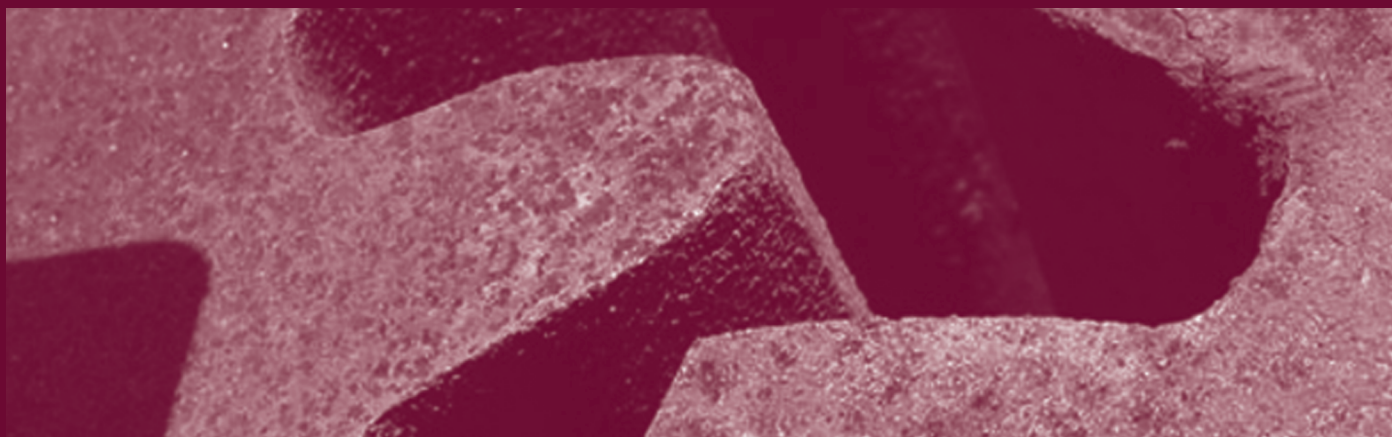


# La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación

Marco analítico y metodología para los estudios de país



Nils-Sjard Schulz

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación

Marco analítico y metodología para los estudios de país

Nils-Sjard Schulz

Febrero de 2009

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.



Foto de portada: cortesía de Kirk Carter

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

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

---

# Índice

Introducción	1
Parte I: Marco analítico	1
París, Accra y más allá: Una gobernanza global emergente	1
División del trabajo internacional: Tensiones con el paradigma de la asociación	4
Prácticas de la salida: Implicaciones para la apropiación y la responsabilidad mutua	8
La apuesta sueca por la concentración geográfica	12
Parte II: Metodología	15
Entre concentración geográfica y la asociación: Las perspectivas del Sur	15
Conceptos y definiciones	16
Resumen de hipótesis	19
Proceso de la investigación: Los estudios de país	19
Metodología para los estudios de país	20
Bibliografía	21

---

# Abreviaturas

<b>AAA</b>	Agenda de Acción de Accra
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>CdC</b>	Código de Conducta sobre la División del Trabajo
<b>DP</b>	Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
<b>EUNIDA</b>	Red Europea de Agencias Implementadoras de Desarrollo
<b>HIPC</b>	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
<b>MID</b>	Marco Integral del Desarrollo
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>WP-EFF</b>	Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda y Prácticas de los Donantes

# Introducción

La división del trabajo entre los donantes ha cobrado gran fuerza como aspecto clave de la agenda de la eficacia de la ayuda, promovida por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Dos años después de la aprobación del Código de Conducta sobre División del Trabajo y Complementariedad por parte de la Unión Europea (UE), la división del trabajo ya es una parte central de las políticas globales de desarrollo, incluida como firme compromiso en el acuerdo de Accra.

Los donantes y países socios han invertido una serie de esfuerzos en lograr una mayor racionalidad de la ayuda a nivel de país. Sin embargo, la división de trabajo internacional, es decir la distribución geográfica de los donantes entre los países socios, aún no ha sido respaldada por buenas prácticas o un diálogo más profundo a nivel internacional. Algunos donantes, especialmente los miembros del grupo Nordic Plus,<sup>1</sup> ya han empezado a concentrar su ayuda en menos países y, en consecuencia, a retirar su ayuda de los países previamente prioritarios. Entre ellos se destaca Suecia que se encuentra inmerso en múltiples procesos de salida después de que Estocolmo decidiera en agosto de 2007 reducir drásticamente el número de países receptores de su ayuda.

Mientras que la división del trabajo internacional conlleva necesariamente la salida de un donante de ciertos contextos geográficos, se ha dedicado muy escasa atención a cómo se lleva a cabo (es decir, sus prácticas) y las implicaciones que conlleva para la asociación entre el Norte y el Sur. Centrándose en cuestiones operativas, el discurso de la división del trabajo aún no ha atendido las posibles tensiones entre la concentración geográfica, por un lado, y el

liderazgo de los países receptores y la responsabilidad mutua, por otro.

El presente documento constituye el punto de partida para una investigación sobre las implicaciones de la división del trabajo para la asociación entre el Norte y el Sur. La finalidad última de esta investigación reside en sistematizar buenas prácticas de la salida en base a las evidencias recabadas en los distintos países, prestando especial atención a las percepciones de los países afectados por ésta. Por tanto, la primera parte pretende ofrecer una mirada a profundidad sobre la división del trabajo internacional como un reto para la asociación entre el Norte y el Sur. La segunda y última parte se dedica al diseño y la descripción de la metodología común con la que se realizarán los estudios de caso sobre la retirada de la cooperación sueca.

## Parte I: Marco analítico

### París, Accra y más allá: Una gobernanza global emergente

Cuando en marzo de 2005 los ministros de 90 países acordaron una reorientación sustancial de la ayuda internacional, los términos de la relación entre donantes y países receptores ya habían sufrido una profunda transformación a lo largo de la década anterior. Su evolución se traza desde el régimen de condicionalidades y los programas de ajuste estructural, en boga hasta mediados de los años noventa, hasta la construcción de una asociación entre el Norte y el Sur, basada en la renegociación de la cooperación internacional iniciada en torno a la iniciativa HIPC y el Marco Integral de Desarrollo (MID) lanzado por el Banco Mundial en 1999 (Meyer & Schulz 2008). En este sentido, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (DP) es a la vez un reflejo y un hito de este proceso de renegociación sobre cómo interactúan

<sup>1</sup> El grupo Nordic Plus está compuesto por los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) además de Gran Bretaña, Irlanda y los Países Bajos. Este grupo de donantes se reúne a nivel de directores dos veces al año y cuenta con un Plan de Acción Conjunta sobre Armonización y Alineación

donantes y países del Sur. El acuerdo alcanzado en la capital francesa evidencia un cierto progreso en la reforma de las relaciones entre el Norte y el Sur, al mismo tiempo en que establece principios, compromisos e indicadores para elevar la relevancia de la ayuda en términos de desarrollo. A lo largo de los últimos cuatro años, este argumento de la eficacia de la ayuda ha cobrado especial fuerza en los discursos internacionales. Basándose en evidencias más bien frágiles (ver Stein et al 2008), una gran mayoría de los políticos y *practitioners* del desarrollo presuponen que una ayuda inspirada en los cinco principios de la DP sería eficaz en la lucha contra la pobreza y podría ser más capaz de contribuir al desarrollo humano.

En el III Foro de Alto Nivel celebrado en Accra en septiembre de 2008, este proceso ha alcanzado una dinámica política que abre perspectivas favorables para la gobernanza global de la ayuda (ver Schulz 2008). Ésta es entendida como un proceso en el que las buenas prácticas, estándares, volúmenes y criterios de asignación de la cooperación al desarrollo se basen crecientemente en acuerdos mutuos surgidos de un proceso de negociaciones horizontales entre los proveedores ("donantes") y los receptores ("socios") de la ayuda, cuya puesta en práctica sea supervisada por organismos multilaterales independientes a la hora de evaluar las evidencias.

La construcción de una asociación más profunda entre el Norte y el Sur encuentra muchas resistencias relacionadas con el sistema mundial de relaciones internacionales, como por ejemplo el comercio o los bienes públicos globales, como el medio ambiente o la seguridad. Esta situación demuestra que la cooperación al desarrollo no se realiza en un vacío político ni es independiente del entorno económico-financiero más amplio que preocupan al Consenso de Monterrey de 2005 y la reciente Declaración de Doha, ambos sobre la financiación para el desarrollo.

