral en el país.

Consecuentemente, durante este estudio de caso no se pudieron identificar esfuerzos conjuntos de la comunidad donante para responder a la salida sueca. Esto también indica que los donantes todavía no han internalizado los principios de la DP y el PAA, con el fin de aplicarlos en los contextos pertinentes, los procesos y las decisiones. El fracaso en evaluar los posibles efectos negativos representa un riesgo considerable en un país dependiente de la ayuda con capacidades nacionales limitadas y severas restricciones a la hora de absorber lagunas financieras, especialmente en materia de los servicios públicos esenciales como el sector sanitario. El siguiente ejemplo, relacionado con la retirada del sector de la gobernanza, demuestra que el coste de la falta de coordinación entre los donantes puede ser alto. El Comité Consultivo de Derechos Humanos (HRCC) –una organización paraguas, compuesta por aproximadamente 60 organizaciones de

la sociedad civil (OSC) que trabajan sobre los derechos humanos y la gobernanza democrática– depende hasta el 80 por ciento de un fondo conjunto de ASDI–Noruega con un gran componente de financiación institucional directa. En septiembre de 2007, HRCC fue alertado con antelación de que el fondo sería cancelado en mayo de 2009, puesto que Noruega había decidido reasignar sus fondos a otros programas en el contexto de su propia concentración sectorial. Incapaz de negociar el proceso de salida, HRCC ahora trabaja sobre una base institucional frágil y depende de lo que sus representantes denominan “un apoyo errático de la comunidad donante para una sociedad civil que apenas sobrevive”, con proyectos pequeños y enfoques mucho menos estratégicos para mejorar la gobernanza y los derechos humanos a través de una sociedad civil fortalecida.

5.3 Gestión de la salida

5.3.1 Planificación y tipo de salida

La segunda fase de un proceso de salida implica dos aspectos centrales: la planificación y la puesta en práctica de la salida. A continuación se analiza hasta qué punto la planificación y la selección del tipo de salida de Suecia ha facilitado la adaptabilidad y previsibilidad desde la perspectiva de los actores nacionales.

Debido a la inadecuada comunicación, el proceso de planificación de la salida ha sido limitado desde el principio. De hecho, el plan de retirada sólo incluía los aspectos financieros y legales de la salida, sin articular en detalle las posibles maneras de asegurar un proceso responsable y sostenible. En otras palabras, el tipo de salida seleccionado no fue permeable hacia las necesidades y perspectivas nacionales. La previsión de una “ligera” reducción en los niveles de ayuda a raíz de la salida sueca no era consistente con el peso real de la financiación de Suecia a nivel nacional, de programas y de proyectos en 2007, cuando se decidió llevar a cabo la retirada (ver sección 3), y sugiere que Suecia no llevó a cabo un análisis adecuado.

5.3.2 La salida en el contexto de la cooperación delegada

La implementación está en el centro de las prácticas de salida y está estrechamente relacionada con las capacidades nacionales de enfrentarse a posibles fugas y pérdidas como resultado de la retirada de fondos, por un lado, y la sostenibilidad de los logros alcanzados en términos de desarrollo, por el otro. Por lo tanto, la buena gestión depende, sobre todo, de una orientación clara y flexible hacia el liderazgo nacional y la responsabilidad del donante saliente.

Teniendo en cuenta la falta de comunicación y negociación, se puede decir que la salida sueca de Malawi fue una “salida delegada” a través de la cooperación delegada con Noruega. La Embajada noruega en Lilongwe fue, y sigue siendo, la encargada de hecho de implementar la salida de ASDI. No obstante, como se ha descrito en la sección 5.2, no se encomendó, a tiempo, la comunicación a la Embajada de Noruega, que, por lo tanto, gestionó la retirada de manera reactiva en vez de proactiva. La delegación desestructurada de la salida creó una situación compleja, donde, en la práctica, un donante está a cargo de gestionar la decisión política unilateral y soberana de otro país.

Cabe notar que la salida sueca de Malawi ha tenido un gran impacto sobre Noruega, más allá de las cuestiones administrativas. Dada la limitada visibilidad de ASDI en Malawi, la mayoría de los actores no era consciente de que los fondos suecos representaban hasta un tercio del total de la cooperación noruega y hasta el 50 por ciento de diversos programas y proyectos apoyados por la Embajada noruega en Lilongwe. Actualmente, los socios nacionales y otros donantes piensan que es Noruega la que está disminuyendo su cooperación, y no que ASDI se está retirando.

