

Informe de proyecto
División del trabajo -
Implicaciones para la nueva
arquitectura de la ayuda.

Co-financiado por:



Suecia sale de Vietnam: ¿Un doloroso adiós o el inicio de una relación normal?

Le Thanh Forsberg
Oxford – Princeton Global Leaders Fellow
Departamento de Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad de Oxford

Introducción

Este informe analiza el proceso de salida por etapas de Suecia del marco de cooperación de Vietnam. Explora como esta decisión ha sido influenciada por la reforma internacional sobre efectividad de la ayuda y la concentración de donantes. En base de las perspectivas de los actores de las agencias nacionales de Vietnam, de la comunidad internacional de donantes en Hanoi y de los decisores políticos en Suecia, se dan algunas pautas sobre lo que constituye una buena práctica de salida. El documento señala además, los grandes desafíos que entraña esta salida tanto para los donantes como para los gobiernos nacionales, que ante todo deben mantener los logros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

1.El contexto del país: El desarrollo y los desafíos

Vietnam ha vivido una transformación socio-económica impresionante. El espectacular desarrollo económico deriva de los efectos provocados por veinte años de reformas, conocidas como *Doi Moi* (el proceso de innovación).

Vietnam experimentó una profunda crisis económica a mediados de la década de 1980, durante la cual el 70 por ciento de la población se encontraba viviendo en la pobreza y el ingreso promedio per cápita era menor a 100 dólares. Hambrunas y condiciones de estancamiento hicieron que en esa época, el país se conociera como una “civilización vegetal” debido a la inexistencia de industrias o el desarrollo de un mercado de servicios. Incluso los bienes básicos debían ser importados y se recibió ayuda alimentaria de la Unión Soviética¹.

¹ L.T. Forsberg, *Defining Strong Ownership: Institutional Determinants and Stakeholder Interest in Vietnamese Development Planning* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2007).

En marcado contraste con la situación vietnamita de entonces, en los últimos 20 años el crecimiento económico promedio ha estado por encima de un consistente 7 por ciento anual. Actualmente el ingreso per cápita ronda los 1.000 dólares mientras que el 14,8 por ciento de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en 2007.² La economía del país se ha orientado crecientemente al exterior basada en un crecimiento impulsado por las inversiones y exportaciones. A pesar de la crisis global, la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó los 11.000 millones de dólares en 2008. Los valores exportados e importados alcanzaron el 160 por ciento del PIB en 2008, siendo EE UU, la Unión Europea (UE) y Japón los tres mayores mercados de exportación, respectivamente. Las exportaciones totales alcanzaron la cifra de 62.700 millones de dólares el mismo año. Los principales rubros fueron aceite en crudo, productos textiles y de indumentaria, calzado y arroz.³ Vietnam comienza a experimentar la transición de un estatus de país receptor de ayuda a una nación de ingresos medios.

Vietnam ya ha alcanzado cinco de los diez Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con la excepción de los objetivos relacionados con el medio ambiente, el país está en camino de lograr otro de los cuatro objetivos para 2015. La mayoría de los indicadores sobre la calidad del nivel de vida y bienestar ha mejorado. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Vietnam pasó de 0,561 en 1985 a 0,725 en 2007 y se encuentra en el puesto 116 entre los 182 países considerados.

A pesar de estas mejoras, persisten algunos problemas. En contraste con una economía abierta y con orientación exportadora, el sistema político continúa bajo el esquema autoritario de partido único con el Partido Comunista en el poder. Las limitaciones impuestas por éste hacen que no se tolere la oposición política y no abundan los incentivos para la reforma del Estado. Aún más, las grandes organizaciones de la sociedad civil con personería jurídica están completamente sometidas al Estado. El resultado es que las verdaderas organizaciones civiles permanecen debilitadas y que ninguna de estas agrupaciones se atreve a desafiar los intereses oficiales del Partido Comunista. No hay espacio para que los diferentes grupos sociales puedan hacer oír su voz. El actual modelo de gobierno y administración pública sigue siendo un sistema de control más que un esquema basado en la eficiencia y la distribución de servicios.

Es evidente que aún perviven bolsas de pobreza, mientras que la inversión pública y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) han estado principalmente dirigidas en beneficio de las ciudades más prosperas.⁴ A mismo tiempo en que el objetivo es construir un sistema de seguridad social y una red de protección comunitaria modernas, la imposición de la lógica de mercado en los servicios educativos y de salud han empujado crecientemente a los grupos de menores ingresos - trabajadores rurales y pobres de los suburbios - hacia el ciclo de la pobreza debido a las altas tarifas de estos servicios.⁵ De hecho, las políticas recientes corren el riesgo de crear más pobreza en Vietnam, tras haber experimentado dos décadas como el líder mundial en su reducción. Esto ya es evidente en el incremento de los niveles de pobreza que han pasado del 14,8 por ciento en 2007 al 17 por ciento en 2008.⁶

Disminuir la pobreza seguirá siendo un desafío para Vietnam durante la próxima década. En el plano interno, la actual crisis global ha desvelado la debilidad de las instituciones económicas vietnamitas y los riesgos de la inestabilidad macroeconómica. La inflación se ha incrementado marcadamente de uno a dos dígitos, mientras que el crecimiento económico se ha debilitado. Las políticas económicas, especialmente en el

² Oficina de Estadísticas Generales de Vietnam,(OEG) *Statistical Handbook of Vietnam 2008* (Hanoi: OEG, 2008).

³ Consejeros económicos y comerciales de la UE, 2009 Report on Vietnam" (Hanoi, 2009) y estadísticas del Ministerio de Industria y Comercio de Vietnam , 2010.

⁴ Forsberg, op.cit. y A. Kokko y P. Tingvall, "The Welfare State: Vietnamese Development and Swedish Experiences" en A. Kokko (ed) *Viet Nam: 20 years of Doi Moi* (Hanoi: The Gioi Publisher, 2008).

⁵ J.D.London, "Reasserting the State in Viet Nam Health Care and the logics of market-Leninism", *Policy and Society* 27/2 (2008), en pp. 115-28; y J.D. London, "Rethinking Viet Nam's Mass Education and Health Systems", en D. McCargo (ed.) *Rethinking Viet Nam* (London: Routledge-Curzon, 2004).

⁶ Q.V.Vu, "Vietnam's Economic Crisis:Policy Follies and the Role of State-Owned Conglomerates", *Southeast Asian Affairs 2009* (Singapore: ISEAS, 2009), en pp. 389-417. Estos valores difieren de aquellos de la Oficina de Estadísticas Generales de Vietnam. La tasa de pobreza era de 13.5 por ciento en 2008 de acuerdo al nuevo cálculo de los niveles de pobreza realizados por el gobierno, los cuales son menores a las mediciones anteriores y no están ajustados a los dramáticos incrementos de precios. De acuerdo a Vu y otras fuentes, el nuevo nivel de ingresos que marca la línea de pobreza supone 37 centavos de dólar de ingresos diarios. Por lo tanto, es irrelevante comparar los valores oficiales entre 2007 y 2008.

ámbito fiscal, de la inversión pública y del crédito financiero, aún se hacen con discrecionalidad a favor de las empresas estatales, a veces de manera disonante con la lógica de mercado. Por ello, resulta necesario un diseño cuidadoso para llevar a cabo una reforma estructural acompañada con cambios institucionales para lograr que Vietnam sea capaz de realizar la transición a un estatus de país de ingresos medios.

Desde el punto de vista externo, el progreso de Vietnam en su camino hacia el estatus de país de ingresos medios lo vuelve “impopular” con los donantes y la cooperación al desarrollo. Vietnam debe hacer un esfuerzo concertado para maximizar la última ventana de oportunidad para el cambio y el desarrollo en términos de *know how*, capacidad, soluciones para el desarrollo y capital para inversión de infraestructura pública. El gobierno de Vietnam está comenzando a advertir esta tendencia y ha realizado esfuerzos para desplegar los cambios necesarios y maximizar la utilización de la AOD mientras estos recursos todavía estén disponibles.

2. La eficacia de la ayuda a nivel internacional y sus implicaciones para Vietnam

2.1 Vietnam como socio de la comunidad donante

Como país socio, Vietnam ofrece valiosas experiencias de fuerte apropiación. En la década pasada, Vietnam ha sido internacionalmente reconocido como un caso exitoso de desarrollo y de fortaleza económica. Esta reputación se sostuvo a partir de marcadas reformas internas iniciadas durante la segunda mitad de los 1980. Aún más importante, estas reformas fueron iniciadas antes que la comunidad de los donantes pusiera en práctica la AOD en Vietnam durante 1993. Las reformas internas iniciales permitieron al país salir de la hambruna y el estancamiento y lograron alcanzar una economía que transformó drásticamente a la sociedad durante las dos últimas décadas, con aumentos espectaculares del ingreso per cápita y una marcada reducción en los niveles de pobreza.

Vietnam es uno de los mayores beneficiarios de la AOD en términos absolutos y en volumen de ayuda. No obstante, la AOD es modesta en relación con el ingreso per cápita, por lo que el país no es dependiente de la ayuda. La AOD representa el 4 por ciento del PIB (ver Figura 1. Anexo) El flujo de ayuda más significativo se incrementó sustancialmente desde mediados de los años 1990. Los fondos AOD (en dólares) aumentaron de 3.700 millones en 2005 a algo más de 4.400 millones en 2006, 3.426 millones en 2007 y 5.015 millones en 2008. En la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Hanoi en diciembre de 2009 la comunidad de donantes comprometió una AOD de 8.063 millones. Los diferentes valores demuestran que Vietnam ha sido un recipiente privilegiado de la ayuda internacional, aunque el porcentaje de la AOD en el total de los recursos financieros para el desarrollo es muy pequeño.

Los mayores donantes son el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) y Japón, quienes en conjunto representan entre el 70 y el 80 por ciento del total de la AOD. Casi dos tercios de esta ayuda se otorgan bajo la forma de crédito. Los diferentes países de la Unión Europea (UE) y las agencias de las Naciones Unidas proveen un cuarto del total, mientras que el resto está representado por más de cien donantes multi y bilaterales y ONG. Hoy, la comunidad de donantes en Vietnam consiste de 29 organismos bilaterales, todas las agencias multilaterales - incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo y las Naciones Unidas-, así como también 700 ONG internacionales.