No obstante, a partir de la Agenda de Acción de Accra (AAA), los avances de la gobernanza global de la ayuda se pueden comprobar a través del ejercicio de un papel más determinante del Sur en las negocia-

ciones, la creciente complejidad de la arquitectura de la ayuda, el deseo por terminar la dependencia de la ayuda y la apuesta por la cooperación Sur-Sur. Con vistas al próximo Foro de Alto Nivel en 2011, se han abierto espacios muy importantes para la influencia de los países del Sur en la agenda global de la ayuda. Así, por parte de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) se ha iniciado una reforma profunda del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda y Prácticas de los Donantes (WP-EFF, por sus siglas en inglés) que, culminada previsiblemente a finales de marzo de 2009, otorgará a los países del Sur un rol más protagónico. Seis años después de su creación, la dinámica democratizadora en el WP-EFF mejorará las capacidades reales del Sur a la hora de determinar algunas temáticas centrales. El mandato de la AAA de "crear procesos institucionalizados para lograr una asociación equitativa" (§30) también incluye un guiño al Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por su sigla en inglés). Este espacio multilateral creado a mediados de 2007 se reúne de forma cada dos años, logrando impulsar el debate sobre un marco más horizontal para la agenda de la eficacia (ECOSOC 2008a) y la cooperación Sur-Sur (ECOSOC 2008b). Cabe esperar que, conforme se vaya fortaleciendo, el DCF pueda complementar el papel del WP-EFF con una perspectiva más política sobre la mayor horizontalidad entre el Norte y el Sur.

Por otra parte, el Sur podrá abrir nuevas vías a partir de la crisis financiera y la previsible recesión mundial, ambas iniciadas en los países industrializados. Sin embargo, con vistas al próximo Foro de Alto Nivel en 2011, dependerá en mucho de las capacidades y la voluntad de los países del Sur a la hora de consolidar su agenda de prioridades con una mayor concertación (especialmente a nivel regional) y sobre la base de mejores prácticas y estándares de calidad. En otras palabras, se abre una oportunidad histórica para suavizar las asimetrías de cara a un Norte que está debilitándose en forma creciente en el control de las agendas globales. Por tanto, es la hora en la que también el Sur puede (y necesita) pasar de la retórica a la acción.

Durante los próximos dos años, las dos dimensiones de esta agenda de la eficacia, los aspectos técnicos y su espíritu político, predeterminarán la puesta en práctica operativa de la DP y su refuerzo en la AAA. La vertiente técnica establece criterios, prácticas y reglas para la alineación (por ejemplo, en el uso de los sistemas de gestión de finanzas públicas y la mejor predictibilidad de los flujos de la ayuda), la armonización (mediante la ayuda programática y la coordinación de las actividades de los donantes) y la gestión orientada a resultados (como por ejemplo, los sistemas nacionales de estadísticas). El carácter político se revela en la superación de las asimetrías inherentes de la ayuda, a partir de la apropiación (el liderazgo del país receptor en las políticas públicas de desarrollo y la coordinación de la ayuda) y la responsabilidad mutua, que fluye entre donante y receptor y no solamente desde el receptor al donante, es decir, el verdadero corazón del nuevo tipo de asociación.

Sin embargo, esta doble agenda no carece de momentos de tensión entre sus distintos componentes. Por un lado, el peso de los aspectos técnicos respecto del espíritu político ha variado en las distintas etapas de la gobernanza global emergente. Así, la DP nace de un pensamiento más bien tecnócrata que a partir de 2003 dirigió grandes esfuerzos hacia las buenas prácticas de la armonización de los donantes (Declaración de Roma) y la gestión orientada a resultados (Memorándum de Marrakech). A partir de 2007, y reflejándose nítidamente en la AAA, los aspectos políticos (la apropiación y la responsabilidad mutua) entran con gran fuerza en un debate más diversificado en el que participan, con una voz más enérgica y a través de estrategias más fundadas, los países del Sur y la sociedad civil.

En segundo lugar, el contenido de la DP, en ocasiones abstracto e indescifrable para personas e instituciones ajenas a los pasos previos y las negociaciones ministeriales, ha dificultado enormemente la traducción de los principios de París a nivel de país y en las agencias de los donantes. La "pirámide de la eficacia de la ayuda" difundida en un documento del CAD previo al Foro de Alto Nivel de París (CAD 2004), ha

tenido amplia circulación entre los actores de la cooperación al desarrollo, sin que esta visualización aportara un valor didáctico concreto sobre cómo aterrizar el conjunto de estos principios en una dinámica de cambios reales. Además, la rotación rápida en los gobiernos, ministerios y brazos de ejecución de la ayuda internacional ha impedido la acumulación del aprendizaje de lo que significa "París" y sus principios en diferentes contextos político-institucionales, entre ellos los Estados frágiles o países de renta media. Esta rotación de personal también distorsionó la estructura de la AAA (de tres áreas clave), que no sigue la lógica de la DP (anclada en cinco principios). En realidad, la AAA crea confusión adicional sobre los fundamentos de la eficacia de la ayuda. Hasta la fecha, aún no existe un análisis exhaustivo que explique los cambios que implica la AAA a la hora de entender los principios de París ni un debate sobre los posibles nuevos principios (cómo podría ser la cooperación Sur-Sur). Sobre todo las prioridades que logró introducir el Sur en la AAA carecen de una previsión de próximos pasos a seguir y la ausencia de indicadores en la mayoría de los compromisos nuevos o renovados limita enormemente la capacidad de puesta en práctica de los contenidos pactados en la capital de Ghana.

Tercero, un problema central de la agenda de la eficacia reside en el análisis aislado de cada uno de los principios que no permite conocer la interacción entre los pilares conceptuales. Existen dos ejemplos clave para esta falta de integralidad entre los principios de París. Por un lado, las consultas y el trabajo analítico del Foro de Alto Nivel de Accra se organizaron de forma separada para cada uno de los principios de la eficacia.<sup>2</sup> Así, se ha dado una interacción más bien limitada entre las distintas mesas redondas que se realizaron en Ghana (CAD 2008d). Por otro, la encuesta de seguimiento a la DP sigue estrictamente la tabla de indicadores incluida como anexo III de la Declaración de París. Pero, ni los capítulos de país ni

<sup>2</sup> En adición a los cinco principios de la Declaración de París, en Accra se realizaron cuatro mesas redondas temáticas: el rol de la sociedad civil, la eficacia en Estados frágiles y situaciones de conflicto, la aplicación sectorial y la nueva arquitectura de la ayuda (cooperación Sur-Sur y fondos globales)

el informe de síntesis ofrecen una valoración de cómo interactúan los diferentes principios (CAD 2008c).

Finalmente, las dimensiones técnica y política pueden entrar en tensiones y crear contradicciones en una agenda que, lejos de consolidarse, se encuentra en plena evolución. A nivel operativo, los cinco principios no siempre interactúan de forma armónica. Algunas posibles contradicciones se esbozan en el informe de síntesis de la primera fase de la evaluación de la DP, publicado justo antes del Foro de Alto Nivel de Accra (CAD 2008b, ES pág. 43, EN p. 35). Así, el enfoque más cortoplacista hacia la obtención de resultados puede entrar en conflicto con la mejora de las capacidades nacionales a medio plazo. Por otra parte, si la armonización de los donantes se realiza sin suficiente anclaje en la alineación, puede crear tensiones con la apropiación. La evaluación del MID (Banco Mundial 2003a)<sup>3</sup> identificó tensiones parecidas, indicando que la armonización de los donantes puede minar el liderazgo efectivo de los países socios, especialmente de los que cuentan con menos capacidades de coordinación (Banco Mundial 2003a, pág. 73).

Sistematizando la puesta en práctica del paradigma de la eficacia, las evaluaciones del MID y de la DP alertan sobre la necesidad de valorar la interacción entre los principios de la eficacia y particularmente entre los aspectos técnicos y el espíritu político. La siguiente sección describirá cómo la división del trabajo entre los donantes, una faceta de la armonización, puede colisionar con otros principios, particularmente los de mayor sensibilidad política, es decir la apropiación y la mutua responsabilidad.