Un segundo desafío para gestionar la salida de ASDI y, a su vez, fundamentar la asociación y la sostenibilidad, ha resultado de la decisión del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega de concentrar su cooperación al desarrollo con Malawi en dos sectores (salud y agricultura). La simultaneidad de la concentración geográfica de Suecia (lo que ha implicado su salida de Malawi) y la concentración sectorial de Noruega (lo

que ha resultado en su retirada de algunos sectores) ha creado riesgos adicionales a nivel de programas y proyectos.

Finalmente, se han llevado a cabo cambios drásticos de personal en la Embajada noruega en Lilongüe, con una rotación completa en todos los niveles (desde el embajador hasta los oficiales de programas) en 2008. Esto ha ocurrido en medio de la salida de Suecia y del proceso de concentración sectorial de Noruega. La importante pérdida de memoria institucional se vio aún más agravada por la eliminación de uno de los cuatro puestos de oficial de programas existentes. Dado que este recorte afectará la posición encargada de la gobernanza, la nueva política de recursos humanos ha tenido un impacto directo en las capacidades de Noruega de gestionar el proceso de salida de este sector delicado, que había sido desde hace mucho tiempo una prioridad tanto para Suecia como para Noruega y sigue siendo clave para el prestigio de la cooperación noruega en Malaui.

5.4 Relaciones post-salida

5.4.1 Sostenibilidad

Durante la tercera y última fase de salida, la sostenibilidad y las relaciones post-ayuda cobran relevancia para el cumplimiento de los principios de la asociación. La sostenibilidad está relacionada, en particular, con la protección de los grupos vulnerables y el apoyo hacia los sectores delicados para el desarrollo del país. Asimismo, el traspaso de algunas funciones del país saliente al Gobierno nacional y otros donantes podría asegurar la sostenibilidad de los resultados del desarrollo.

Este estudio de caso no ha identificado mecanismos específicos para el desarrollo y la consolidación de las capacidades nacionales (con vistas a la sostenibilidad). De hecho, la sostenibilidad post-salida era de particular importancia para el sector de la gobernanza, donde algunos programas y proyectos se vieron afectados por la salida no sólo de Suecia, sino también de Noruega. El ejemplo del HRCC demuestra que la sostenibilidad ha tenido una relevancia secundaria en el proceso de salida hasta el momento, sentando una base frágil para que los distintos actores mantengan sus específicos roles (por ejemplo, el papel de supervisar el Gobierno desde la sociedad civil).

En el sector de la salud, el panorama es más favorable, dado que el apoyo de Suecia puede compensarse más fácilmente con la ayuda noruega y de otros donantes, mediante el uso del mismo enfoque basado en programas o las mismas instituciones, como por el ejemplo el SWAp en el sector de la sanidad o la Comisión Nacional contra el SIDA. En estas áreas, Malaui ya puede hacer uso de capacidades nacionales reforzadas o mecanismos para la armonización, que todavía requieren del apoyo y compromiso sostenibles de la comunidad donante.

Estos dos ejemplos demuestran que en un país dependiente de la ayuda, con pocas capacidades y enormes desafíos de desarrollo, la sostenibilidad pasa por el desarrollo de capacidades y una mayor coordinación de los donantes en ciertas áreas prioritarias. En el caso del sector sanitario, Malaui podría apoyarse en el progreso alcanzado en el SWAp, donde los donantes cada vez más asumen la responsabilidad conjunta. No obstante, el sector de la gobernanza –esencial para avanzar hacia una cultura democrática en Malaui– se ve afectado por enfoques más bien fragmentados y la falta de donantes con enfoques similares.¹⁰

5.4.2 Relaciones bilaterales

En un escenario de post-salida favorable, el Gobierno nacional y el donante saliente establecerían relaciones bilaterales más allá de la ayuda, mediante el uso de formas alternativas de cooperación, como por ejemplo la cooperación triangular, cultural, comercial o regional. En realidad, este tipo de colaboración post-ayuda reflejaría una consolidación de la asociación entre el Norte y el Sur.