Para simplificar la enorme tarea de administrar los flujos de ayuda provenientes de tantos donantes, Vietnam ha pedido a la comunidad de donantes que coordine sus políticas de ayuda. Esto ha resultado en la conformación de dos importantes grupos de armonización: el Grupo Bancario de los Seis y el Grupo de Donantes Afines (LMDG, por sus siglas en inglés). El Grupo Bancario de los Seis está conformado por el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC, por sus siglas en inglés), el Banco de Desarrollo de Alemania (KfW) y el Banco de Importación y Exportación de Corea (Kexim). Los miembros del LMDG son Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia,

Alemania, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, España, Irlanda, Bélgica y el Reino Unido. En términos de desembolso para la ayuda, el Grupo Bancario de los Seis representa el 70 por ciento del total, mientras que el LMDG contribuye con el 15-20 por ciento. Estos porcentajes reflejan la importancia de los proyectos del Grupo Bancario así como su relevancia económica, lo cual también indica el creciente peso de sus posiciones en los encuentros sobre política de la ayuda. El cuadro N° 1 muestra el listado de donantes y sus compromisos de gasto de la AOD para el periodo 2006-2010.

Cuadro N° 1. Fondos prometidos de la AOD a Vietnam 2006-2010

Vietnam: Encuentros del Grupo de Consulta : AOD Prometidos/Erogados					
Millones de US\$					
Bilaterales	Prometidos para 2010	Prometidos para 2009	Prometidos para 2008	Prometidos para 2007	Erogados en 2006
Australia	99	67	79	64	61
Canadá	26	29	36	27	32
Japón	1.640	900	1.111	890	890
Corea	270	269	286	111	116
Nueva Zelanda	8	7	9	6	3
Noruega	10	10	10	10	10
Rusia				0	27
Singapur				0	488
Suiza	21	22	18	23	19
Estados Unidos	138	128	115	85	53
Tailandia	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3
UE	1.415	823	967	949	1037
Comisión Europea	332	14	76	53	26
Austria	124	6	13		
Bélgica	26	79	35	21	22
República Checa	2	3	3	2	2
Dinamarca	68	64	84	83	67
Finlandia	50	47	32	24	27
Francia	378	281	228	370	488
Alemania	138	186	90	76	77
Hungría	30	1	50	1	0
Irlanda	20	25	33	23	6
Italia	17	3	70	56	53
Luxemburgo	13	13	16	13	13
Holanda	32	30	54	59	48
España	81	61	36	25	66
Suecia	21	21	42	45	44
Reino Unido	83	74	101	98	98
Subtotal bilaterales	3.627	2.540	2.626	2.164	2.735
Multilaterales					
Banco Asiático de Desarrollo	1.479	1.567	1.350	1.141	344
Agencias UN	210	98	90	71	63
Banco Mundial	2.498	1.660	1.110	890	768
Subtotal multilaterales	4.187	3.324	2.550	2.101	1.175
ONGs internacionales	250	250	250	180	140
Total	8.064	5.915	5.427	4.446	4.409

Fuente: Adaptado de *Donor Press Releases* del CG Meeting Pledge Summaries 2005–2009, Hanoi.

Suecia sale de Vietnam:
¿Un doloroso adiós o el inicio
de una relación normal?

Le Thanh Forsberg

Debido a un conjunto de factores, Vietnam ha recibido una gran cantidad de fondos durante los últimos quince años. El factor más importante ha sido su manera de administrar la AOD. En este sentido, este país asiático es a menudo citado como un caso de “buenas prácticas” por el fuerte compromiso gubernamental con la agenda de desarrollo nacional y su sostenido control de las intervenciones relacionadas con la ayuda.⁷ En segundo lugar, ya ejercía una fuerte intervención y administración para alinear a la AOD con sus propias prioridades de desarrollo antes de que estos conceptos hubieran aparecido en el discurso internacional de la ayuda para el desarrollo.⁸ Tercero, ha alcanzado resultados espectaculares en materia de reducción de la pobreza y avanza para lograr el estatus de país de ingresos medios, en tanto las reformas continúen.

Cuando Vietnam emergió de la profunda crisis económica de los años 1980, era altamente dependiente de la ayuda externa y se encontraba fuertemente endeudado con la Unión Soviética. La decisión política más sensible pareció ser la reforma y apertura de la economía, especialmente cuando la ayuda de la Unión Soviética y del bloque comunista terminó. Desde entonces, ha habido un consenso político sobre que las políticas de desarrollo deben diseñarse de tal manera que impidan categóricamente que el país se vuelva dependiente de la ayuda. Por tanto, hay que apostar por una fuerte apropiación nacional. Estas precondiciones son cruciales para entender por qué Vietnam ha sido capaz de mantener un saludable equilibrio entre una buena relación con la comunidad donante, por un lado, y un impulso sostenido interno propio e independiente, por otro. Aún más, su historia y las lecciones aprendidas del hecho de haber sido muy dependiente de la ayuda han creado un impulso subyacente para evitar esta situación, lo que inspiró al liderazgo vietnamita con el compromiso por el desarrollo de la nación.

La introducción de los conceptos incluidos en el Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial (CDF, por sus siglas en inglés) y el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) es un ejemplo útil de la innovación de las políticas gubernamentales y sus iniciativas. La Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (CPRGS, por sus siglas en inglés) fue adoptada para mostrar que el gobierno estaba intentando alcanzar metas más allá de aquellas establecidas en los paquetes concesionarios del Banco Mundial. No obstante, la CPRGS cambió no sólo el modo de pensamiento acerca del desarrollo sino también las prácticas para su planificación. Esta tendencia se ha fortalecido con el *Hanoi Core Statement*, que traduce la Declaración de París al contexto vietnamita.

El fuerte liderazgo del gobierno le permite al país alcanzar el estatus de buen socio de la ayuda a través de los esfuerzos coordinados del Ministerio de Planificación e Inversión (MPI) para la administración de la AOD. El MPI le provee a la comunidad de donantes un canal para el diálogo directo con el gobierno y los socios vietnamitas más importantes. Al mismo tiempo, éste tiene una mirada global de la planificación del desarrollo, lo que le permite poner en línea a la AOD con las prioridades del gobierno y los objetivos privilegiados. Este es el motivo por que el MPI prefiere promoverse a sí mismo como el principal director del concierto del desarrollo, mientras los ministerios sectoriales incorporan notas menores al proceso.

El fuerte liderazgo gubernamental en la cooperación internacional es una indicación adicional de la apropiación vietnamita, el cual busca conducir y alinear los esfuerzos de los donantes y de la cooperación al desarrollo con sus prioridades. Sin embargo, esto no indica el nivel de capacidad de las diferentes agencias gubernamentales para conducir y liderar las actividades de los donantes. Varios representantes de los donantes han sido críticos del MPI por no poseer la suficiente capacidad para ser el principal coordinador y planificador. En cambio, el MPI le presta mucha atención al control de la inversión pública y la administración económica, los cuales deberían estar bajo la jurisdicción del Ministerio de Finanzas. Como el principal coordinador de la AOD, el MPI desempeña un papel reactivo más que proactivo en lo que a conducir las actividades de los donantes se refiere.

⁷ Forsberg, op.cit.; L.T. Forsberg y A.Kokko, “From Growth to Poverty Reduction: The Framework for Development Cooperation in Vietnam”, SIDA Informe de país ,Stokholm: SIDA, 2008); y T.T. H. Nguyen, “Vietnam”, en *Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture*, The North-South Institute, Canada (2007)

⁸ Forsberg y Kokko, op.cit.

Además, la amplia descentralización en Vietnam ha revelado brechas considerables en la coordinación y supervisión del desarrollo entre los gabinetes ministeriales y las autoridades provinciales y los organismos sub provinciales. Cuando se transfieren las responsabilidades relacionadas con los temas fiscales y de planificación para el desarrollo, las autoridades centrales tienen escasa capacidad y poca autoridad para asegurar que las políticas nacionales y las prioridades sean implementadas. También, existen restricciones considerables en la capacidad de las provincias y organismos sub provinciales en términos de informes financieros, monitoreo y administración de acuerdo a resultados.⁹

2.2 Identificando la eficacia de la ayuda en Vietnam

Como “país mimado de los donantes”, Vietnam se ha posicionado como pionero entre los países receptores, comprometiéndose activamente con los esfuerzos internacionales para reformar la cooperación al desarrollo a nivel de cada país. Algunos observadores han ido más allá, al afirmar que es un país líder en el mundo en desarrollo en articular los principios, compromisos y objetivos en cuanto a la eficacia de la ayuda.¹⁰

En el marco de la cooperación al desarrollo, los principios de la Declaración de Roma y de París se han visto presentes en el contexto de la política de desarrollo de Vietnam. La Declaración de Roma llamó a la apropiación nacional, la alineación y la eficacia. Vietnam fue uno de los primeros países en establecer un Plan de Acción para la Armonización (HAP, por sus siglas en inglés) comprehensivo, para alcanzar estos objetivos. El primer plan de acción fue lanzado a finales de 2003 y ha sido actualizado anualmente desde entonces. Para finalizar el primer HAP y establecer un foro regular para discutir la eficacia de la ayuda, el gobierno y la comunidad de donantes han formado conjuntamente el Grupo Asociado sobre la Eficacia de la Ayuda (PGAE, por sus siglas en inglés).

Hecha pública en setiembre de 2005, el *Hanoi Core Statement* (HCS) es la primera adaptación local de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda. Aquella está construida alrededor de los mismos cinco principales temas de la declaración original: apropiación, alineamiento, armonización, simplificación, administración orientada a resultados y responsabilidad mutua. El *Statement* incluye menos compromisos específicos que la Declaración de París, pero tiene algunos indicadores y objetivos adicionales con miras al 2010.¹¹ La principal diferencia es que la HCS no incluye el compromiso de los socios para fortalecer el rol del parlamento en la formulación de estrategias del desarrollo y el manejo de los presupuestos, así como en la inclusión de la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo. Esto refleja la naturaleza autoritaria del Estado de partido único de Vietnam y su tendencia a centralizar control sobre y la apropiación del proceso de planificación del desarrollo.

En realidad, el HCS contiene un compromiso más fuerte con la comunidad de donantes - al prometer “un proceso de consulta amplio” para integrar la AOD dentro del proceso de planificación - que con la sociedad civil vietnamita. Otra diferencia es que Vietnam pone mayor énfasis en la complementación con los donantes y las ventajas comparativas nacionales. Aunque la diferenciación entre los donantes está basada en una valoración objetiva de sus capacidades y recursos, es también probable la influencia de la experiencia histórica y las relaciones de poder sigue siendo determinante.¹²

Vietnam aprobó la Agenda para la Acción de Accra (AAA) en octubre de 2008 y se encuentra implementando esta agenda de forma rápida. Concordando con este proceso, el gobierno ha acelerado la armonización de sus sistemas con los estándares internacionales en el campo de las adquisiciones, registros contables,

⁹ K.Kotoglou, M. Cox, M. Shimamura, H.V.Pharm, N.D.Dao y C.Nguyen, “Independent Monitoring of the Implementation of the Hanoi Core Statement at Sectoral and Sub-national Level in Vietnam”, informe final, Independent Monitoring Team (Hanoi, 2008)

¹⁰ Kotoglou *et.al*, op.cit.

¹¹ Nguyen, op.cit; Forsberg y Kokko, op.cit.