## División del trabajo internacional: Tensiones con el paradigma de la asociación

En la evolución de la agenda de la eficacia de la ayuda, la dispersión de los donantes y fragmentación de la ayuda ha sido un factor clave para explicar la duplicación de esfuerzos, los altos costes de transacción y la sobrecarga administrativa de los gobiernos del Sur, la falta de predictibilidad y la escasa información sobre los flujos financieros de la ayuda. Hacia mediados de los años noventa, se percibió un alto riesgo de que el nuevo despertar de la cooperación (una vez superada la fatiga de la ayuda) conllevara una proliferación insostenible de proyectos individuales y muchas veces contradictorios por parte de las agencias de la ayuda. Para afrontar esta problemática, la armonización se identificó como una de las tareas imprescindibles que los donantes deberían cumplir para promover una asociación renovada (CAD 1996). Tal como se refleja nítidamente en el MID del Banco Mundial, la armonización no se planteó como una responsabilidad aislada, sino que se pensó debería orientarse y estar anclada en el liderazgo de los países receptores sobre sus políticas de desarrollo (WB 2003a). Para asegurar esta función amigable hacia la apropiación, los donantes deberían revisar sus normas, comportamientos y prácticas institucionales, en términos de relaciones más simétricas, rendición de cuentas hacia el receptor o la descentralización de la toma de decisiones hacia las oficinas en los países socios (WB 2003b). Esta estrecha interrelación entre armonización y apropiación se evaporó parcialmente en los años siguientes, con el resultado de que la Declaración de Roma sobre la Armonización (2003) se centrara casi exclusivamente en las dimensiones operativas, basadas en las buenas prácticas de armonización identificadas por el CAD (CAD 2003).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El MID se construye sobre cuatro pilares parecidos a los cinco principios de la Declaración de París: marcos integrales de desarrollo a largo plazo, apropiación nacional, asociación liderada por el país y orientación a los resultados. De hecho, el seguimiento que realiza el Banco Mundial al MID (Informe sobre la Eficacia de la Ayuda) genera los datos sobre los avances en los indicadores de la Declaración de París sobre la apropiación (indicador 1) y la gestión orientada a resultados (indicador 11).

<sup>4</sup> Estos incluyeron el apoyo coordinado a las estrategias nacionales de desarrollo, la cooperación delegada, la gestión de la información, una mejor preparación profesional de los equipos, incentivos organizacionales mejorados y una asistencia técnica orientada en la demanda

Dentro de esta "autosuficiencia" de la armonización, los donantes descubrieron la división del trabajo como herramienta para superar la fragmentación sobre la que alertan prácticamente todos los *peer reviews* realizados por el CAD a partir de 2001. El discurso sobre la eficacia empezó a tomar prestados algunos argumentos "crudos y desactualizados" de las ciencias económicas, como por ejemplo las ventajas comparativas analizadas por David Ricardo y Carlos Marx en el siglo XIX (Munro 2005). Con esta base, una serie de donantes apostaron por una mayor concentración sectorial y geográfica. En el primer lustro del nuevo siglo, algunos países de Nordic Plus (especialmente, los Países Bajos y Dinamarca) y Alemania redujeron sustancialmente el número de sus países socios y también su proyección sectorial en los países prioritarios que mantuvieron. En todos los casos, se trató de una decisión unilateral de revisar los criterios de selección de países receptores, basándose en ventajas comparativas y nichos identificados por cada donante de forma autárquica.

En 2005, la DP insertó la reflexión sobre las ventajas comparativas y los nichos de especialización en el contexto más amplio de la complementariedad. Más allá de la concentración autosuficiente de cada donante, se debería promover un "enfoque pragmático de la división del trabajo", según el cual los donantes se complementarían mutuamente con sus ventajas comparativas a escala sectorial o nacional, lo cual, a su vez, debería basarse en "panoramas claros" proporcionados por los países receptores (DP, §31-33). En consonancia con la filosofía de asociación y el principio de apropiación, los países del Sur deberían identificar las ventajas comparativas de los donantes que, consecuentemente, responderían con su oferta de ayuda a esta demanda.

Dos años más tarde, en 2007, la complementariedad entre donantes alcanzó gran protagonismo con la aprobación del Código de Conducta sobre la División del Trabajo (CdC) por parte del Consejo Europeo (Consejo Europeo 2007). A partir del Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2005), el Atlas de los

Donantes de la Unión Europea<sup>5</sup> y el paquete sobre la eficacia de la ayuda (2006),<sup>6</sup> Europa se ofreció como un terreno propicio para avanzar en la coordinación y complementariedad, porque cuenta con experiencias en el *modus operandi* supranacional (Schulz 2007b). Siendo uno de los buques insignia de la Presidencia alemana del Consejo Europeo en la primera mitad de 2007 (Schulz 2007a), el CdC identifica tres tipos de complementariedad:<sup>7</sup>

- A nivel de país, cada donante de la UE se centrará en un máximo tres sectores, mientras que cada sector no recibirá ayuda de más de cinco donantes europeos.
- La complementariedad entre países racionalizará el despliegue de los donantes europeos mediante la reducción del número de los países prioritarios y una mayor atención a los países "huérfanos".
- La complementariedad intersectorial se basa en las autoevaluaciones de los donantes con respecto a sus ventajas comparativas y áreas temáticas de mayor especialización.

Una de las preocupaciones centrales del CdC se centra en la problemática de los "huérfanos de la ayuda" (*aid orphans*), que pretende atender la complementariedad entre países. Los "huérfanos" son países del Sur que, a pesar de sus grandes necesidades mayoritariamente relacionadas con la fragilidad de sus instituciones, reciben muy poca ayuda internacional. Frente a estos casos desatendidos, existe una serie de "países mimados" (*donor darlings*) con gran concentración de donantes a pesar de que, en muchos casos, cuentan con avances sustanciales en su desarrollo. Al

<sup>5</sup> La Comisión Europea ha creado un portal web con información actualizada de este atlas de 28 donantes (27 bilaterales y la propia Comisión): <http://development.donoratlas.eu/>

<sup>6</sup> El paquete de la eficacia de la ayuda contiene las siguientes comunicaciones de la Comisión Europea: Ayuda de la UE : realizar más, mejor y más rápido (COM(2006)0087), Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda (COM(2006)0085) y Cómo hacer más productiva la ayuda europea (COM(2006)0088)

<sup>7</sup> En la propuesta original de la Comisión Europea al Consejo Europeo (COM(2007)72) también aparece la complementariedad vertical (coordinación de organizaciones e iniciativas subnacionales, nacionales, regionales e internacionales) y la complementariedad entre instrumentos, que sin embargo no se reflejaron en el CdC aprobado por el Consejo (9558/07). Sin embargo, estas dimensiones vuelven a aparecer en el Compendio de Buenas Prácticas elaborado por la Comisión Europea y Francia (CAD 2007).

tratarse de un problema de gran sensibilidad: la asignación de la ayuda y la selección de los países receptores, se requería una respuesta concertada por parte de la comunidad donante para revisar los desequilibrios existentes en base, no solamente a las necesidades sino también a la capacidad de absorción y gobernanza nacional (CAD 2007b). Con el CdC, la UE se propuso prestar especial atención a un despliegue más equilibrado de sus Estados miembros y la Comisión Europea en el marco del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo (Consejo Europeo 2007). Sin embargo, las implicaciones operativas, descritas en un documento de trabajo elaborado por el equipo de la Comisión Europea (2007), se centraron en el primer nivel, con algunas actividades concretas para mejorar las evidencias empíricas de la distribución geográfica actual de los donantes europeos.

En consecuencia, la puesta en práctica del CdC ha avanzado sobre todo en la complementariedad a nivel de país y entre los donantes bilaterales europeos, además de algunos acuerdos básicos de interacción con la Comisión Europea (ver abajo). Es también en este nivel que aparecieron las primeras dudas sobre la consonancia de la división del trabajo con la filosofía de la DP y, particularmente, la apropiación. Una debilidad del enfoque conceptual del CdC reside en su concentración en las cuestiones operativas, lo que se acompaña con una cierta insensibilidad respecto de los aspectos más políticos. Así, los principios generales del CdC alteran la formulación de la DP (ver arriba) hacia una conceptualización más ambigua e incluso contradictoria. Por ejemplo, bajo el principio de apropiación se indica que “la dirección y asunción de la división del trabajo dentro del país debe recaer primera y principalmente sobre el gobierno del país socio”, pero “si no existen esa dirección y responsabilidad, la UE debe poner en marcha el proceso”, al mismo tiempo que “proporcionar apoyo al desarrollo de la capacidad en los países socios a fin de prepararlos para asumir la responsabilidad.” Por su parte, el primer principio rector del CdC establece que las ventajas comparativas de cada donante se identificarán por parte del “gobierno del país socio y los demás donantes”.