¹⁰ Incluido Canadá, que en febrero de 2009 anunció su salida de Malaui.

Si bien Suecia ha anunciado el deseo de establecer relaciones “distintas de la cooperación bilateral” (MAE, 2007, p.8) con Malawi (y con otros 23 países), el plan de salida no ha abordado esta posibilidad y no ha surgido ninguna visión clara al respecto. El legado directo de Suecia en Malawi es bastante limitado, aunque algunos stakeholders clave han apreciado, en gran medida, sus enfoques flexibles hacia la financiación de programas de gobernanza. Las relaciones comerciales y las inversiones extranjeras directas no son significativas, mientras que todavía no se han visto señales de una cooperación política directa, por ejemplo a nivel multilateral o regional. Otros actores suecos, como la sociedad civil del país, no llevan a cabo muchas actividades estructuradas en Malawi y, en general, los intercambios son extremadamente escasos. En resumen, Malawi, que no fue objeto de compromisos suecos importantes, ahora no ostenta una presencia inmediata en la política internacional de Suecia.

Por lo tanto, de momento, no parece haber perspectivas concretas de relaciones post-ayuda entre Malawi y Suecia después de que Estocolmo finalice su proceso de retirada.

6. Salida, que no desenganche: Las lecciones pendientes

Las páginas anteriores han presentado una imagen poco favorable de la salida sueca mediante la cooperación delegada con Noruega. La experiencia malawi levanta serias dudas sobre las prácticas de salida, caracterizadas por un retraso en la transparencia y un diálogo débil. La gestión de la salida parece estar centrada meramente en un “desenganche administrativo”, derivada de un acuerdo de cooperación delegada, en vez de una salida responsable que atendiera a las necesidades del país socio. Por su parte, este último parece haber sufrido de una comunicación interna claramente mejorable.

La retirada de Suecia de Malawi presenta algunas lecciones que pueden alimentar el debate, los procesos de división del trabajo y una mejor implementación de la cooperación delegada como un instrumento en este contexto.

6.1 En la estela de la división del trabajo internacional

Malawi, al contar con una comunidad donante fluctuante, representa un caso delicado para la división del trabajo internacional. Algunas de los supuestos sobre la complementariedad de los donantes entre países o la tensión entre los países “mimados” y los “huérfanos” de la ayuda podrían requerir una reconsideración en el contexto de este país africano.

En primer lugar, en comparación con sus vecinos Mozambique, Tanzania y Zambia (todos ellos son países “mimados”) Malawi cuenta con una comunidad donante limitada, que contribuye con recursos importantes en términos absolutos y relativos. Aunque no es un huérfano de la ayuda en términos financieros, todavía puede considerarse un país “medio huérfano” en términos de la calidad de la ayuda. El hecho de que el número de países del grupo Nordic Plus esté disminuyendo podría presentar serios desafíos a la implementación de la agenda de eficacia, a la que estos donantes tienden a comprometerse de manera más directa.

Segundo, las capacidades nacionales en Malawi están amenazadas debido a desafíos de desarrollo más amplios (entre ellos el VIH/SIDA y la fuga de cerebros, entre otros). No obstante, se han detectado algunas mejoras, por ejemplo en la calidad de los sistemas nacionales. De todas maneras, el país ha experimentado, o está experimentando, por lo menos cuatro procesos de salida, y sólo un donante bilateral ha recientemente entrado en el país con recursos importantes (Irlanda). Para que la división del trabajo internacional sea eficaz, es necesario analizar la demanda en términos de desarrollo de capacidades y ajustar consecuentemente la disponibilidad y la diversidad de la cooperación al desarrollo.

Tercero, la responsabilidad conjunta entre los donantes es un tema esencial en los países altamente dependientes de la ayuda. La indiferencia hacia la retirada de un donante que representa hasta un 5,1 por ciento de la ayuda bilateral no parece ser una opción razonable ante las enormes necesidades y las

capacidades limitadas de Malauí, que ya tiene que enfrentarse una previsibilidad mejorable de la financiación que recibe. Aquí, la división del trabajo internacional necesita mejorarse mediante una valoración más consistente de las necesidades, en particular de las posibilidades de compensar los fondos del donante saliente con los recursos de otro. Esto debería ser una parte obligatoria de la coordinación a nivel de país como factor contextual en la planificación de cada país donante. Asimismo, la experiencia de Malauí demuestra que la división del trabajo entre países necesita de una mayor coordinación entre las sedes de las agencias donantes con relación a sus respectivos procesos de concentración.