¹² Forsberg, op.cit.

transparencia y auditoría.¹³ El MPI tiene la responsabilidad en la coordinación con la Fuerza Conjunta Interministerial (IMTF, por sus siglas en inglés) a cargo de la AOD, las agencias del gobierno, y todos los grupos donantes con el fin de implementar la AAA y la HCS. El gobierno ha trabajado con la comunidad de donantes en la armonización de la administración de la AOD y se han creado varios componentes durante el periodo 2008-2009.

De hecho, 2009 fue un año intenso y fructífero para el gobierno vietnamita y los diversos grupos de donantes asociados en sus esfuerzos de promover la eficacia de la ayuda. Para tener un rol proactivo en la implementación de la AAA, el MPI llevó a cabo cursos de capacitación y tres talleres de sensibilización en la administración pública. Las publicaciones y comunicaciones de la AAA estuvieron disponibles para todos los gabinetes ministeriales y provinciales con el fin de facilitar la comprensión de los contenidos de la agenda.¹⁴ El PGAE se comprometió a realizar el Plan de Acción 2009 basado en el marco de implementación de la AAA. Los resultados han sido evidentes en varias iniciativas conjuntas con los donantes.

Mientras que los grupos asociados y los programas conjuntos se han formado con una creciente armonía, la División del Trabajo (DdT) es aún incipiente. Hasta el momento, sólo los Estados miembros de la UE están siendo presionados para trabajar en este punto. Bajo la Hoja de Ruta de Armonización de la UE (*EU Harmonisation Roadmap*) la DdT fue motivo de una acalorada discusión sobre su aplicabilidad en vista de la decreciente importancia de la AOD en Vietnam. Cada vez existe una mayor comprensión de que es más importante la implementación de la AAA y la DdT en un momento en que algunos donantes han comenzado a disminuir su asistencia a Vietnam y están adaptando la naturaleza de su cooperación a las características de un país de renta media.

El enfoque del donante líder se ha vuelto una tendencia única e interesante en Vietnam, que se pone en práctica con mayor claridad en las actividades conjuntas. La tendencia está creciendo y es replicada por los grupos de la UE y la LMDG. De hecho, este enfoque ha sido desarrollado y replicado desde su uso en programas anticorrupción (AC), donde Suecia tiene un papel de donante líder desde 2005. El gobierno de Vietnam requirió a Suecia que trabajara con otros cinco donantes y el Inspector Gubernamental. Este programa también ha sido incorporado dentro de la PRSC, un programa lanzado por el Banco Mundial y financiado por una docena de donantes pertenecientes a la LMDG. Actualmente, varios programas tienen un sólo miembro LMDG como donante líder. Por ejemplo Canadá lidera el componente del Programa de Capacitación para Mejorar la Gestión (CCBP, por sus siglas en inglés) en el apoyo al LMDG al Plan de Acción de Armonización (HAP, por sus siglas en inglés), tratando de desplazar el foco más allá de la administración de la AOD hacia la administración pública como parte de una estrategia de sostenibilidad más allá de 2010. En otro orden, Dinamarca encabeza un acuerdo de financiamiento conjunto para un proyecto de entrenamiento en compras públicas, mientras que Holanda se ha hecho cargo de un fondo fiduciario conformado por varios donantes, dedicado a la reforma de la administración de las finanzas públicas. En términos de división sectorial, la Comisión Europea ha tomado el liderazgo en varios sectores tales como la salud y la educación; Dinamarca, en materia de medio ambiente, Suecia en temas de anticorrupción y Alemania en el área de recursos hídricos.¹⁵

La iniciativa del gobierno en designar un donante líder en el programa anticorrupción es un enfoque interesante que ha sido replicado en otros sectores, donde los donantes cooperan con sus socios vietnamitas para asignarle un rol de liderazgo. Este enfoque crea un verdadero apoyo a la programación conjunta de los donantes y es un paso positivo en el desarrollo de la División del Trabajo.

¹³ SIDA "Strategy Report 2009 for Vietnam", Embajada de Suecia, Hanoi, 2009.

¹⁴ Partnership Group on Aid Effectiveness (PGAE), "Progress Report on Aid Effectiveness", Encuentro de medio término del Grupo de Consulta, Dak Lak, 8 al 9 de junio de 2009.

¹⁵ PGAE, op.cit; y European Union, "EU Harmonisation Roadmap" EU Development Annual Report 2008 (Hanoi: Delegation of the European Union to Vietnam, 2009)

En términos de la División del Trabajo de los donantes, Vietnam se caracteriza por algunos desafíos y oportunidades específicas. Los retos pendientes residen en el hecho de que Vietnam experimenta una significativa fragmentación en la ayuda debido a su estatus en tanto “país mimado”. Se realizaron 752 misiones de donantes en 2007.¹⁶ Un ejemplo que a menudo se cita en lo referido a la fragmentación de la ayuda es el sector agrícola y el desarrollo rural, ambos coordinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, donde se están desarrollando 200 proyectos, a los cuales se agregan entre 40 y 50 nuevos proyectos cada año. En el sector salud, el correspondiente Ministerio debe destinar una gran cantidad de tiempo para atender a las numerosas misiones diariamente -en términos de dinero representan una mínima porción dado que el 98 por ciento de los fondos son provistos por donantes individuales. Este Ministerio debe trabajar con hasta 25 donantes, 17 de los cuales proveen menos del 10 por ciento del total de la ayuda en el sector salud. El resultado es que el gobierno central y los gabinetes ministeriales no pueden controlar el cúmulo de proyectos dentro de sus áreas respectivas o proveer estadísticas fiables sobre desembolsos. Esta situación ha provocado la existencia de estructuras de administración separadas.¹⁷ Desde junio de 2009, el MPI y el PGAE han estado discutiendo la División del Trabajo internacional con el objetivo de establecer un Marco Estratégico para la AOD durante el periodo 2011-2015, en el cual se identifique el rol óptimo y la ventaja comparativa de cada donante.¹⁸

También se han desarrollado acciones por parte de los donantes. En particular, los Estados miembros de la UE se encuentran bajo una fuerte presión para trabajar con objetivos en esta área.¹⁹ Se realizó un mapeo de cada miembro europeo por sector en marzo de 2007, lo que fue seguido por un taller para debatir posibles acciones. Un segundo mapeo se realizó en noviembre de 2008. Algunos donantes todavía prefieren desarrollar proyectos individualmente o no desean subsumir su control a agendas de desarrollo administradas por los vietnamitas debido a la falta de confianza en los sistemas de administración gubernamental y sus capacidades. No obstante, hay una tendencia hacia la mejora en la coordinación de los donantes, a la armonización de los proyectos y al alineamiento con las estrategias principales de desarrollo del gobierno.

3. El rol de Suecia en el desarrollo y en la ayuda

Suecia es un país pionero en materia de políticas de desarrollo internacional, tal como lo manifiesta el documento gubernamental Políticas para el Desarrollo Global. No hay dudas de que las políticas de AOD de Suecia han estado fuertemente influidas por varios lineamientos y acuerdos establecidos a nivel multilateral. El documento sueco mencionado que guía la política de cooperación y de otras áreas relevantes donde Suecia interactúa con países en desarrollo, está explícitamente basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en las directivas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para la Reducción de la Pobreza.

A nivel nacional, Suecia ha asumido un papel importante en el apoyo a las reformas cruciales en Vietnam. Suecia es conocida en ese país no por la AOD en sí misma sino por lo que sucedió con las políticas suecas respecto de Vietnam a finales de los 1960, y la decisión de permanecer y apoyar al país en los 1980, cuando todos los otros donantes se retiraron o impusieron sanciones. El debate sobre Vietnam que se produjo en el país escandinavo y el fuerte apoyo de las organizaciones de solidaridad hizo que la ayuda humanitaria date de una época tan temprana como 1965. El lazo entre ambos países se formalizó pocos años después con el inicio de relaciones diplomáticas plenas – el primer país occidental que lo hizo – y el comienzo de un programa de ayuda bilateral con la entonces denominada República Democrática de Vietnam. Suecia y Finlandia fueron los únicos donantes bilaterales occidentales que continuaron apoyando al país después de 1979 cuando la comunidad internacional comenzó a imponer sanciones debido a la intervención militar en

¹⁶ OECD/DAC, “Vietnam”, en 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010 (Paris:OECD, 2008)

¹⁷ Kotoglou *et al.*, op.cit.

¹⁸ PGAE, op.cit.

¹⁹ EU, op.cit

Camboya. La ayuda sueca representa el 55 por ciento del total de la ayuda occidental realizada entre 1965 y 1991. La continuidad del apoyo sueco, indudablemente apreciada por los líderes vietnamitas, ha sido un fuerte determinante para que sea visto en el país como un socio especial y un “amigo confiable” en el largo plazo.

Una relación cercana durante cuarenta años con Vietnam ha dado a Suecia una ventaja comparativa y es una fuente de confianza, aunque ya no sea el principal donante y el volumen de su ayuda sea de hecho limitado en comparación con otros. Un ejemplo de su estatus es que hay algunas áreas fundamentales de la cooperación para el desarrollo donde el gobierno vietnamita ha podido cooperar con Suecia y sólo con otros pocos. El embajador vietnamita en Estocolmo afirmó: “...nuestra relación especial con Suecia nos permite pedir ayuda en cuestiones sensibles en las que no podríamos hacerlo con otros donantes, por ejemplo en el diálogo que mantenemos en materia de anticorrupción y reforma judicial”.²⁰ Dado que todavía el proceso de decisión política está altamente centralizado, las reformas y cambios que afectan a estas estructuras son directa y estrictamente decididos por los líderes principales del país, quienes son los que eligen a los donantes que deben cooperar en las áreas sensibles. Evidentemente, Suecia supera el test de sensibilidad y ha sido invitada a desempeñar un rol en la democratización, la anticorrupción y los derechos humanos en su relación con la reforma judicial. Algunos dirigentes del partido enfatizaron que Suecia ha adquirido una reputación global debido a su transparencia, apertura y su sistema democrático caracterizado por la existencia de múltiples partidos políticos orientados sobre todo a la formación de consenso.²¹

El compromiso de Suecia en Vietnam refleja claramente su enfoque en la perspectiva de los derechos, sea en materia de cooperación en gobernanza democrática; reforma de la administración pública; democracia parlamentaria; anticorrupción, reforma de los medios o del sistema judicial. Condicionado por el gobierno vietnamita y el consenso social de que Suecia es el mejor socio a quien recurrir cuando se trata de reformas sensibles en el campo de la gobernanza, democracia y derechos civiles, Suecia ha sido invitada como socio en un proyecto piloto de desarrollo para participar en una posible cooperación al desarrollo con otros donantes en estas áreas.