Ambos principios generan dudas sobre el liderazgo real de los países del Sur. Por ejemplo, el desarrollo de las capacidades nacionales suele requerir una inversión a largo plazo, frente a cierta presión que parece existir para que la UE avance en una iniciativa de construcción de su política de desarrollo común. Esta situación podría incentivar el despliegue de la comunidad donante sin mayor implicación de los receptores, especialmente cuando estos carecen de voluntad y/o suficientes capacidades para dirigir este proceso. En la práctica, algunos países receptores, como Bangladesh, Bolivia, Camboya, Laos y Nicaragua, ya expresaron su preocupación sobre el limitado espacio para apropiarse de la complementariedad a nivel nacional, frente al carácter marcado del liderazgo de los donantes (Comisión Europea 2008a) y el peligro de ver minado su poder de negociación (WECA 2008). Del riesgo de “excesiva prioridad a la armonización entre donantes (...) percibido como contraproducente para la apropiación”, también alerta el informe de la evaluación de la DP que añade que “queda por ver como gestionará estos riesgos potenciales un importante mecanismo como el Código Europeo sobre Conducta y División del Trabajo” (DAC 2008b, ES pág. 44, EN p. 36).

Esta posible tensión con el principio de la apropiación no ha impedido una fuerte inversión de los donantes en la continua promoción de la división del trabajo. A lo largo del 2007, la Comisión Europea elaboró una “caja de herramientas” (*toolkit*) para la división del trabajo a nivel de país que consta de tres fases: evaluación inicial del grado de fragmentación, acuerdo sobre mejoras necesarias y puesta en práctica de las mejoras acordadas (Comisión Europea 2008b). En este marco se promueve la *Fast Track Initiative on Division of Labour*, liderada por Alemania y la Comisión Europea, que pretende promover mejoras más inmediatas en la división del trabajo a nivel de país y en la que participan unos 31 países receptores (GTZ 2008). Otro proceso gira alrededor de la cooperación delegada y los correspondientes acuerdos entre los donantes. A partir de 2005, los donantes Nordic Plus habían avanzado en la conceptualización de la cooperación delegada

(Nordic Plus 2005 y 2006). Por su parte, la Comisión Europea preparó en 2008 una nota de orientación sobre el marco legal y regulatorio para facilitar y certificar la cooperación delegada entre las cooperaciones bilaterales y comunitaria en ambas direcciones (Comisión Europea 2008c). Varias agencias europeas ya se han unido a la Red Europea de Agencias Implementadoras de Desarrollo (EUNIDA, por sus siglas en inglés) para promover la cooperación delegada y los acuerdos de co-financiación relacionados con este instrumento. No obstante, todas estas iniciativas no han cambiado sustancialmente los condicionantes para el liderazgo del país receptor en el que se redistribuirán las actividades de los donantes. Así, la nota de orientación sobre la cooperación delegada equipara la eficacia de la ayuda con la visibilidad política de la UE como los dos fundamentos principales de la cooperación delegada (Comisión Europea 2008c, pág. 3), pero es menos claro con respecto al liderazgo nacional, por ejemplo a la hora de decidir qué donante podría o debería liderar. El *tool-kit* mantiene la ambigüedad de los principios generales del CdC con respecto al rol de los países receptores. En este sentido, se indica que su "liderazgo en un proceso de división del trabajo puede ser menos evidente. [Los gobiernos nacionales] han tenido menos tiempo para interiorizar los objetivos e implicaciones. Por tanto, en los casos en que un país socio aún no lidera el proceso o no se encuentra listo para tal fin, debería ser subido a bordo lo antes posible en los procesos de división del trabajo iniciados por los donantes" (Comisión Europea 2008b, pág. 14).

A nivel del CAD, la división del trabajo a nivel de país ha encontrado una entrada rápida en su agenda de eficacia de la ayuda. En el WP-EFF se creó un equipo de tareas (*task team*) sobre la racionalización de la ayuda y la complementariedad. A partir de febrero de 2007, la Comisión Europea y Francia prepararon un Compendio de Buenas Prácticas de la División del Trabajo coordinado con el CAD (CAD 2007a). Este estudio de gabinete, casi exclusivamente enfocado en la perspectiva de los donantes, recopila las experiencias en las complementariedades en el país y, en menor medida, la división de trabajo interseccio-

rial. Su primer borrador, presentado durante Foro de Alto Nivel de Accra, confirmó algunas tensiones de la división del trabajo en el país con el principio de apropiación, especialmente si se realiza sin suficiente alineación (CAD 2008a).

En el III Foro de Alto Nivel de Accra, la división del trabajo ocupó un lugar privilegiado en la agenda tanto de la UE en su conjunto, como de Alemania en particular, país que junto con Uganda co-presidió la mesa redonda sobre armonización y lidera el *task team* del WP-EFF. Las conclusiones de esta mesa redonda se centraron en la promoción de ocho Principios de Buenas Prácticas de la complementariedad a nivel de país (HLF 2008), acordados previamente en un taller de trabajo entre donantes y receptores, celebrado en Pretoria en febrero de 2008. También advierte que "la urgencia que impulsa a algunos donantes a progresar con ejercicios de división de trabajo por su propia cuenta puede perjudicar la apropiación y el liderazgo de los países receptores" (CAD 2008d, pág. 55). Esto explica por qué el artículo 17 de la AAA es muy explícito con respecto a "la iniciativa [de los países en desarrollo] al momento de determinar las funciones óptimas de los donantes en el apoyo a las iniciativas de desarrollo" (§17a) y la colaboración entre donantes y países del Sur para completar las buenas prácticas de "la división del trabajo impulsada por el país" (§17b). Por su parte, la complementariedad entre países, es decir la mejor asignación geográfica de la ayuda, se someterá a un diálogo internacional entre el Norte y el Sur que se iniciará en junio de 2009 (§17c). En este contexto, la AAA insta también a una mayor atención a los llamados huérfanos de la ayuda (§17d). Un aspecto de gran relevancia para los países del Sur es el llamamiento a garantizar que "los nuevos acuerdos sobre la división del trabajo no impliquen una menor cantidad de ayuda para los países en desarrollo en forma individual" (§17a).

Aunque el artículo 17 es muy concreto con respecto a algunos plazos, los compromisos de la AAA son menos detallados que las previsiones del CdC europeo y está por ver hasta qué punto el paradigma europeo

acaba por determinar el proceso global a nivel del WP-EFF. Su *task team* se encargará de promover las buenas prácticas y preparar el diálogo internacional, donde los países del Sur podrán articular mejor su perspectiva. En este contexto, un detalle relevante de este *task team* reside en su integración en el cluster de ayuda transparente y responsable del WP-EFF, donde tendrá una intensa interacción con prioridades muy sensibles para los países del Sur, como la predictibilidad o las condicionalidades.<sup>8</sup>

El diálogo sobre la división del trabajo internacional (i.e. la complementariedad entre países) tendrá que enfrentarse a desafíos más allá de las tensiones y dificultades operativas a nivel de país. Mientras dos informes del CAD analizaron los desequilibrios financieros en el reparto geográfico de los donantes (CAD 2007b y CAD 2008e), los compromisos de Accra exigen mayores avances a corto plazo en la división de trabajo internacional que, en palabras de la Comisión Europea, “toca aspectos muy políticos e institucionales” (Comisión Europea 2008a), una nota que se refiere principalmente a los obstáculos domésticos de los donantes a la hora de reducir el número de países prioritarios (ver también Mührle 2007, pág. 27).<sup>9</sup>

Sin embargo, el problema reside en la escasa atención que han recibido estos aspectos más sensibles en el emergente análisis sobre la división del trabajo hasta la fecha. En este sentido, existe un vacío importante en el discurso actual sobre lo que implica la concentración geográfica de los donantes en la realidad: la salida del donante y la retirada de la ayuda de los países previamente prioritarios, las prácticas para llevarlas a cabo y su impacto. Tan sólo el CdC y la *toolkit* mencionan superficialmente la necesidad de “estrategias responsables de salida preparadas junto

con el país socio” (Consejo Europeo 2007), refiriéndose siempre a la división del trabajo en el país. Es decir, la salida de un donante de un país receptor aún no ha sido objeto de atención por parte de los debates de políticos y *practitioners*.