Por último, la cooperación delegada y, en general, los acuerdos que implican la existencia de un donante líder, son a menudo considerados una panacea para la división del trabajo. Sin embargo, el caso de Malauí demuestra que el uso de esa modalidad requiere de un enfoque cauto para asegurar futuras salidas responsables. Se pueden extraer varias lecciones de la confusa simultaneidad de terminar una cooperación delegada y una salida unilateral, que, en este ejemplo en particular, parecía estar fuera de control en sus diferentes etapas. Entre las principales conclusiones (ver también el cuadro 2), la previsión de escenarios y cláusulas de salida en los acuerdos de cooperación delegada podría crear una base más consistente para una "salida delegada", gestionada de manera responsable. Idealmente, esto debería presentar una salida delegada que aborde la división de tareas y responsabilidades entre el donante saliente y los que permanecen en el país en términos de visibilidad, comunicación, gestión y sostenibilidad, en base a los principios de la asociación.

Cuadro 2: Elementos básicos para una salida delegada

Establecer una base adecuada implica que el marco contractual de la cooperación delegada debería ya incorporar opciones de salida, y aclarar procedimientos y responsabilidades para este tipo de escenarios. Es necesario asegurar la claridad respecto de los mecanismos o procesos y asegurar la sustitución de los fondos y la especialización.

Al implementar la cooperación delegada, la financiación debería tratarse de manera separada con el fin de evitar confusión sobre el origen de los fondos, con el fin de mejorar la previsibilidad y evitar sobrecargar al donante líder en el caso de una salida. Por su parte, el donante silencioso no debería tratar la cooperación delegada como un proceso meramente administrativo, sino que debería apoyarlo a través de la participación, por ejemplo mediante acciones complementarias y comentarios a los informes presentados por el donante líder y los desafíos identificados.

Durante una salida, la comunicación y la gestión deben estar basadas en una distribución clara de los roles, las normas y las responsabilidades, tanto del donante saliente como del que permanece en el país. Una estrecha coordinación con el Gobierno nacional y, si cabe, con los socios nacionales se debería asegurar. El donante líder y el saliente deberían analizar y abordar el impacto de la salida conjuntamente (incluida una evaluación de la sostenibilidad de los esfuerzos previos), tanto en relación con el desarrollo del país como con el prestigio de ambos socios. Una comunicación conjunta al más alto nivel, que defina las responsabilidades, es clave para asegurar los principios de la asociación y, así, evitar que la cooperación delegada conlleve una evaporación de las responsabilidades.

6.2 Superar las prácticas rudimentarias: Lecciones aprendidas

Este estudio de caso ha analizado las prácticas identificadas y su posible impacto durante las tres fases principales de una salida: comunicación, gestión y relaciones post-ayuda. En este orden, a continuación se presentan las lecciones clave extraídas de la salida sueca de Malauí.

6.2.1 Comunicación y diálogo

El fracaso de Suecia de comunicar, de manera adecuada y a tiempo, su decisión de retirarse al Gobierno socio ha minado la coherencia general del proceso de salida y el paradigma de asociación. Asimismo, ha limitado, de manera sustancial, la capacidad y el tiempo de reacción de los actores nacionales. La experiencia en Malauí, caracterizada por una falta de transparencia y previsibilidad, refleja malas prácticas en términos de la rendición de cuentas del donante saliente y su disposición para entablar un diálogo básico. Entre las lecciones aprendidas en términos de comunicación, los siguientes aspectos son particularmente relevantes:

- La comunicación de una salida necesita ser transparente, detallada y llevada a cabo a tiempo y al más alto nivel político posible (el MAE, por lo menos representado por el embajador en funciones). Así sería posible garantizar un grado básico de previsibilidad y sostenibilidad, y fundamentar todo el proceso en los principios de la asociación.
- Los actores nacionales (el Gobierno, las agencias implementadoras y la sociedad civil) necesitan recibir una explicación sólida y coherente de las razones para la salida. Esto sirve para mantener la reputación del donante saliente y del que permanece en el país, y debería llevarse a cabo por los altos representantes del MAE.
- Es necesario abordar, de manera coherente y desde el principio, la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo y la previsibilidad de los fondos como parte de los procesos técnicos y políticos de una salida.
- En el caso específico de la cooperación delegada, es preciso otorgar un mandato claro al donante que permanece en el país para que éste pueda comunicar e implementar la decisión, en estrecha colaboración con el donante saliente. Esto sirve para minimizar los impactos negativos del proceso de salida sobre los esfuerzos de desarrollo nacional.
- Se requiere una comunicación constante con los demás donantes, con el fin de crear un sentimiento de responsabilidad compartida para cubrir las lagunas de financiación y la falta de apoyo técnico en áreas que podrían ser vitales para el desarrollo nacional.

6.2.2 Gestión de la salida

La gestión de la salida sueca estuvo dirigida, sobre todo, a las necesidades internas de terminar la cooperación delegada. Se han identificado dos deficiencias principales en la gestión. Primero, el plan de salida, redactado en sueco y no compartido con los actores en Malauí, priorizó, casi exclusivamente, las dimensiones financieras (el cese de los flujos de ayuda), sin contemplar posibles inversiones en las capacidades nacionales como un pilar de la sostenibilidad. Segundo, la “salida delegada” (de Suecia a Noruega) nunca se formalizó, creando así una base muy débil para la implementación de una salida responsable y de acuerdo a los principios de la asociación. Por lo tanto, las buenas prácticas deberían incluir:

- El plan de salida debería ser discutido y acordado con el Gobierno nacional y presentado en un documento conjunto. Esto asegura que la información sobre los flujos de ayuda sea compartida a tiempo y de forma transparente, y permite adaptar la planificación nacional a nivel sectorial, de programas y de proyectos.
- Especialmente en un país altamente dependiente de la ayuda, el donante saliente necesita analizar y abordar, en colaboración con el Gobierno nacional y las agencias implementadoras, los posibles daños y pérdidas como resultado de las lagunas financieras y de la retirada de la asistencia técnica.

- El donante líder requiere un mandato claro para el proceso de implementación que vaya más allá de las cuestiones legales y financieras, e incluya las responsabilidades de asegurar el cumplimiento de los principios de la asociación.
- Un enfoque claro hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la sostenibilidad en sectores delicados como la gobernanza podría ser la mejor manera de consolidar el prestigio y el legado del donante saliente.
- Es necesaria una estrecha comunicación y coordinación con el resto de la comunidad donante sobre el impacto y las posibles pérdidas, haciendo uso de los mecanismos de coordinación existentes
- La concurrencia de procesos que perjudican el éxito de la implementación de una salida (como la concentración sectorial paralela en el caso de Noruega) debería evitarse en la medida de lo posible.

6.2.2 Relaciones post-ayuda

El proceso de salida no preveía la inversión directa en la sostenibilidad, por ejemplo a través del desarrollo de capacidades. En general, las perspectivas de continuar las relaciones bilaterales entre Malauí y Suecia son limitadas y el país escandinavo no ha hecho esfuerzos para identificar otras posibles formas de cooperación. Las siguientes prácticas se aplicarían a las relaciones post-ayuda:

- Considerar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad es un ingrediente básico para una salida responsable, puesto que ayuda a identificar estrategias y mecanismos para evitar los daños y pérdidas en el proceso nacional de desarrollo.
- La sostenibilidad en un país dependiente de la ayuda depende, en gran medida, de la voluntad y del desempeño de la comunidad donante de coordinar sus esfuerzos, lo que podría crear una red más sólida de apoyo en caso de que un actor decida retirarse.
- Se deberían explorar otras formas de cooperación de manera realista pero ambiciosa, y podrían incluir, de forma más activa y creativa, la sociedad civil, académicos y el sector privado de ambos países.