Una clara tendencia de las intervenciones suecas en Vietnam es el desplazamiento del apoyo a los proyectos relacionados con el desarrollo institucional y la construcción de capacidades del gobierno central con vistas al patrocinio de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos privados dedicados a la promoción de los derechos de las personas. El cambio refleja una nueva percepción y otros modos de intervención. En relación al apoyo al fortalecimiento del Estado de derecho, por ejemplo, el objetivo apunta a redefinir el sostén de las causas de los derechos civiles para que éste no pueda ser interpretado por el gobierno como una herramienta de control del comportamiento de la población, sino como un medio para la protección de los derechos de los ciudadanos.

En comparación con otros socios de la UE, Suecia se ha involucrado en un número más reducido de sectores, a los cuales identifica como de interés estratégico para Vietnam. El gobierno vietnamita aprecia la ventaja comparativa sueca, especialmente en materia de derechos humanos y gobernanza democrática, así como en cuestiones de medio ambiente y recursos naturales. No obstante, Suecia quizás hubiera podido realizar una mejor intervención para lograr un diálogo con el gobierno vietnamita y sus donantes con vistas a alcanzar efectos más sustanciales en esas áreas.

Algunos representantes de agencias europeas han afirmado que Suecia es un buen donante para estimular el diálogo con el gobierno vietnamita en temas sensibles. Es un socio único, capaz de tratar tópicos críticos con el gobierno. Un ejemplo concreto de esto es el caso ya mencionado respecto del pedido de Vietnam para que Suecia adopte un papel de liderazgo, en coordinación con otros donantes y el gobierno, en el programa anticorrupción lanzado en 2001.

²⁰ Forsberg, op.cit.

²¹ Forsberg, op.cit.

4. El proceso de retirada: Retos y oportunidades

4.1 Comprendiendo el proceso sueco de concentración geográfica

En una decisión publicada en agosto de 2007, el gobierno sueco decidió concentrar sus actividades de cooperación para el desarrollo y reducir el número de países beneficiados, pasando de 70 a 33. El enfoque de Suecia para la cooperación se realizará en tres grupos de países: socios de largo plazo, especialmente en África; países en situación de conflicto o post conflicto y economías en transición de Europa oriental. Los países en donde se producirá una retirada se dividen en dos grupos: aquellos en donde se realizará de forma directa y otros en los que se hará de manera gradual, a partir de una elección selectiva y estratégica. En este contexto, la decisión para cada caso en particular deberá ser considerada como una decisión puramente política, reflejando las preferencias del gobierno sueco.

La conceptualización que indica que la eficacia de la ayuda sueca aumentará debido a que se concentrará en menor cantidad de países se basa en la creencia de que existe un abanico de socios demasiado amplio, y que por lo tanto una reducción permitirá al país ser un donante más eficiente. La principal preocupación de los responsables de la formulación de políticas suecos es fortalecer su potencial y la eficacia en las áreas y los países actualmente involucrados en la cooperación al desarrollo. Suecia ha elegido permanecer enfocado en términos de país receptor y se ha visto crecientemente forzada a identificar su concentración sectorial y sus intervenciones. No obstante, la reducción de la cantidad de países receptores fue una decisión política, mientras que la identificación de las intervenciones sectoriales en cada país requiere diferenciaciones. Mientras es relativamente simple identificar cuántos sectores hay en cada país, se requiere un mayor análisis de los proyectos para identificar cuál sector intervenir y cómo, en tanto que los sistemas difieren de un país a otro.

4.2 El proceso formal de salida de Vietnam y sus implicaciones

Vietnam es un país del cual Suecia se retirará gradualmente. Es probable que dos consideraciones hayan contribuido a la decisión de desechar a Vietnam de la lista de países asociados. Primero, el desarrollo económico de Vietnam ha sido vigoroso por casi dos décadas y el país ha sido marcadamente exitoso en la reducción de la pobreza. Dentro de pocos años, Vietnam pasará de su estatus de país de bajos ingresos y se graduará como nación de ingresos medios. Por esta razón, Vietnam ya no necesita urgentemente de la ayuda sueca. En segundo lugar, los representantes de los partidos de centro derecha que forman la coalición de gobierno en Suecia han criticado severamente el sistema de partido único vietnamita. Probablemente no sea casual que todos los Estados socialistas de partido único hayan sido eliminados de la lista de socios de largo plazo.²²

Vietnam se encuentra entre un pequeño número de países donde la cooperación selectiva es aplicada en un proceso de retirada gradual durante un periodo largo. En este caso, Suecia ha decidido que la ayuda bilateral termine en 2013. Debido a ello, Suecia ha sido el primer donante que declaró públicamente la finalización de la ayuda a Vietnam, y es la única agencia que tiene una estrategia de salida.

Como parte del proceso formal, Estocolmo envió un mensaje a su representación diplomática en Hanoi una vez que la decisión política fue tomada a principios de agosto de 2007. La instrucción fue que se comunicara formalmente la decisión al gobierno y a los otros donantes en Vietnam. No obstante, habiendo sido enviada la información a los cuerpos gubernamentales más importantes, el MPI y los consejeros comunitarios en materia de desarrollo no comprendieron el significado real de la decisión. El mensaje transmitido a través de

²² Forsberg y Kokko, op.cit.

visitas individuales a varios ministerios y en una conferencia de prensa fue principalmente que el gobierno de Suecia había decidido terminar con la cooperación al desarrollo en Vietnam, sobre la base conceptual de la estrategia de concentración del abanico de países receptores. En este momento, no hubo mención de lo que la decisión implicaba, cómo se implementaría el proceso de retirada y si serían necesarias futuras discusiones.

Aunque el anuncio provocó un shock a los funcionarios responsables de las áreas donde la ayuda sueca había sido más voluminosa, la cobertura de prensa fue relativamente menor. La decisión no tomó a la comunidad de donantes por sorpresa. Después de aproximadamente seis meses, Suecia hizo pública su estrategia de retirada del país, lo que ayudó a mejorar el clima y permitió centrarse en las implicaciones de la decisión de retirarse y en la implementación del proceso correspondiente. Guiados por la estrategia, hay un nuevo marco para el acuerdo bilateral. El marco estipula que la cooperación al desarrollo existente se desplegará en el periodo 2009-2013. Los tres objetivos primarios de Suecia son promover una gobernanza democrática fortalecida, incrementar el respeto por los derechos humanos y el desarrollo de un medio ambiente sostenible. Durante este periodo de retirada, Suecia continuará participando selectivamente en tres áreas prioritarias: democracia y derechos humanos, anticorrupción y medio ambiente y cambio climático. La perspectiva sobre los derechos es incorporada en las tres áreas de la cooperación como un enfoque común para guiar los resultados.

La nueva cooperación selectiva es vista como un puente entre la cooperación al desarrollo tradicional del tipo donante-receptor a una nueva forma donde se establecen relaciones más simétricas impulsadas por los socios a partir de intereses mutuos (Partner driven cooperation, PDC). Esto significa que en esta fase de retirada gradual Suecia se volcará más hacia socios que se encuentran fuera de las esferas del gobierno, con el objetivo de construir asociaciones público-privadas que involucren instituciones, empresas y actores de la sociedad civil de ambos países. Por ejemplo, áreas que han sido beneficiadas por la cooperación al desarrollo durante la era de la ayuda – por ejemplo, medio ambiente- pueden ser apoyadas para nuevas asociaciones en materia de investigación, comercio e industria.

5. La salida sueca: Prácticas y limitaciones

La siguiente sección de este informe está basada en entrevistas realizadas en Hanoi y Estocolmo entre septiembre y diciembre de 2009 y en un taller realizado en Hanoi en diciembre de 2009 en colaboración con la Embajada de Suecia. Se ha recabado la perspectiva de cuatro grupos principales: funcionarios vietnamitas en cargos relevantes; decisores de política suecos en Estocolmo; y funcionarios relacionados con el desarrollo que forman parte del equipo sueco en Vietnam y representantes de los donantes internacionales (principalmente de Estados miembros de la UE) en Hanoi. Otras fuentes consultadas incluyen los informes internos de la representación sueca en Hanoi y memos sobre la estrategia anual, esquemas matriciales sobre la política de intervención sectorial y la planificación presupuestaria durante el periodo de retirada.

5.1 Percepción general: Tristeza, aunque no sea para tanto

La decisión sueca de abandonar Vietnam no es un hecho revolucionario, dado el desarrollo del país y la gran cantidad de donantes que operan en él. La decisión de salir no fue de importancia para la asociación y la estrategia general de desarrollo. Sin embargo, tiene algunas implicaciones para algunas reformas críticas y sensibles debido al rol estratégico de Suecia en el diálogo con el gobierno de Vietnam.

Por una parte, el volumen de la ayuda sueca es pequeño en relación al total de la ayuda de 2009 (aproximadamente 0,3 por ciento del total y 1,5 por ciento del total de los compromisos de la UE. No habrá consecuencias significativas en términos de recursos y conocimientos para los donantes en sectores donde Suecia se ha involucrado, ya que varios grupos y donantes pueden llenar el vacío.

La reacción de otros donantes bilaterales y multilaterales fue variada, y dependió del hecho de tener o no un trabajo conjunto con Suecia. Entre los 13 donantes bilaterales del LMDG, la reacción fue de comprensión. Algunos de estos donantes también están experimentando procesos similares de reducción de países con quienes trabajar y quizás podrían tener que lidiar con las mismas consecuencias políticas. Por ejemplo, Dinamarca ha declarado oficialmente que para 2012 todos los sectores tradicionales de ayuda serán reestructurados con el objetivo de renovar las modalidades de cooperación y las prioridades. El Reino Unido también tiene que adaptar su nueva estrategia en Vietnam a un proceso de transición con el abandono de algunos sectores, tal como ocurre en el caso de Holanda, Bélgica y Alemania.

Sin embargo, la decisión ha afectado a los vietnamitas, a los suecos y a los otros socios de desarrollo que han estado directamente involucrados en la cooperación del desarrollo patrocinada por Suecia. Es particularmente duro para los expertos en desarrollo vietnamitas y suecos ver que Suecia abandona su rol vital en varias áreas de la gobernanza democrática y de los compromisos de largo plazo en las reformas que se están llevando a cabo en estas áreas.

Es evidente que la salida de Suecia no resulta una sorpresa para la comunidad de donantes, particularmente para la LMDG, en tanto que existieron advertencias tempranas y ha habido discusiones en los cinco años previos. Aunque no hubo una declaración formal durante este periodo, fue ampliamente reconocido que los donantes tendrían que haber pensado y preparado la adaptación de la naturaleza de su cooperación del desarrollo al nuevo estatus de Vietnam como país de ingresos medios. En el caso de Suecia, los representantes de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) en Hanoi señalaron la cuestión de una posible retirada de las tareas relacionadas con la cooperación al desarrollo y de una eventual salida de Vietnam en una época tan temprana como 2005/06 basados en la planificación del gobierno sueco. Por ejemplo, este tipo de consultas informales se produjeron durante los encuentros regulares con los consultores de desarrollo pertenecientes a la UE.