Sin embargo y como se demuestra en la siguiente sección, la división del trabajo entre países afecta de forma muy directa al espíritu político de la agenda de la eficacia, es decir, la apropiación y la responsabilidad mutua.

## Prácticas de la salida: Implicaciones para la apropiación y la responsabilidad mutua

La división del trabajo internacional se refiere a la complementariedad geográfica con la que los donantes pretenden superar los desequilibrios de la asignación de la ayuda entre los distintos países receptores. Los huérfanos de la ayuda, particularmente algunos Estados frágiles como Guinea, Uzbekistán y Yemen, reciben flujos de ayuda por debajo de sus necesidades (CAD 2007b), mientras que “países mimados” como Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Senegal y Vietnam (Comisión 2008, pág. 24) cuentan con una presencia de la cooperación internacional comparativamente superior a otros países con un grado de desarrollo similar.

No obstante, frente a la aparente necesidad de revisar la asignación geográfica global de la ayuda, un despliegue más eficiente de los donantes entre los países receptores se ve confrontado con una severa limitación conceptual. El sistema internacional de la ayuda no equivale a un “mercado de trabajo” en el que una demanda específica (de los receptores) oriente una oferta especializada (de los donantes) a través de mecanismos globales. En ausencia de un anclaje social u organizativo-burocrático, la división del trabajo entre los donantes tampoco se asemeja a los procesos de especialización descritos por Émile Durkheim o Max Weber en el umbral del siglo XX. En realidad, la concentración geográfica depende funda-

<sup>8</sup> El WP-EFF se reformará en su propia reunión en abril de 2009 y organizará sus labores en cuatro clusters (Apropiación & Responsabilidad, Sistemas Nacionales, Ayuda Transparente y Responsable, así como Análisis de los Progresos), que se complementarán con una serie de corrientes de trabajo temático (*work streams*).

<sup>9</sup> Un ejemplo nítido se encuentra en los debates sobre la concentración geográfica de España a partir de su nuevo Plan Director 2009-2012, en principio altamente comprometido con la eficacia de la ayuda. Sólo se logró bajar el número de países prioritarios de 56 a 50, precisamente por las presiones domésticas de mantener una proyección muy diversificada en el Sur (Meyer 2009)

mentalmente de decisiones soberanas y preferencias políticas unilaterales (Mührle 2007, pág. 26). Es decir, estas decisiones se toman en principio de forma aislada, por lo que además de la lucha contra la pobreza se dirigen también hacia otras prioridades de gran peso estratégico para los países donantes, como por ejemplo los intereses comerciales, la seguridad energética, los flujos migratorios o la lucha contra el terrorismo.

Mientras que esta tensión entre el “reparto del pastel” y el compromiso con la eficacia (Schulz 2007b) afecta a las dinámicas de la asignación de la ayuda y la selectividad de los países del Sur, quedan también dudas con respecto a las implicaciones de la concentración geográfica para los países receptores. El discurso de la eficacia de la ayuda tiende a enfatizar una terminología positiva (en este caso, la concentración) frente a problemas expresados en un lenguaje negativo (por ejemplo, la fragmentación), sin considerar que el término positivo puede describir procesos que incluyen aspectos con connotaciones negativas, como en el caso de concentración son los verbos “cortar”, “eliminar” o “suspender” (Munro 2005). Esto explica por qué, salvo una breve referencia por parte del CdC y el *toolkit*, el debate sobre la división del trabajo y sus prácticas evita analizar aspectos inherentes a la complementariedad entre países: la salida del donante y la retirada de su ayuda. En esta línea, una reciente evaluación conjunta entre los donantes nórdicos indicó que la salida “atrae escasa atención y es una parte menospreciada de la cooperación al desarrollo”, a pesar de que el número de salidas está creciendo especialmente entre los donantes bilaterales (Jerve & Slob 2008a, pág. 3). El mismo estudio también alertó sobre que una mala gestión de la salida puede crear “consecuencias (...) severas, en algunos casos incluso desastrosas” especialmente para los países dependientes de la ayuda (Jerve & Slob 2008b, pág. 13).

Uno de los mandatos centrales de la AAA consiste en avanzar hacia una mayor coordinación de los donantes en su despliegue geográfico, basándose en los todavía modestos avances que se están dando en el

ámbito europeo. No obstante, las implicaciones del proceso y las prácticas de la salida para la asociación entre el Norte y el Sur aún no se han explorado de forma sistemática. Esta debilidad del discurso sobre la complementariedad geográfica puede generar grandes tensiones entre la forma en la que se gestiona la división del trabajo internacional, por un lado, y el espíritu de asociación promovido en el marco de la agenda de París, por otro. Estas incongruencias pueden intensificarse en la medida en que se está avanzando en la gobernanza global de la ayuda que, sin embargo, aún no ha logrado un suficiente nivel de institucionalización. En otras palabras, la división del trabajo internacional debe ser consistente con un rol más protagónico y una mayor relevancia de las percepciones de los países del Sur. Esto significa que en el futuro las estructuras multilaterales existentes, particularmente en el WP-EFF y el ECOSOC/DCF, necesitan seguir invirtiendo en la representación igualitaria de donantes y receptores que permita renegociar la asignación geográfica de la ayuda en base a acuerdos y criterios compartidos entre el Norte y el Sur.

Desde una perspectiva políticamente sensible parece evidente que la calidad de la asociación entre un país del Sur y su comunidad donante varía sustancialmente en función de cómo se realiza la retirada de la ayuda por parte de uno o varios donantes. Como se ha explicado más arriba, la apropiación y la mutua responsabilidad son ingredientes fundamentales para esta asociación entre el Norte y el Sur. Por tanto, es necesario analizar y valorar las prácticas de la salida en función de su coherencia con los principios de apropiación y mutua responsabilidad.

En términos prácticos, la salida de un donante se compone por diferentes prácticas que abarcan todas las fases desde la decisión hasta las condiciones pos-salida (ver Jerve & Slob 2008b).

En este contexto, la adaptación de la decisión de la salida constituye uno de los mayores desafíos, ya que aún no se cuenta con suficiente consenso sobre quién tomará la decisión de la concentración geográfica de

un donante. En esta materia, el CdC se centra en crear una imagen más clara sobre la asignación de la ayuda actual por parte de los donantes europeos para mejorar la planificación estratégica en el futuro, indicando por otro lado que se debe “reconocer que las decisiones de los Estados miembros sobre este asunto son decisiones nacionales soberanas”. Por su parte, la AAA insta solamente al diálogo respecto de la complementariedad geográfica, sin indicar qué plataforma institucional se podría utilizar para asegurar una mayor participación de los países del Sur en las nuevas pautas de despliegue geográfico de los donantes. Dado que la emergente gobernanza global aún requiere de una mayor consolidación de los marcos multilaterales, a medio plazo parece probable que la concentración geográfica siga siendo una decisión soberana y política por parte de cada donante individual.<sup>10</sup> Dependiendo de los avances en la mejora de la mutua responsabilidad a nivel internacional (ver Droop et al 2008), en la práctica esta decisión unilateral se alimentaría con el análisis empírico y el debate generados en distintos organismos multilaterales, cómo la UE, el WP-EFF o el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo.