6.3 Lecciones para el Gobierno nacional

El Gobierno nacional, que fue informado tarde y no participó de manera directa en el proceso de salida, contaba con una base frágil para analizar los posibles efectos negativos de la salida de Suecia y para adoptar medidas para intentar mitigarlos. Para Malauí, el desafío de mejorar la calidad de la ayuda va mucho más allá de la salida de los donantes. Pero también es cierto que este caso refleja algunas de las limitaciones generales para asegurar la asociación en el diálogo entre el socio y el donante en ambas direcciones. La retirada de Suecia presenta las siguientes lecciones para el Gobierno nacional:

- Las experiencias con los procesos de salida en los últimos años han sido muy variadas y, en ocasiones, incluso dramáticas. Éstas deberían analizarse de forma sistemática con el fin de desarrollar una política de Gobierno (por ejemplo, un código de conducta) adecuada para los donantes salientes.
- Con la apuesta por el liderazgo nacional en la división del trabajo y la participación de Malauí en la Iniciativa Acelerada de la UE sobre la División del Trabajo, el ejercicio de mapeo previsto contribuirá a mejorar la disponibilidad de datos sobre los compromisos de la comunidad donante. Con esto, se podrían identificar, de manera más responsable y previsible, posibles salidas en el futuro y posibles compensaciones por parte de otros donantes. No obstante, el ejercicio no debería centrarse solamente en los flujos de ayuda, sino también incluir, en la medida de lo posible, cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda;
- La experiencia de Malauí, con una comunidad donante fluctuante y varios donantes saliendo del país, es muy relevante para un diálogo equitativo entre donantes y socios, según lo establecido en el PAA. Actualmente, el grupo de trabajo sobre la división del trabajo en el WP-EFF del CAD está preparando el lanzamiento de este diálogo, donde debería integrarse, de forma estructurada, la perspectiva malauí.

6.4 Lecciones para la sociedad civil

Las OSC en Malawi se enfrentan a importantes pérdidas en términos del apoyo financiero, técnico y político de alta calidad, debido a la salida de Suecia y la retirada noruega del sector de la gobernanza. Las OSC, muy dependientes de la ayuda externa, todavía constituyen una pieza débil en el proceso democrático de Malawi. Las OSC en el país podrían considerar las siguientes lecciones aprendidas:

- Las OSC deberían identificar las lagunas delicadas y entablar un diálogo constante con los donantes sobre la sostenibilidad y la compensación por parte de otros donantes una vez comunicada la retirada del apoyo.
- Podría solicitarse al donante saliente que facilitara contactos con las OSC con el fin de explorar formas alternativas de cooperación, en particular en áreas relacionadas con la gobernanza y los derechos humanos.
- Las alianzas internacionales con OSC en la región podrían fomentar la creación de una red más sólida, con el fin de abordar el apoyo inestable y de baja calidad que estos actores reciben a pesar de que son fundamentales para el proceso democrático en sus respectivos países.

6.5 Lecciones para el resto de la comunidad donante en Malawi

La indiferencia de la comunidad donante ante la salida de Suecia pone en evidencia no sólo los fracasos en términos de la comunicación de la salida de Suecia, sino también una falta general de responsabilidad compartida en un país altamente dependiente de la ayuda, con delicadas limitaciones en materia de capacidades. Siguiendo el espíritu del PAA, estas cuestiones deberían revisarse de manera exhaustiva. Las buenas prácticas podrían incluir los siguientes aspectos:

- Los planes de salida de un país o sector deberían ser comunicados al Gobierno nacional y al resto de la comunidad donante por el MAE o la embajada, lo antes posible y de la forma más transparente e, idealmente, deberían ser incluidos en los procesos en curso de mapeo de la ayuda y de la división del trabajo nacional.
- La salida de un socio del desarrollo debería ser discutida de forma estructurada en los distintos niveles técnicos y políticos de la coordinación entre donantes, analizando, conjuntamente, posibles áreas de complementariedad con otros donantes y los riesgos para el desarrollo del país socio.