Sin embargo, no hubo consultas previas, ni formales ni informales, con los socios vietnamitas en cuanto a la posible salida. Naturalmente, la decisión provocó un shock a los socios vietnamitas. Es evidente que la decisión del gobierno sueco fue puramente unilateral y no hubo con consultas previas con Vietnam. Se produjo una confusión en relación al compromiso sueco de largo plazo; algunos estuvieron además preocupados por las crecientes exigencias suecas a los países respecto de sus compromisos con los derechos humanos pudiera haber impedido la renovación de su cooperación al desarrollo con Vietnam. Si este fuera el caso, la salida hubiera sido entonces considerada contraproducente en relación con los logros de largo plazo obtenidos por Suecia en Vietnam. Funcionarios del MPI estaban preocupados acerca de la sustentabilidad de varios programas de cooperación críticos donde Suecia había tenido el liderazgo o el rol de donante líder, tales como los programas anticorrupción, la democracia parlamentaria, la reforma legal y el *Chia Se*, un programa piloto sobre democracia de base y descentralización de la planificación del desarrollo. El gobierno tenía grandes esperanzas de que esta última iniciativa pudiera ser replicada a lo largo del país.

Los actores nacionales estaban en gran parte preocupados por que la apropiación y la responsabilidad mutua no fueran lo suficientemente tenidas en cuenta en la decisión de retirarse, a pesar del alto respeto por Suecia como socio confiable con los compromisos globales del desarrollo. Hubo tristeza por la pérdida de un socio tan confiable, capaz de construir diálogos únicos y constructivos y de generar confianza en los líderes nacionales y los socios locales. Además, la cooperación sueca ha sido orientada a resultados y ha provisto un ejemplo de las mejores prácticas de los donantes en cuanto al desembolso de la ayuda debido a la modalidad descentralizada de su entrega. Ciertamente, la pregunta ¿por qué Vietnam? ha sido hecha a menudo también entre los otros socios vietnamitas. Ellos se habían acostumbrado y se sentían confortables con los compromisos de largo plazo y los diálogos constructivos mantenidos con Suecia. La decisión causó algo de tristeza y confusión, y se percibió que Suecia había fallado en algunos aspectos relacionados con las consultas y la comunicación.

5.2. La comunicación y el diálogo en el proceso de salida: La perspectiva de los actores

La comunicación es considerada un paso central en la implementación de la salida de un donante. Una buena comunicación permite al socio receptor y al resto de los donantes prepararse adecuadamente y adoptar medidas para llenar las brechas posibles en términos de capacidad y financiamiento.²³ En este contexto, la comunicación se refiere al grado de transparencia: el modo en que Suecia comunicó y compartió información acerca de su decisión. Después del paso de la comunicación viene el estadio del diálogo y la negociación en el que actúan todos los participantes relevantes.

5.2.1 Comunicación: Transparencia e información

Primero, se debe comprender que la decisión sueca de reducir el abanico de países receptores comenzó con los intereses unilaterales emanados de las nuevas prioridades y enfoques sobre el desarrollo, los cuales tienen algunas limitaciones en términos de los ideales actuales en relación a la apropiación y la responsabilidad mutua de la asociación. De ahí que la comunicación y el diálogo con los actores del desarrollo en Vietnam podían sólo comenzar después de que la decisión fuera tomada.

Hubo una brecha temporal entre la decisión tomada y el comienzo de la comunicación y el diálogo respecto a la finalización de la cooperación al desarrollo en Vietnam. La decisión se hizo pública primero en los medios suecos un fin de semana a principios de agosto de 2007 – un periodo calmo en Vietnam, en tanto que la mayoría del cuerpo de los funcionarios extranjeros dedicados a la cooperación del desarrollo se encontraban de vacaciones, incluyendo el director sueco de la misión. Esta declaración inicial fue seguida una semana más tarde por una comunicación oficial entre Estocolmo y la Embajada sueca en Hanoi.

El despliegue de los planes de acción sufrió algún retraso. Tomó algo de tiempo a los responsables de la formulación de políticas identificar el significado concreto de la salida con el objetivo de desarrollar una estrategia. Durante este lapso, el gobierno vietnamita y sus socios demandaron ansiosamente una explicación clara por parte del equipo sueco en el país.

La Embajada en Hanoi recibió un mensaje formal del Ministerio de Finanzas con instrucciones sobre cómo y qué informar al gobierno de Vietnam, organismos relevantes y a los representantes de los grupos de socios de desarrollo. La comunicación fue oficial y transparente a través de una conferencia de prensa y visitas individuales a organismos gubernamentales relevantes por parte de representantes del equipo sueco. Sin embargo, la perspectiva de los representantes nacionales e internacionales reveló que aunque Suecia informó exitosamente a varios participantes su retirada de Vietnam, los representantes fracasaron en clarificar qué significaba la decisión y sobre qué términos las condiciones cambiantes serían implementadas. Como resultado, siguió un periodo de confusión y tensión para los vietnamitas y sus socios de desarrollo.

5.2.2 Diálogos y negociaciones

Las verdaderas negociaciones y diálogos en relación a la salida comenzaron alrededor de seis meses después de que la decisión fuera anunciada. La Embajada en Hanoi comenzó las discusiones con varios socios nacionales en relación con los programas que debían eventualmente terminar en el momento en que llegue el final oficialmente pautado y aquellos que podrían extenderse basados en evaluaciones externas y diálogos con los participantes involucrados. La ASDI en Hanoi mantuvo una actitud activa en los diálogos con los asociados nacionales y los donantes externos en relación a los donantes alternativos que podrían hacerse cargo de sus programas. Esta acción fue muy apreciada por Vietnam, en tanto ayudó al gobierno vietnamita y a los asociados nacionales a lograr la continuidad de los programas suecos. La ayuda de Suecia fue valiosa dada la existencia de ciertos programas donde el gobierno vietnamita había sido precavido o reacio en la selección de los donantes, tal como en los casos relacionados con la anticorrupción, la reforma judicial y la democracia parlamentaria.

²³ N-S Schulz, "La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación", FRIDE Documento de Trabajo 79, 2009.

Concientes de encontrarse en una situación sensible, la Embajada en Hanoi puso especial atención a los diálogos y negociaciones, mientras que en Estocolmo se decidía una estrategia de salida. Como resultado de estos diálogos y negociaciones se produjeron varios resultados concretos, por ejemplo en el caso de la asistencia legal, Suecia le delegó a Dinamarca la administración de este programa en el cual Estocolmo comprometió fondos hasta 2013. Se decidió que un conjunto de programas serían renovados y extendidos en caso de ser requerido por parte del gobierno y los asociados nacionales. Los ejemplos incluyen el *Chia Se*, un programa que el MPI buscó extender y replicar debido a su inesperado resultado positivo, la educación legal y la colaboración en investigación científica. Suecia se comprometió a extender estas iniciativas por dos años adicionales a partir de su expiración original.

En la preparación de la estrategia de salida, la Embajada contrató un consultor externo para realizar un estudio sobre todos los proyectos actuales y pasados en materia de cooperación en Vietnam, incluso aquellos que transitaron por un canal no oficial y que recibieron algún tipo de apoyo de la ASDI. El estudio fue utilizado en Estocolmo para preparar la estrategia de salida. También se realizaron dos talleres de consulta en Hanoi en marzo de 2008, en los que participaron responsables de la formulación de políticas y expertos pertenecientes al Ministerio de Finanzas y a la ASDI. En el primer taller, los delegados fueron informados sobre las necesidades del país en materia de desarrollo y reforma, así como sobre las estrategias que Suecia podría adoptar en las siguientes intervenciones estratégicas. El segundo taller fue para los responsables de la formulación de políticas y expertos de la oficina central de la ASDI y los expertos suecos destacados en Hanoi, con el fin de intercambiar ideas y discutir soluciones potenciales. La delegación también se encontró con representantes del gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil con el fin de obtener más insumos.

Las diversas negociaciones y diálogos entre la Embajada sueca en Hanoi y los actores nacionales tuvieron efectos en la estrategia de salida. Como resultado, la concentración de la AOD bilateral con los organismos del gobierno central de los últimos años ha cambiado ahora hacia el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y hasta para activistas individuales. Las organizaciones de la sociedad civil sueca y vietnamita consideran que este cambio es un movimiento sustantivo hacia los esfuerzos conjuntos para construir una mejor sociedad civil y el pluralismo en Vietnam, en tanto la ayuda no está siendo exclusivamente canalizada a los organismos del gobierno central.

5.3 La administración de la salida y su implementación

La administración de la salida es la segunda fase de un proceso de retirada y abarca la planificación y la implementación. Schulz señala que una cuidadosa planificación e implementación de la salida permite una considerable adaptación y previsión a los actores nacionales, lo que resulta necesario para la buena práctica de los donantes.²⁴ Una planificación e implementación eficiente afecta la sostenibilidad de los resultados del desarrollo, en tanto revelan la responsabilidad de los donantes con el proceso de salida y la capacidad de los asociados nacionales para responder al retiro de fondos y el asesoramiento técnico externo.

5.3.1 La planificación de la salida

Una vez que la estrategia de salida fue decidida después de las negociaciones, la Embajada en Hanoi recibió instrucciones para realizar un plan de retirada. Este plan comprende dos procesos paralelos. El primer paso consistió en preparar la finalización de los programas que ya no se ajustaban a los marcos de desarrollo acordados o trasladarlos a los socios vietnamitas y/o donantes alternativos que estuvieran dispuestos a continuarlos. La segunda fase consistió en definir cómo instrumentalizar la salida en caso de que existiera una estrategia “de entrada”. Es decir utilizar las oportunidades emanadas de la cooperación simétrica impulsada por los distintos actores a partir de intereses mutuos y diversos entre Suecia y Vietnam,

²⁴ Schulz, op.cit.

más allá de los canales patrocinados por los fondos públicos. La segunda fase requiere más tiempo que cualquier otra en el proceso de transición. También fue un desafío definir actores o grupos potenciales que se ajustaran a las nuevas prioridades y modalidades de ayuda sueca en Vietnam.

Desde la perspectiva de los actores suecos, la finalización de los programas que ya habían alcanzado su etapa final fue un reto menor, aunque aquellos programas que debían volverse más autosuficientes requirieron un diálogo cuidadoso con los socios nacionales. La negociación con los asociados vietnamitas en relación con la finalización de los programas en materia de salud, energía o cultura fue más fluida que en áreas sensibles en las que Suecia había sido un donante líder.

El proceso de planificación sueco incluyó negociaciones con actores nacionales para saber mejor si continuar o terminar los programas, y cuál componente de aquellos podían asumir otros donantes. En la mayoría de los casos, las brechas serían cerradas por grupos de trabajo conjuntos que han estado asociados con Suecia.