Considerando por tanto que la decisión de la salida constituye un *fait accompli* para el país del Sur afectado, tanto el receptor como el donante se enfrentan a un proceso de salida que contiene las siguientes fases:

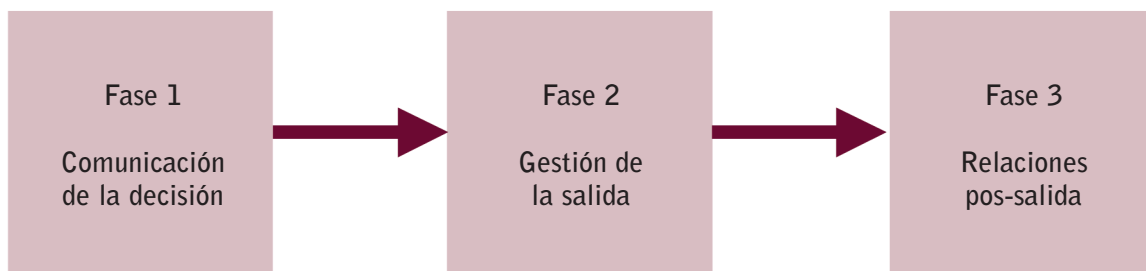
En estas tres fases, el donante saliente lleva a cabo diferentes actividades que en conjunto constituyen el proceso de la retirada de la ayuda. En un sentido más amplio, estas actividades representan las prácticas de la salida que pueden influir en los principios de la asociación de la siguiente manera:

### *Apropiación y liderazgo: Impacto en las capacidades nacionales*

La apropiación y el liderazgo del país afectado por la salida de un donante tienden a ser muy difíciles de asegurar en una retirada de la ayuda, especialmente si la decisión sobre ésta se tomó de forma unilateral y sin consultas previas por parte del donante. Así, la forma en la que se realiza la salida del donante puede afectar a las capacidades nacionales de planificar el desarrollo y coordinar la ayuda. Probablemente cambie las relaciones y el diálogo con la comunidad donante, altere la implicación de actores nacionales que no sean el gobierno nacional y tenga consecuencias en la utilización de nuevas formas y modalidades de cooperación.

En este sentido, las prácticas de la comunicación de la decisión (fase 1) pueden bien fortalecer o minar la apropiación. Así, una interlocución temprana y transparente del donante con el gobierno nacional tenderá a crear oportunidades para el que éste integre la salida en sus procesos de planificación y coordinación. Si además se negocia y consulta la forma en la que se implementará la salida, existen mayores

**Figura 1: Fases de la salida**



<sup>10</sup> Sin embargo, existen también salidas que corresponden a otros incentivos. India, que instó a los donantes de menor peso a retirar su ayuda, es un caso muy específico (Jerve & Slob 2008b).

probabilidades de que se busquen alternativas viables a los recursos retirados por el donante saliente. Por el contrario, una comunicación confusa, tardía y rígida puede perjudicar las capacidades del país receptor para absorber la salida en una planificación a medio plazo.

Durante la gestión de la salida (fase 2), el espacio de actuación del país receptor depende de la capacidad de adaptación del tipo de salida elegido. Si además la salida abarca el refuerzo de las capacidades nacionales y apuesta por la sustitución de los recursos del donante saliente por los de otro donante, existe más margen para integrar la salida por parte del país receptor. De forma opuesta, una gestión rígida y apresurada de la salida tiende a debilitar las probabilidades de que el gobierno nacional se apropie del proceso de salida y lo perciba como una oportunidad para su planificación.

Finalmente, el terreno sobre el que se construyen las relaciones pos-salida (fase 3) es de gran relevancia para el liderazgo del país receptor. Si se logra implicar al conjunto de la comunidad donante en la salida e introducir nuevas modalidades de la cooperación, por ejemplo a través de la cooperación delegada, es probable que el gobierno nacional pueda identificar suficientes alternativas a los recursos del donante saliente. Sin embargo, si el donante se centra en el cierre de sus proyectos y programas sin una visión que trascienda el momento de la salida definitiva, la apropiación del país receptor se puede ver dañada por las consiguientes pérdidas en los sectores y grupos focales correspondientes.

En suma, la forma en la que un donante sale de un país receptor influye en la apropiación y el liderazgo de ese país y viceversa. Las prácticas implementadas pueden reforzar o perjudicar las capacidades nacionales para integrar la salida en su planificación del desarrollo y coordinación de la ayuda, especialmente a la hora de absorber la retirada de la ayuda con recursos propios o de otros donantes.

### *Responsabilidad mutua: Impacto en la asociación para el desarrollo*

Si la decisión sobre la salida se ha realizado de forma unilateral por parte del donante, el proceso de salida parte de una base poco coherente con la responsabilidad mutua que se inspira en acuerdos mutuos. En todo caso, una vez iniciadas, las prácticas de la salida determinan especialmente el grado en que el donante saliente se encuentra a la altura de su responsabilidad a medio plazo, por ejemplo con respecto a la predictibilidad, el cumplimiento con los compromisos, la protección de grupos vulnerables y sectores sensibles, además de la sostenibilidad de los programas y los avances ya logrados en términos de la eficacia de la ayuda. De igual manera, este proceso afecta profundamente a las relaciones horizontales futuras, es decir aquellas que trascienden a la ayuda.

Así, una comunicación de la decisión (fase 1) por parte de un alto representante político puede crear un ambiente de mutuo respeto que facilite las futuras relaciones bilaterales. Si se promueve desde el principio un diálogo activo con la comunidad donante y el gobierno nacional sobre la salida, es probable que el proceso se perciba como una oportunidad para invitar a otros donantes a asumir las responsabilidades del donante saliente. Por el contrario, una comunicación burocrática y aislada de los procesos de la ayuda en el país puede causar un serio revés a las mejoras en la eficacia.

El cumplimiento de los acuerdos formales y los compromisos informales es esencial para una gestión de la salida (fase 2) coherente con la responsabilidad mutua y particularmente con la predictibilidad. Asegurando los avances ya logrados en la implementación de la DP, vinculados muchas veces con un proceso de modernización del Estado en curso, idealmente se impulsará el compromiso de otros donantes de asumir las cuotas de la utilización de los sistemas nacionales, incluyendo el apoyo presupuestario general y sectorial. Al contrario, una salida gestionada en solitario y con poco respeto a los acuerdos existentes desgastará las relaciones bilaterales y pondrá en peligro los logros en los compromisos de la eficacia de la ayuda.

Las relaciones pos-salida (fase 3) son un ámbito clave para la mutua responsabilidad. El proceso de salida puede dirigir esfuerzos específicos a la sostenibilidad de programas en sectores sensibles y con poblaciones especialmente vulnerables. Por otra parte, una transformación de las relaciones de la ayuda puede resultar en otros tipos de cooperación favorables a una asociación más amplia (por ejemplo, en términos comerciales, culturales, académicos, etc.). Sin embargo, una salida que ocasione riesgos, daños y pérdidas en ámbitos sensibles para el desarrollo del país se encontraría en conflicto con el cumplimiento de los compromisos de la eficacia, mientras que la ausencia de relaciones alternativas a la ayuda reflejaría un grado de asociación muy débil.

Resumiendo, las prácticas implementadas por el donante saliente guardan estrecha relación con la medida en la que atiende a los compromisos asumidos a nivel de país y con respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda. Estas prácticas cobran especial relevancia para la fase pos-salida, cuando se demuestra el grado de asociación entre el Norte y el Sur más allá de la ayuda.

## La apuesta sueca por la concentración geográfica

Los donantes Nordic Plus constituyen el grupo más comprometido con la agenda de la eficacia y la promoción de mecanismos innovadores en la cooperación al desarrollo. Suecia es para muchos actores de la ayuda internacional un referente de primera categoría, particularmente en los temas más sensibles de la ayuda (como la gobernanza, el diálogo con la sociedad civil, los derechos humanos o la igualdad de género). El país escandinavo está clasificado en diferentes rankings como uno de los donantes que mejor cumple con los compromisos internacionales. Así, en su Índice de Respuesta Humanitaria de 2008, DARA Internacional volvió a clasificar Suecia como el donante más coherente con los 23 principios de Buena Donación Humanitaria. También en 2008, el país nórdico alcanzó un segundo puesto en el Índice

de Compromiso con el Desarrollo, elaborado por el Center for Global Development. En este ranking, Suecia obtuvo la mejor puntuación en el área de cantidad y calidad de la ayuda al desarrollo. Los datos de la encuesta de seguimiento de la DP, realizado por el CAD en 2008, no son tan rotundos, aunque sí indican que Suecia se encuentra en general por encima de la media en el cumplimiento de los compromisos de la eficacia de la ayuda (CAD 2008c).