Abreviaturas

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia sueca de Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
CABS	Enfoque Común de Apoyo al Presupuesto
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CPIA	Evaluaciones Institucionales y de Políticas Nacionales
DfID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
EAD	Estrategia de Ayuda al Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GdM	Gobierno de Malawi
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HRCC	Comité Consultivo de Derechos Humanos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MdF	Ministerio de Finanzas
MdS	Ministerio de Sanidad
MGDS	Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi
M&E	Monitoreo y Evaluación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAA	Programa de Acción de Accra
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAE	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
PRGF	Documento para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
SWAp	Enfoque Sectorial Amplio
SWG	Grupo de Trabajo Sectorial
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WP-EFF	Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (OCDE/CAD)

Bibliografía

- ASDI, "Phasing out plan for the Swedish cooperation in Malawi 2008–2010 in delegated cooperation with Norway" (en sueco), Estocolmo, 2008.
- Arrehag, Lisa et al, "The Impact of HIV /AIDS on the Economy, Livelihoods and Poverty of Malawi", Country Economic Report 2006:1, Estocolmo, 2006.
- Banco Mundial (BM), World Development Indicator Database Malawi, abril de 2009.
- "Malawi Education Country Status Report (CSR 2008/09)", 2009.
- Claussen, Jens et al, "A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004 – Malawi Country Report", Universidad de Birmingham, Birmingham, 2006.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, París, 2005.
- Development Today, "Sweden pulls out of Malawi, Norway may scale up", Development Today, 5 de febrero de 2008.
- Durevall, Dick, "Malawi - Economic Growth, Public Sector Reform and Poverty", ASDI Country Economic Report 2002:2, Estocolmo, 2002.
- Durevall, Dick y Erlandsson, Mattias, "Public Finance Management Reform in Malawi", ASDI Country Economic Report 2005:1, Estocolmo, 2005.
- Durevall, Dick y Lindskog, Annika, "HIV/AIDS, Adult Mortality and Fertility - Evidence from Malawi", ASDI Country Economic Report 2008:1, Estocolmo, 2008.
- Gobierno de Flandes, "Development Cooperation Malawi and Flanders 2009–2013", Country Strategy Paper, 2009.
- Gobierno de Malawi (GdM), "Malawi HIV and AIDS Monitoring and Evaluation Report 2007", Seguimiento a la Declaración de compromiso de la ONU en la lucha contra el VIH y el SIDA, Lilongüe, 2008.
- "The 2007 Malawi Millennium Development Goal Report", Lilongüe, 2007.
- "Malawi Growth and Development Strategy 2006–2011", Malawi, 2006.
- Malawi Nation (periódico), "Sweden pulls out of Malawi", Malawi Nation, 5 de abril de 2008.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Suecia, "Focused bilateral development cooperation", Estocolmo, agosto de 2007.
- Ministerio de Finanzas (MdF) de Malawi / Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo (MDPC), "Institutionalizing Sector Working Groups (SWGs) to Strengthen the Implementation of the Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) – Guidelines", Lilongüe, 2008.
- Ministerio de Finanzas (MdF) de Malawi, "Malawi Aid Atlas Financial Year 2007-2008", Lilongüe, 2009.
- "Annual debt and aid report 2007–2008", Lilongüe, 2008.
- "Mid-year debt and aid report, July–December 2007", Lilongüe, 2008a.
- "Annual debt and aid report 2006–2007", Lilongüe, 2007a.
- "Development Assistance Strategy 2006–2011", Lilongüe, 2007b.
- "Summary of project support managed outside government systems", Lilongüe, 2007c.
- "Annual debt and aid report 2005–2006", Lilongüe, 2006.

Ministerio de Salud (MdS) de Malawi / GTZ, "Human Resources / Capacity Development in the Health Sector. Needs Assessment Study", Lilongüe, 2007.

Narea, Lorena Acevedo y Christensen, Martin, "Development of Swedish General Budget Support 1990–2003", UTV Documento de trabajo, Estocolmo, 2004.

NORAD, "Nordic Plus Practical Guide to Delegated Cooperation", Oslo, octubre de 2006.

NSO, "2008 Population and Housing Census", Informe preliminary, Lilongüe, 2008.

OCDE / CAD, Capítulo de país sobre Malawi en "Encuesta de seguimiento de la Declaración de París", París, 2008a.

- "Encuesta de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para 2010", París, 2008b.

ODM Track Monitor, http://www.mdgmonitor.org/country_progress.cfm?c=MWI&cd=454

Programa de Acción de Accra (PAA), Accra, septiembre de 2008.

Puerto Gómez, Margarita y Schulz, Nils-Sjard, "Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia", FRIDE Informe de proyecto, Madrid, 2009.

Reuters, "Taiwan says can't match \$6 bln China aid to Malawi", Reuters, 8 de enero de 2008.