La transición a una cooperación simétrica impulsada por los socios a partir de intereses mutuos (PDC) atrajo una gran atención por parte de los socios suecos y nacionales, así como de los donantes que están tratando de encontrar una estrategia de transición adecuada sobre el conjunto de la cooperación en Vietnam. Como una experiencia de aprendizaje, varios donantes bilaterales han mostrado interés en el planeamiento de la PDC y cómo el concepto es adoptado y llevado a la práctica. Sin embargo, la PDC ha probado que no es fácil dado que necesita mucho personal, tiempo y esfuerzo.²⁵ Como tal, ha requerido mayor cantidad de aclaraciones y guías, las cuales estuvieron prácticamente ausentes en el proceso de planificación desarrollado entre los organismos centrales en Suecia y el equipo que operaba en Hanoi, según la opinión de estos últimos.

5.3.2 La implementación de la salida

La implementación de la estrategia de salida ha tomado algún tiempo, en particular el componente de PDC. De acuerdo con el plan, se llevó a cabo un proceso dual durante los dos primeros años después de que la decisión de abandonar el país fuera tomada. Un elemento consistió en desarrollar el proceso de transición, de manera tal que se pueda integrar los programas ya finalizados dentro de los planes que continuaban desarrollándose. Los actores suecos y vietnamitas consideraron que este proceso fue exitoso, dada la capacidad y la apropiación vietnamita en estos programas, así como por la existencia de grupos de trabajo conjuntos de los donantes.

El otro elemento fue un proceso de cooperación selectiva e identificación de actores y socios para las nuevas prioridades suecas, basadas en tres áreas: gobernanza democrática, derechos humanos y medio ambiente y cambio climático. Los problemas relacionados con la corrupción constituyen el principal foco de los programas de la gobernanza democrática. Mientras que el PDC es integral a las tres áreas, también forma un componente separado para construir puentes entre las prácticas suecas tradicionales de ayuda bilateral y la nueva asociación en comercio e inversión con los nuevos actores suecos, vietnamitas y de las organizaciones de la sociedad civil internacional, así como activistas individuales y del sector privado. El PDC está llamado a ser un instrumento de la relación bilateral después que la ayuda haya finalizado. Este proceso ha sido catalogado como de “aprender haciendo”, dado que el proceso de planificación del PDC en Vietnam ha sido muy importante para la ASDI en Estocolmo en la formulación de una estrategia de PDC global para todos los países asociados. Esto ha sido posible debido a la iniciativa conjunta y a la armonización entre la cooperación al desarrollo y los organismos encargados del comercio en la Embajada en Hanoi.

²⁵ SIDA, op.cit

Para finales de 2009, la matriz de resultados sueca mostró que se habían identificado cuarenta asociaciones potenciales. De éstas, siete habían comenzado a través del sistema de subsidios planificados (*planning grants*) de la ASDI y se espera que tengan un papel de liderazgo en el PDC. Para cumplir con la sostenibilidad de los programas de salida mas allá del periodo de financiamiento bilateral, Suecia decidió extender la cooperación en los casos de investigación científica, educación legal y *Chia Se* después de las consultas y recomendaciones realizadas por equipos de evaluación independiente.

El enfoque global que Suecia adoptó en el proceso de implementación con el fin de sostener las nuevas prioridades y modalidades de ayuda está guiado por la perspectiva de los derechos, así como de la pobreza y la igualdad de género. Esto influye el camino, el canal, el sector y los actores que Suecia elige para la cooperación durante la fase de salida. Guiada por estos principios, Suecia ha otorgado apoyo adicional a iniciativas encabezadas por redes de ONG, con el fin de capacitarlas para la participación en las nuevas modalidades de ayuda sueca.

Así, la implementación del proceso supuso encontrar un balance entre la salida y el inicio de una nueva estrategia de cooperación. La planificación de la salida y su implementación representó un fuerte desafío para los recursos administrativos y humanos de la ASDI en Vietnam. Esto podría tener implicaciones en las actividades a ser desarrolladas en esta etapa y en la capacidad de administración. El mayor desafío reside en las ambiciones y tareas de Suecia como donante principal en el área de anticorrupción y en las iniciativas de PDC. Ambas requieren mayor personal y actividades adicionales. Sin embargo, la ASDI en Estocolmo ha decidido recortar la plantilla externa en las misiones a la mitad para el verano de 2010, lo cual creará retos adicionales para la implementación una vez superada esa fecha.

5.4 La relación después de la salida: La ventana abierta de la oportunidad

5.4.1 Asociaciones y sostenibilidad de los programas

En el caso de Vietnam, la sostenibilidad y la normalización de los programas tienen un futuro prometedor. En primer lugar, las condiciones en la que la salida sueca se está desarrollando son favorables para el país receptor en cuanto a los fondos y la existencia de expertos y donantes, aun en áreas sensibles de la gobernanza democrática y los derechos humanos. Además, es factible que los programas sean transferidos al gobierno nacional y a los socios de desarrollo, dado que Suecia ha tenido especial preocupación en construir una adecuada capacidad de gestión e instituciones fuertes para el manejo de los proyectos.

Suecia continúa enfatizando la construcción de instituciones y la capacidad de gestión de proyectos en todas las áreas durante el proceso de salida. Esto es crucial para la sostenibilidad del proceso en general y de los proyectos en particular más allá del periodo bilateral, para que Suecia pueda construir nuevas asociaciones utilizando los lazos y resultados alcanzados durante el proceso de salida. De hecho, el PDC fue creado para sostener una parte no oficial de la estrategia de salida, aquella que apunta a que ésta sea instrumental para una “estrategia de entrada” – utilizando las oportunidades y la nueva formulación que supone el PDC para construir una nueva asociación y normalizar la relación bilateral basada en intereses mutuos amplios.

Un número de buenas prácticas pueden ser ejemplificadas a través de la transición de los programas de administración de recursos en el sector salud y en el sistema legal, el *Chia Se* y en el área de recursos naturales y medio ambiente. En el caso de la sanidad, mientras Suecia apoyaba el proceso de transferencia de doce meses al Ministerio de Salud y al grupo de trabajo conjunto de los donantes, eran identificadas nuevas PDC para una potencial colaboración entre los hospitales vietnamitas y el sector privado sueco. También se han identificado nuevas oportunidades de asociación en el sector de medio ambiente. Bajo el paraguas de

los nuevos temas del medio ambiente y el cambio climático, la sección de cooperación para el desarrollo y la de comercio de la Embajada desarrollaron en forma conjunta el encuentro denominado Soluciones Verdes en octubre de 2009. El objetivo del encuentro fue el de reunir a las autoridades municipales y del Estado nacional y a las instituciones de negocios y de investigación suecas y vietnamitas para potenciales PDC y proyectos de tipo comercial. Los fondos para la ayuda son utilizados para nuevas asociaciones después de la salida. En el caso de *Chia Se*, la transición fue cuidadosamente revisada con el MPI antes de que la decisión de extenderlo fuera adoptada, utilizando los métodos e instrumentos aplicados en los programas replicados. Las actividades en la reforma del sistema legal experimentaron un nuevo modo de cooperación delegada, mediante el cual Suecia traspasó la dirección a Dinamarca, transfería los fondos y otorgaba asesoramiento, mientras que el co-financiamiento de la UE aseguraba que las iniciativas de los programas conjuntos pudieran ser sostenibles.

Con la excepción del programa *Chia Se*, todos los sectores y programas que Suecia está terminando se encuentran bien cubiertos por diferentes grupos de donantes. Aun en el área sensible de la gobernanza democrática y los derechos humanos, han aparecido diversos grupos de donantes dinámicos, incluyendo el LMDG y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Por ejemplo, la cooperación parlamentaria entre la Asamblea Nacional y el Riksdag sueco finalizó en 2008, pero fue rápidamente continuada por Dinamarca y el PNUD.

5.4.2 Terminar con la ayuda: los agentes de cambio en la relación bilateral

Vietnam y Suecia tienen oportunidades positivas para construir una relación bilateral basada en amplios y mutuos intereses en el futuro.

Los funcionarios en la sede central de la ASDI ya han declarado que Vietnam ha significado para Suecia una gran experiencia en materia de cooperación al desarrollo y en la construcción de salidas sostenibles. Decirle adiós a un gran número de asociados para el desarrollo alrededor del mundo ha sido doloroso, pero también ha abierto las mentes y ha dado lugar a nuevas experiencias y oportunidades. La salida de Vietnam también ha echado luz sobre una filosofía de la ayuda que parecía olvidada: que la ayuda no debe ser eterna. Hay diferentes modalidades para estar en un país, pero la eficacia de la ayuda para el desarrollo de una nación sólo puede ser sostenible si facilita las condiciones para llevar a cabo las reformas y los cambios para la población y el gobierno. Los actores nacionales deben ser capaces de ejercer la apropiación de los proyectos y aprovechar las oportunidades del desarrollo. El caso de Vietnam ayuda a revisar el compromiso de largo plazo sueco en los países “mimados” de África, e identificar los ingredientes faltantes en las relaciones bilaterales post-ayuda con otros actores estratégicos como India y Sudáfrica.

La estrategia para utilizar el proceso de salida como un medio para construir nuevas asociaciones en materia de comercio, inversión, cooperación cultural y científica entre el sector privado y las sociedades civiles sueca y vietnamita tiene un gran potencial para desarrollar relaciones bilaterales florecientes. La utilización de fondos para el desarrollo en el campo del intercambio cultural entre ambos países durante los últimos años ha contribuido a llevar los intereses bilaterales más allá de la ayuda y permitió abandonar la imagen estereotipada de Suecia como un país donante y de Vietnam como una pequeña víctima afligida por la guerra. El rápido crecimiento de la economía de mercado en Vietnam también provocó un mayor interés por parte de Suecia en el campo del comercio y la inversión. El Departamento de Asia del Ministerio de Finanzas se ha mantenido activo en el apoyo a empresarios y organizaciones del sector para explorar las ventajas comparativas del país en Vietnam, haciendo de éste un centro de interés para la política exterior.

6. La salida sueca: Implicaciones para las nuevas prácticas

6.1 Comprendiendo la salida sueca de Vietnam

La naturaleza de la salida de Suecia de Vietnam se diferencia de las experiencias en otros países, ya que la retirada se basó en el supuesto de que no había una ventaja comparativa para Suecia, porque el gran número de donantes presentes apenas daba significación a la ayuda de Estocolmo. Adicionalmente, Suecia no abandona Vietnam de manera rápida y silenciosa como hecho en otros lugares. Lo ha elegido para aplicar intervenciones selectivas y estratégicas mientras desarrolla un proceso de salida gradual, cuyo final se prevé en 2013. Aún más, los nuevos objetivos y la implementación del esquema de salida fue diseñado de manera tal que creara un “efecto teatral” para resaltar los procesos de democratización, la participación de los actores, el empoderamiento de los pobres y de los programas más fructíferos en el ámbito local. Esto destaca un nuevo enfoque, distinto del modo convencional y conservador del estilo sueco de cooperación basado en los actores y enfocado principalmente en las agencias del gobierno central.