Históricamente Suecia ha sido un país con una gran diversidad geográfica en su ayuda que llegó a 120 países. A partir de 1990 realizó sus primeras experiencias de salida, cuando retiró su ayuda principalmente por tres razones fundamentales (Ekengren & Lindahl 2006, pág. 47-48):

- La “graduación” de un país receptor en términos de desarrollo (por ejemplo, Cabo Verde en 2000, Botswana en 1998, Chile en 2000 o El Salvador en 2005).
- Un deterioro inaceptable en la gobernanza y/o de la situación de los Derechos Humanos (Guinea Bissau en 2000, Eritrea y Zimbabwe en 2001).
- El fin de un proceso de transición (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia en 2004).

Dentro de su compromiso con la eficacia de la ayuda y en el marco de los debates sobre la armonización de los donantes, Estocolmo apostó pronto por una mayor concentración de su ayuda. A iniciativa del parlamento sueco, el gobierno del socialdemócrata Göran Persson (1996-2006) redactó una nueva Política de Desarrollo Global que fue aprobado por Riksdag en diciembre de 2003. Uno de los aspectos clave de esta nueva política es su mandato de concentrar la ayuda sueca en los países más pobres, especialmente en el continente africano (MAE 2003). En esta dinámica también incidió la revisión entre pares de la cooperación sueca, elaborado por el CAD en 2005, que reclamó una mayor concentración geográfica y una selección más estricta de los sectores (CAD 2005). En agosto de 2007, el gobierno sueco actual, presidido por el conservador liberal Fredrik Reinfeldt, anunció la concentración geográfi-

ca de la cooperación sueca en un total de 33 países, lo que implicará la salida de alrededor de 30 países, en muchos casos hasta fines de 2010.

El gobierno sueco justificó esta drástica concentración geográfica con la necesidad de focalizar su ayuda en el continente africano y el Este de Europa, donde la cooperación sueca se centrará en los sectores de paz y seguridad, además de democracia y derechos humanos. Los futuros 33 países prioritarios se reparten en tres categorías (asociaciones de desarrollo a largo plazo, cooperación en situaciones de conflicto y pos-conflicto y apoyo a reformas).

De los 30 países afectados por la salida sueca, siete se beneficiarán de una "cooperación selectiva en áreas priorizadas", mientras que con los restantes 23 se promoverán "relaciones diferentes a la cooperación al desarrollo bilateral", que pueden desarrollarse "en varias formas" (MAE 2007a, pp. 8-9).

Entre los países clasificados para el grado de "relaciones diferentes a la cooperación al desarrollo bilateral" se encuentran algunos socios históricos de la cooperación sueca, como Nicaragua, y contextos en los que el rol de Suecia fue fundamental en el proceso de desarrollo más reciente, como Honduras. El grupo de futuros receptores de la "cooperación selectiva" se compone, entre otros, por las economías emergentes de China, India y Sudáfrica, además de Vietnam e Indonesia.

Para la selección de los países prioritarios restantes, Estocolmo se basó en cuatro "factores decisivos": necesidad de ayuda, entorno propicio para la eficacia de la ayuda, compromiso con los derechos humanos y la democratización, además del valor añadido de la cooperación sueca. Sin embargo, los documentos oficiales admiten que la selección constituye antes que nada una "decisión política", aunque fundamentada sobre una "base bien equilibrada" (MAE 2007b, pág. 1).

A pesar de esta precisión sobre criterios y factores, el proceso de toma de decisiones causó cierto desconcierto. A nivel doméstico, el anterior director de la

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Göran Holmqvist, se hizo eco de la valoración de la opinión pública sueca que el proceso "se hizo demasiado rápido (...) y no abrió suficiente espacio para las consultas" y no ocultó que la retirada de países como Honduras y Nicaragua representa una decisión "dolorosa". Por su parte, trece ONG suecas indicaron en una carta abierta que no han podido participar en el diseño de los criterios ni en los estudios previos del proceso de concentración (Cruz Roja Sueca et al 2007). En esta línea, el consorcio de cooperación cristiana y uno de los representantes más importantes de la sociedad civil sueca, Diakonia, criticó el proceso de toma de decisiones como falta de transparencia y consideró que era "lamentable que el conocimiento y la experiencia de las ONG suecas no fueran considerados" (Diakonia 2007).

En algunos países afectados por la salida se llegó a situaciones políticas críticas con los gobiernos nacionales que, con una antelación de seis meses, habían sido informados, pero no consultados, sobre su estatus como país elegible para la retirada de la ayuda sueca. En medio de un severo deterioro de las relaciones entre el gobierno de Daniel Ortega y la comunidad donante, en Nicaragua se vivieron momentos de gran tensión política y diplomática (Schulz 2007c) que perduraron hasta el cierre de la Embajada sueca en Managua en agosto de 2008.<sup>11</sup> En Honduras se desarrolló un "huracán político" en los medios de comunicación domésticos, ya que muchos analistas nacionales valoraron la salida de Suecia como un castigo hacia el gobierno de Manuel Zelaya Rosales.<sup>12</sup> Finalmente, un estudio de ASDI sobre la cooperación con Vietnam indicó que la toma de decisión sobre la salida fue "poco transparente y no incluyó ningún debate abierto con los países socios ni con otros actores" (Forsberg & Kokko 2008, pág. 48), mientras que la futura relación sueco-vietnamita dependerá de inversiones que "salvaguarden la buena reputación de Suecia en Vietnam" (ibid., pág. 51).

<sup>11</sup> Ver Alemán y Ortega contra Zetterberg, *El Nuevo Diario*, Managua, 25 de agosto de 2008

<sup>12</sup> Ver "Suecia lo anunció hace 6 meses", *El Heraldo de Honduras*, 31 de agosto de 2007

Por su parte, la coordinación y consulta con los donantes europeos se restringió a la explicación del proceso en reuniones bilaterales e internacionales (MAE 2007a, pág. 11), y la experiencia sueca aún no se ha sistematizado a nivel europeo o del CAD. Este enfoque de la concentración geográfica ya fue dominante en las etapas previas. La evaluación conjunta de los países nórdicos indica que el total de 14 salidas de cuatro donantes (Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia) correspondió a decisiones unilaterales (Jerve & Slob 2008a, pág. 13). No obstante, la falta de coordinación estratégica de la salida en el marco de los grupos de la comunidad donante en los países afectados y la ausencia de un debate más amplio en las plataformas internacionales parece contradecir a las previsiones del CdC según las que “los Estados miembros y la Comisión Europea utilizarán los actuales mecanismos de coordinación en el terreno para llevar a la práctica la aplicación del Código de Conducta” (Consejo 2007, pág. 4).

El enfoque unilateral hacia la decisión de retirada de la ayuda parece ser una consecuencia natural del carácter propio de la cooperación al desarrollo como parte de la política exterior soberana de cada país donante (Schulz 2007b). Entra en aparente colisión con los principios de la asociación (Jerve & Slob 2008a, pág. 13), lo que previsiblemente será uno de los temas centrales que deberá resolver el diálogo sobre la división del trabajo internacional previsto por la AAA. Por lo tanto, uno de los puntos clave para este diálogo debería consistir en encontrar las fórmulas para asegurar que las decisiones sobre la concentración geográfica se realicen de forma coherente con la emergente gobernanza global de la ayuda.

Con vistas a los principios subyacentes de sus prácticas de la salida, el gobierno de Suecia planteó la necesidad de “diseñar estrategias de salida adaptadas a cada situación específica” que se fundamenten en los siguientes principios (MAE 2007a, pág. 10):

- Cumplimiento con las condiciones contractuales.
- Mecanismos de transición para proyectos y programas vigentes, incluyendo el traspaso a socios locales u otros donantes).
- Sostenibilidad de las inversiones realizadas.
- Claridad sobre la duración de la salida que no excederá los tres años.

Con esta base operativa, las oficinas de ASDI en los países han redactado planes de salida en todos los países afectados por la retirada de la ayuda sueca. Estos planes forman parte de lo que se ha descrito como primera fase de la salida en la sección anterior. Su anclaje en los principios de la asociación entre el Norte y el Sur es de gran relevancia para las implicaciones de la salida para el liderazgo y la responsabilidad mutua.