Scanteam, "A Report of the Joint ASDI and NORAD/MAE Review of the Development Co-operation with Malawi - Experience gained", Oslo, 2004.

Schulz, Nils-Sjard, "División del trabajo internacional: Desafío a la asociación", FRIDE Documento de trabajo, Madrid, 2009.

- "La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?", FRIDE Comentario, Madrid, 2007.

The Economist, "World in figures, 2009" (basado en estadísticas del 2006), The Economist, consultado el 15 de mayo de 2009.

- "Farm Reform in Malawi. Can it feed itself?", The Economist, 1 de mayo de 2008.

UNAIDS, "Report on the global AIDS epidemic", Nueva York, 2008.

Unión Europea (UE), "EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity", Monitoring Report, UE, Bruselas, 2009.

- Código de Conducta, UE, Bruselas, 2007.

van der Meer, Esther et al., "Managing Aid Exit and Transformation - Malawi Country Case Study", Estocolmo, 2008.

- "Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa: Synthesis Report", 2008.

Entrevistas y contactos relevantes para el estudio

Los autores agradecen a todas las personas e instituciones que amablemente han colaborado con nosotros en la preparación de este estudio, que sólo ha sido posible debido a su cooperación, tiempo y valiosa información y contribución.

Nombre	Cargo	Institución
Diego Angemi	Asesor	Ministerio de Finanzas, Lilongüe, Malawi
Mabvuto Bamusi	Coordinador nacional	Comité Consultivo de Derechos Humanos, Lilongüe
Charlotte Duncan	Asesor de gobernanza	DFID
Prof. Dick Durevall	Catedrático asociado	Universidad de Gotemburgo
Per Granath	Jefe de archivo	ASDI, Estocolmo
Boel House	Archivo	ASDI, Estocolmo
Peter Killick	Consultor de relaciones de ayuda	CIDA
Britt Hilde Kjolas	Primer secretario y economista	Embajada de Noruega, Lilongüe
Kristina Kühnel	Vicedirector, Departamento para programas de cooperación de largo plazo	ASDI, Estocolmo
Johannes Lebede	Consultor	MEPD (antes de CIDA)
Dayton Milanzi	Coordinador de asistencia técnica	Asamblea Nacional de Malawi, Lilongüe
Nations Msowoyan	Director adjunto, División para la Deuda y la Ayuda	Ministerio de Finanzas, Lilongüe, Malawi
Dr. Naomi Ngwira	Director, División para la Deuda y la Ayuda	Ministerio de Finanzas, Lilongüe, Malawi
Henry Njolomole	Asistente jefe	Asamblea Nacional de Malawi, Lilongüe
Helen Nordenson	Oficial senior de programas	ASDI, Estocolmo
Michael Nyirenda	Director del proyecto de Gobernanza Económica	CIDA (proyecto de CIDA/DfID)
Vincent O'Neill	Jefe de HoC	Embajada de Irlanda, Lilongüe, Malawi
Horst Pilger	Jefe de operaciones	UE
Unni Poulsson	Consejero y jefe de cooperación	Embajada de Noruega, Lilongüe
Leif Sauvik	Consejero, Embajada de Noruega en Lilongüe hasta noviembre de 2008	NORAD, Oslo
Sonja Schlegel	Oficial de cooperación al desarrollo	Embajada de Alemania
Maria Selin	Directora de país, Cooperación selectiva, África austral	ASDI, Estocolmo
Kristin Teigland	África 1 Sección	MAE, Oslo
Valerie Young	Jefe	Alta Comisión de Canadá, Lilongüe, Malawi

Sobre los autores:

Markéta von Hagen es consultora internacional en temas relacionados con la buena gobernanza, la eficacia de la ayuda, género y juventud. Antes de iniciar su trayectoria como consultora, trabajó durante seis años para la agencia alemana GTZ en programas de descentralización, género y juventud en América Latina, el Sudeste de Asia y África. Cuenta con una amplia experiencia en procesos de cambio y fortalecimiento institucional. Durante su última colaboración con la GTZ fue asesora del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural en Lilongwe, Malawi. Markéta von Hagen tiene un master en ciencias políticas, administración de empresas y antropología por parte de la Universidad Eberhard Karl en Tubinga, Alemania.

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

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

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
www.fride.org