Claramente, el tema de cómo se desenvolverán las relaciones entre Vietnam y Suecia después de finalizada la fase tradicional de la ayuda ha sido una preocupación constante en el diseño y administración de la salida sueca. No hay duda que una relación de largo plazo entre ambos países ha creado valores tangibles sustanciales que se materializan en los contactos entre organizaciones e instituciones, y entre empresarios e individuos de ambas partes. Esto podría formar potencialmente una sólida base para varios tipos de colaboración en áreas relacionadas con los negocios, la investigación académica, la ciencia y la cultura; además podría contribuir significativamente al continuo desarrollo de Vietnam en armonía con los principios fundamentales de la Política para el Desarrollo Global sueca).

Como tal, la salida sueca no está provocando una perturbación en la relación bilateral, sino abriendo nuevas ventanas de oportunidad para una asociación más igualitaria. Mientras se desarrollaban los programas de salida con un adecuado traspaso y asistencia para que pudieran volverse sustentables, Suecia tendía a focalizarse en la identificación de actores o agentes de cambio y en nuevas formas de cooperación y normalización de la relación bilateral, basado en los resultados de la intensa cooperación pasada.

Suecia ha sido el primer donante que ha establecido un proceso de salida en Vietnam. La gestión e implementación de esta salida ha generado buenas prácticas en términos de transparencia en la comunicación, diálogo y negociaciones durante el proceso de transición, y también permitió centrarse en la construcción de capacidades nacionales en materia de desarrollo. Los momentos difíciles han sido compensados con una especial atención en la construcción de una asociación que fuera más allá de la retirada.

Para los donantes que permanecen en el país, especialmente los donantes bilaterales mayores del LMG quienes también están saliendo de ciertos sectores y comenzando a adaptar la naturaleza de su cooperación con el nuevo estadio de desarrollo vietnamita, la salida sueca les ofrece un conjunto de experiencias iluminadoras. Algunos representantes de los donantes consideran a la experiencia sueca de salida de la cooperación al desarrollo como un modelo para su propia práctica, especialmente en el manejo de la sustentabilidad de los programas a través de la auto transformación y la delegación por parte de los donantes, y la nueva formulación de la PDC para apoyar la normalización de los escenarios después de la retirada.

6.2 ¿Choque o cumplimiento con los compromisos globales?

Vietnam es un caso extremadamente interesante para observar la estrategia de salida sueca e intentar comprender lo que significa para la eficacia de la ayuda y la concentración sectorial a nivel de país, especialmente si la efectividad mencionada apunta a consolidar el desarrollo en general y no se reduce a las bondades de un mero programa de cooperación. Aún más, el contexto de la Agenda de Accra para la Acción (AAA) y la División del Trabajo se ha vuelto más importante en el caso de Vietnam en un momento en que ciertos donantes también están disminuyendo su participación en la cooperación al desarrollo y están en el proceso de adaptación a la nueva realidad de Vietnam como un país de ingresos medios.

Aunque Suecia ha centrado su estrategia de salida de manera tal que tenga en cuenta a sus asociados nacionales y posibilite la construcción de nuevas asociaciones, el cumplimiento con la Declaración de París y la AAA no se refleja significativamente en su estrategia – hasta se podría decir que choca con los principios de estos acuerdos. Pareciera que existen conflictos entre el Ministerio de Finanzas y algunos miembros de la ASDI en Estocolmo. Aquellos que trabajan en la cooperación sueca para el desarrollo a nivel global, y particularmente en el escenario europeo, consideran que la política de concentración es necesaria para responder, por una parte, al interés unilateral sueco de alcanzar una ayuda más eficiente y sustantiva y, por otro, en cuanto a los compromisos globales de concentrar y aumentar la eficacia de la ayuda. Esto podría significar que se está intentando la reducción de una gran cantidad de receptores y el cierre de programas en algunos países de la manera más rápida posible para trasladar los fondos hacia los socios de largo plazo.

Sin embargo, con el fin de atender a los intereses de la mayor cantidad de actores en Suecia, algunos responsables de la formulación de políticas estarían pensando en construir, en el marco del proceso de salida, un puente entre el modo convencional de la ayuda y el nuevo proceso emergente de armonización de la ayuda y el comercio en el contexto de la cooperación al desarrollo. Esta estrategia chocaría ciertamente con las obligaciones suecas respecto de sus compromisos globales de ayuda, en tanto debe incluir nuevos actores, modos y canales de cooperación en el proceso de salida, especialmente de los asociados estratégicos como Vietnam, India, Sudáfrica, Indonesia y China.

El contexto vietnamita ofrece desafíos y oportunidades. Vietnam carece de pluralismo, respeto por los derechos humanos y libertad democrática. Es importante que Suecia saque provecho de la fuerte cooperación pasada en su trato con la dirigencia vietnamita para trabajar en el área de los derechos humanos y la gobernanza democrática. Al mismo tiempo, Vietnam está emergiendo como un escenario de grandes oportunidades en materia de comercio e inversión. Para aprovechar eficientemente la última ventana de oportunidad en cuanto a las actividades relacionadas con la ayuda, ha sido de interés sueco identificar a nuevos socios para la cooperación. Estas actividades chocan con la agenda de París acordada por Suecia si el país este intentando promover nuevos actores nacionales y sus intereses para llenar el vacío de la salida sueca.

Como donante, Suecia está dividida entre el cumplimiento del nuevo código de conducta y la concentración de la ayuda, por un lado, y la promoción de sus propios intereses, por otro. Por otra parte, si la armonización de la ayuda y el comercio/inversión son considerados un requisito para facilitar el desarrollo de Vietnam, este proceso es un paso crucial en la retirada. Así, el PDC podría ser visto como un instrumento para realizar la Política para el Desarrollo Global sueca.

La mayoría de las perspectivas de los donantes expresadas en las entrevistas y en los talleres realizados en Hanoi revelan las contradicciones que enfrentan sus propias elecciones de política. Un dilema se refiere a la economía política de la ayuda para el desarrollo en los países donantes. Si hasta los actores involucrados en la ayuda pudieran estar convencidos de la eficiencia y moralidad de la política de armonización y alineamiento, la mayoría de los donantes bilaterales están obligados a justificar sus AOD a los contribuyentes. La predisposición a aceptar flujos sustanciales de ayuda es probable que se base en una combinación de necesidades percibidas, efectos demostrados y miradas compartidas en relación con el impacto futuro de la ayuda. El proceso de armonización y alineamiento de gran alcance hará más difícil demostrar que los programas de cooperación incluyen las preocupaciones específicas de cada donante.

En este contexto, es también apropiado hacer notar que la mayoría de los donantes representativos y hasta los funcionarios vietnamitas podrían considerar que la completa armonización entre donantes no se encuentra entre sus intereses principales. Mientras los vietnamitas probablemente darían la bienvenida a procedimientos más eficientes por parte de los donantes, es claro que una armonización de los objetivos de política llevará el poder de negociación en favor de la comunidad de donantes. Los socios nacionales estarán mayormente inclinados a las miradas consensuadas presentadas por la comunidad de donantes, sumando el hecho de que existe la posibilidad de que algún tipo de “súper condicionalidad” emerja en el tiempo. La armonización también eliminará la actual diversidad en cuanto a las elecciones de política y las estrategias de desarrollo, con diferentes donantes aún promoviendo sus propios paradigmas específicos de crecimiento. Esto podría ser poco propicio para el país donde el debate político doméstico no se caracteriza por la diversidad y la competencia de opiniones y donde se carece de pluralismo. La comunidad de donantes algunas veces ha sido capaz de tener un rol importante en la promoción de varios puntos de vista, con diversos grupos de donantes recogiendo apoyos (y posiblemente también empoderando) de diferentes grupos de interés doméstico.²⁶

En la práctica, la consideración más importante en el caso vietnamita es la necesidad no sólo de aceptar sino también de promover algún grado de diversidad de los donantes, además de focalizarse en la creciente armonización y alineamiento debido a dos precondiciones importantes. La primera es que Vietnam carece de pluralismo y espacio para los debates públicos y la participación política. Al mismo tiempo, hay un fuerte sentimiento de apropiación nacional y de liderazgo en su desarrollo, así como en su integración selectiva de la AOD y en la diferenciación de las ventajas comparativas de los donantes.

6.3 Lecciones para una retirada responsable

6.3.1 Comunicación y diálogo

La decisión sueca de concentración de la ayuda podría decirse que ilustra algunas de las limitaciones de los actuales ideales en relación con la apropiación y la asociación. Mientras que los donantes han hecho fuertes compromisos respecto a las prioridades de los países que reciben la ayuda y a sus políticas, pareciera que estos compromisos se aplican sólo si coinciden realmente con las preferencias de los donantes y la especificidad del sistema político e institucional del país. No obstante, la salida sueca ha contado con un número de buenas prácticas en términos de comunicación y diálogo. Estas incluyen:

1. Comunicación apropiada y oportuna, con declaraciones formales e información provista a los representantes de alto rango del gobierno nacional por parte de los representantes suecos en Vietnam.
2. Diálogos activos y consultas con los socios nacionales y expertos del desarrollo relevantes para contribuir a la preparación de la estrategia de salida.
3. Apoyo al análisis de los casos y una evaluación independiente de las prácticas suecas y de las experiencias de estadios más tempranos de la cooperación al desarrollo para contribuir a formular la estrategia de salida de Vietnam.
4. Conformación de una estrategia de salida específica con claros objetivos, prioridades y fondos disponibles.
5. Identificación de las opciones dentro de los programas existentes para que los socios vietnamitas logren hacerlos sustentables. Negociaciones con otros donantes para una óptima cooperación delegada y un mandato específico.

Algunos aspectos menos favorables de la comunicación y el diálogo que siguieron a la decisión sueca de retirarse de Vietnam pueden ofrecer un conjunto de lecciones. Primero, los donantes deben prestar atención a la comunicación esencial – las implicaciones para la cooperación futura derivadas de la salida deben ser claramente establecidas. Segundo, es necesario establecer algún tipo de advertencia temprana y conversaciones sobre una posible retirada si se desea respetar la asociación mutua y la apropiación.

²⁶ Forsberg y Kokko, op.cit.

6.3.2 Administración de la salida y su implementación

En el caso específico de Vietnam, se pueden destacar algunos aspectos de la administración e implementación de la salida sueca han sido señalados como buenas prácticas:

- Un proceso de descentralización por el cual Estocolmo permitió al equipo en Hanoi flexibilidad para gestionar la salida. Esto hizo posible que se pudiera tener en cuenta la perspectiva de los socios nacionales en términos de capacidad disponible, el contexto político e institucional y la identificación de los actores de la cooperación.
- Un proceso de gestión que contribuya al traspaso a los socios vietnamitas de los programas a ser finalizados, con el fin de hacerlos sustentables. Suecia fue también activa en el proceso de delegación a otros donantes.
- Una cuidadosa formulación del PDC, el cual es todavía considerado el único componente exitoso del proceso de salida. De esta forma, este componente está integrado en todas las nuevas áreas prioritarias de cooperación sueca, así como en los programas de salida para formar nuevas asociaciones.
- Una redistribución de los fondos originalmente dedicados al equipo sueco con el objetivo de lograr la sustentabilidad de la cooperación como parte del fortalecimiento de la capacidad nacional vietnamita de desarrollo.
- Una clara dirección de los modos de cooperación a través del apoyo continuado de la capacidad nacional de desarrollo y de la construcción de instituciones.
- Una especial dedicación otorgada a las áreas donde Suecia es el donante líder en los esfuerzos compartidos y en las prácticas de armonización. Los resultados han sido destacados en el programa anticorrupción, cuya estructura con un donante líder en la administración de los programas y los diálogos con el gobierno ha sido replicada a docenas de programas en los años pasados recientes.

6.4 Las relaciones después de la ayuda

Ha sido destacado claramente en las secciones previas sobre los escenarios post-ayuda y en las asociaciones mutuas: Suecia ha invertido con éxito en las ventanas de oportunidad, abandonando gradualmente la cooperación y beneficiándose de las intensas relaciones mantenidas en el pasado y en su ventaja comparativa. La redefinición de Vietnam de país socio de largo plazo para la ayuda a socio selectivo posibilita a Suecia adaptar la naturaleza de su cooperación e identificar las nuevas oportunidades. Mientras que invierte tiempo y esfuerzo para que los programas de salida sean sustentables o continúen a través de la cooperación delegada, Suecia está también identificando nuevas oportunidades de asociación. Estocolmo ambiciona alcanzar un status de país responsable en cuanto a su estrategia de salida y de nuevo socio en condiciones igualitarias apoyado en una amplia base de intereses relacionados con la ayuda y el comercio.

6.5 Lecciones para el gobierno nacional

Dado el contexto de Vietnam como país mimado, la salida sueca ofrece algunas lecciones estratégicas, particularmente en lo que se refiere a la apropiación y a la responsabilidad mutua. Primero, pone de manifiesto el fracaso de los donantes en tomar en cuenta estos principios en el proceso de alerta temprana y en las comunicaciones sobre una posible retirada. La salida de un donante puede ser vista entonces como una oportunidad para el gobierno de Vietnam para trabajar más duro en asumir su apropiación nacional y su habilidad para conducir diálogos constructivos. Segundo, la salida de un donante debería ser vista como una oportunidad para que Vietnam trabaje y asuma su capacidad nacional y su fortaleza institucional, y lleve a cabo reformas críticas en la medida de lo posible, para tomar ventajas de las AOD disponibles en materia de financiación, capacitación y estrategias de desarrollo. Para trabajar sobre esto, Vietnam intentar utilizar la salida sueca como una oportunidad para asumir su liderazgo nacional en la coordinación y diálogos con

los donantes. Esta iniciativa contribuirá a que Vietnam cree suficiente confianza y condiciones para que los donantes se alineen de mejor manera a las estrategias de desarrollo gubernamentales y al sistema imperante en el país. Finalmente, Vietnam ya es un receptor líder en materia de política de desarrollo y diálogos a nivel global. El gobierno puede hacer compromisos adicionales para llevarlos a la práctica a nivel del país.

6.6 Lecciones para la sociedad civil nacional

Mientras la sociedad civil y las ONG vietnamitas han recibido un gran volumen de asistencia de la comunidad internacional de donantes, podrían beneficiarse de las nuevas prioridades y de la estrategia suecas en su retirada del país. Estos organismos pueden retomar el apoyo sueco del pluralismo y los derechos políticos, al igual que aprovechar la emergencia de otros donantes de la UE, para negociar con el gobierno un nuevo rol en la participación y consultas sobre el desarrollo. Mientras que la presencia de 700 ONG internacionales en Vietnam proveen apoyo, ellas carecen de los canales de diálogo y el acceso político que los donantes bilaterales poseen. Utilizando el apoyo de la UE y la LMDG, los donantes pueden empoderarlos en el proceso de movilización de sus propias fuerzas.

6.7 Lecciones para la comunidad de donantes que permanece en Vietnam

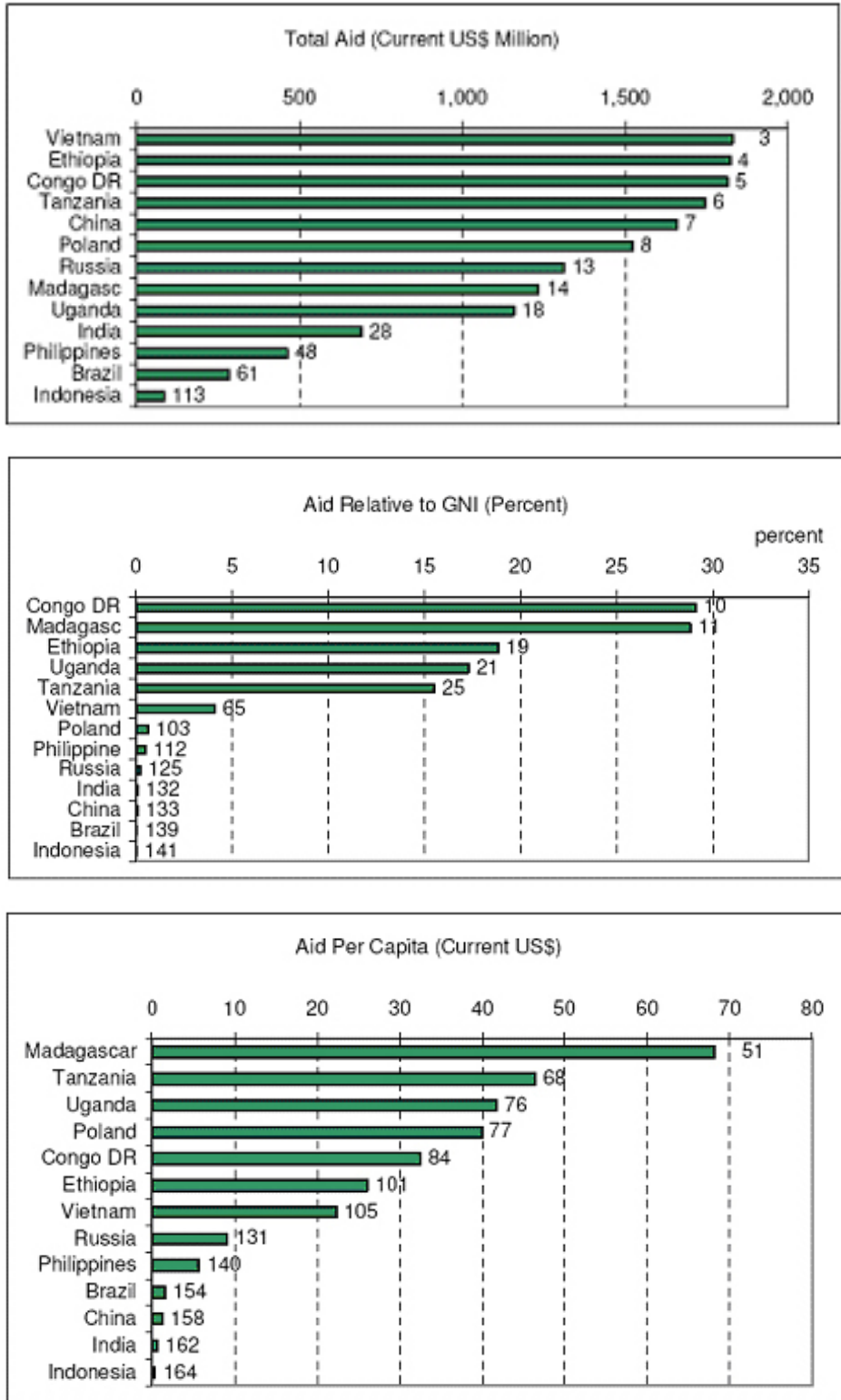
La retirada sueca de Vietnam destaca un factor muy importante. La combinación del estatus emergente como país de ingresos medios y el reajuste de la naturaleza de la cooperación al desarrollo con esta nueva realidad, al igual que las demandas a los donantes para que concentren el espectro de la ayuda, requiere a los donantes que permanecen en el país mejorar el diálogo. En particular, esto toma en consideración los principios de la responsabilidad mutua entre los donantes mismos y entre los donantes y los socios nacionales. Hay también una necesidad por parte de los donantes que permanecen en el país de aprender de la salida sueca en términos de comunicación y diálogo con el gobierno nacional en lo que se refiere a sus planes y a la alerta temprana de una posible salida. También se requiere un esfuerzo concertado para administrar responsable y eficientemente la salida cuando se haga a través de la cooperación delegada. Aún más, deben ser considerados objetivos claros y una distribución sectorial en armonía con la división del trabajo y las ventajas comparativas de los donantes identificadas por Vietnam. También, es esencial mejorar la coherencia entre las casas centrales y los equipos operativos en el país con el fin de armonizar los principios, las políticas y su implementación.

6.8 La salida de los donantes y su implicancia para la división internacional del trabajo

El caso de estudio de la retirada sueca de Vietnam destaca dos importantes implicaciones para cualquier donante que planea una salida y/o reducir el abanico de sectores. La primera es que Vietnam, no sólo en el caso de la salida sueca sino también en el de la mayoría de los donantes bilaterales, no está experimentando únicamente una retirada sino también un “ingreso”, lo que lo diferencia de otros países estudiados en este proyecto. Las estrategias de salida y de entrada deben tomar en consideración las condiciones preexistentes en Vietnam: carencia de pluralismo y de libertad para la discusión de políticas, y al mismo tiempo la presencia de una economía de mercado emergente. Esta realidad tiene implicaciones para alcanzar un balance en la selección de actores y la cooperación sectorial en el proceso de salida y de concentración de donantes. En segundo lugar, debe haber proyectos impulsados desde adentro para coordinar y adoptar principios internacionales de eficacia de la ayuda que pesan sustantivamente en el impacto provocado por la salida sueca. Con un mayor alcance, esta precondition requiere compromisos mayores para mejorar la coherencia y la coordinación del lado de los donantes para apoyar la eficacia de la ayuda y no crear cargas adicionales. Este es un trasfondo importante para sacar cualquier conclusión.

Anexo

Figura 1: El lugar de Vietnam en la AOD en 2007



Fuente: World Bank's Vietnam Development Report 2007

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

**Suecia sale de Vietnam:
¿Un doloroso adiós o el inicio
de una relación normal?**

Le Thanh Forsberg