Este proceso de un donante pionero en la mayor horizontalidad entre donantes y receptores está generando experiencias valiosas en los diferentes contextos nacionales. El punto clave de este proceso son las prácticas de la salida y su consistencia con el espíritu político de la agenda de la eficacia. El gobierno sueco pretende realizar una “revisión continuada” del proceso de concentración geográfica, y no cabe duda de que una retroalimentación más sistematizada, en base a evidencias estructuradas, puede ser un insumo clave para la puesta en práctica del CdC europeo y las dinámicas a nivel del CAD previstas por la AAA. Estas lecciones ganan aún más relevancia con vistas a la presidencia europea que asumirá Suecia en el segundo semestre de 2009, durante la que la eficacia de la ayuda en general, y el CdC en especial, constituirán puntos centrales de la agenda relacionada con las políticas de desarrollo.

## Parte II: Metodología

Con el fondo analítico descrito en la primera parte, este estudio pretende valorar las implicaciones de la división del trabajo internacional en la agenda de París. Particularmente, la investigación analizará cómo y en qué medida las prácticas de la salida de un donante afectan a la apropiación del país afectado por la salida y la responsabilidad mutua entre ambos. Aprovechando el proceso de concentración geográfica de la cooperación sueca, se realizarán un total de cinco estudios de caso con el fin de identificar buenas prácticas que pueden ser de valor tanto para otros donantes como para los países receptores afectados por la salida de un donante. Los estudios de caso alimentarán un informe de recomendaciones y con este fin, se realizarán bajo un enfoque metodológico común que se explicará en las siguientes páginas.

### Entre concentración geográfica y la asociación: Las perspectivas del Sur

El discurso sobre la división del trabajo internacional aún no ha logrado integrar a las perspectivas de los países del Sur como una dimensión esencial para asegurar una concentración geográfica consistente con el espíritu político de la agenda de París. A lo largo de los estudios de país se procurará implicar activamente no solamente al gobierno nacional, el donante saliente y la comunidad donante, sino también los organismos implementadores de programas financiados previamente, la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación (ver sección "Proceso de la investigación" más adelante).

Los casos de estudio se han seleccionado en base de los siguientes criterios:

#### *Países afectados la decisión de salida por parte del gobierno sueco*

Tres casos procederán del grupo de 30 países de los

que se retirará la ayuda sueca. Dos de los países afectados se encuentran en el grado de "relaciones diferentes a la cooperación al desarrollo bilateral" y uno recibirá en el futuro "cooperación selectiva". Como casos de control, se incluirán dos países que siguen siendo prioridad para la cooperación sueca, aunque recibirán una ayuda más focalizada a nivel sectorial. Uno de estos países se encuentra integrado en un cluster de cooperación delegada con la cooperación noruega.

#### *Diversidad de antecedentes y características de la salida*

Se incluirán contextos en los que la salida de Suecia haya sido precedida por diferentes pasos, como por ejemplo una concentración sectorial y/o la cooperación delegada previas. Al mismo tiempo y en base a una valoración ad hoc, los países seleccionados reflejan la diversidad de las características de la salida y su impacto en la relación entre el donante saliente y el país afectado.

#### *Diversidad geográfica*

Se estudiarán diferentes contextos geográficos para facilitar así la comparación y la obtención de lecciones comunes. Se da un cierto margen a la diversidad con respecto al desarrollo humano alcanzado, el grado de dependencia de la ayuda y los avances en la coordinación de la ayuda.

#### *Relevancia para otros donantes europeos, especialmente la Cooperación Española*

La investigación abarca países receptores que potencialmente son de relevancia para otros donantes europeos y particularmente la Cooperación Española. La relevancia para otro donante puede ser en tres vías: (a) considera al país como potencialmente sujeto a una salida en el futuro, (b) se verá implicado directamente por la salida de Suecia, por ejemplo en programas comunes, o (c) prevé iniciar o ampliar su cooperación con el país afectado.

Han sido seleccionados en el estudio los siguientes países:

País	Ingreso Nacional Bruto (INB) en Paridad de Poder Adquisitivo (USD) en 2006	AOD neta (millones de USD) en 2006	% Dependencia de la ayuda (AOD neta/INB) en 2006	Posición en el Índice de Desarrollo Humano en 2008 (total: 177 países)	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA) en 2007	Proceso de armonización, posición (de 55 países) y avance en indicador 9 de la DP en 2008	Proceso iniciado por Suecia
Bolivia	2.890	581	5,4%	111 (medio)	3,7	23 (40%)	Concentración sectorial, no hay salida prevista (caso de control)
Honduras	3.540	587	6,6%	117 (medio)	3,8	44 (17%)	Salida ("relaciones diferentes a cooperación al desarrollo")
Malawi *	720	669	30,9%	162 (bajo)	3,4	21 (42%)	Salida ("relaciones diferentes a cooperación al desarrollo")
Malí *	1.130	829	13,9%	168 (bajo)	3,7	22 (41%)	Concentración sectorial, no hay salida prevista (caso de control)
Vietnam	3.300	1.846	3,1%	114 (medio)	3,8	9 (58%)	Salida ("cooperación selectiva")

\* En Malawi y Malí, Suecia implementó cooperación delegada junto con Noruega

#### Fuentes

INB: Informes sobre el Desarrollo Mundial de 2007 y 2008 del Banco Mundial

AOD neta / dependencia de la ayuda: Aid at a Glance, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE

Desarrollo Humano: Índice del Desarrollo Humano 2008, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

CPIA: IDA Resource Allocation Index (IRAI) 2007, del Banco Mundial

Indicador 9 de Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda ("¿Cuánta ayuda se basa en programas?"): Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París - Ayuda más eficaz para el 2010, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE

## Conceptos y definiciones

Los siguientes párrafos explican de forma sistemática los conceptos y definirán los términos que se utilizarán en este estudio y concretamente en sus hipótesis.

### Salida

**Descripción:** En base a las premisas de la agenda de la eficacia y particularmente de la armonización, los donantes se han comprometido a racionalizar su ayuda a través de una mayor concentración geográfica. Esta concentración, especialmente relevante entre los donantes bilaterales, debe facilitar también una mayor complementariedad, i.e. una mejor división del trabajo, a partir de sus respectivas ventajas en diferentes contextos nacionales y regionales. Dado que la mayoría de los donantes tradicionalmente han repartido sus fondos de cooperación al desarrollo en varias decenas de países, la única manera de promover la

división del trabajo consiste en la salida, o retirada, de un donante de un país previamente receptor de su ayuda. La salida se realiza a través de prácticas que incluyen las perspectivas pos-salida y en su conjunto representan un modelo. La gestión de la salida se refiere a su núcleo, es decir, la planificación e implementación del proceso de la salida.

Esta investigación se centrará en las implicaciones de la salida (y sus prácticas) para la agenda de París que dependen fundamentalmente de la forma en la cual se realice la salida.

**Definición:** La salida es un proceso mediante el que un donante retira, dentro de un plazo claramente establecido, su ayuda bilateral al desarrollo a un país previamente receptor.

#### Aspectos esenciales:

Son equivalentes a las prácticas de la salida:

- El donante comunica la decisión de la salida (transparencia y comunicación)
- Se realiza un proceso de interacción con los actores nacionales (diálogo, negociación y consultas)
- Se decide el tipo de salida y se planifica la salida (gestión de la salida: planificación y tipo)
- Se realiza la salida (gestión de la salida: implementación)
- Se crean condiciones nuevas para los programas y proyectos apoyados previamente por el donante saliente (perspectivas pos-salida: sostenibilidad)
- Se transforman las relaciones entre el gobierno nacional y el donante saliente (perspectivas pos-salida: relaciones bilaterales)

### *La agenda de la eficacia de la ayuda*

Descripción: La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (DP) representa un acuerdo intergubernamental adoptado en marzo de 2005 que se inserta en un proceso de renegociación de la gobernanza global de la ayuda internacional. Su fin reside en establecer estándares y reglas de mutuo acuerdo, cuya puesta en práctica se supervise desde los organismos multilaterales. En general, se pretende asegurar que la ayuda internacional contribuya efectivamente al desarrollo de los países receptores. Definiendo un total de 5 principios, la DP consta de dos dimensiones esenciales. Por un lado, los aspectos técnicos que establecen buenas prácticas en los principios de alineación, armonización y gestión orientada a resultados. Por otro, el espíritu político que pretende superar las asimetrías inherentes de la ayuda a partir de la apropiación y la responsabilidad mutua. Ambos principios fundamentan el núcleo de la asociación entre países donantes y receptores. La Agenda de Acción de Accra (AAA), acordada en septiembre de 2008, refuerza algunas dinámicas iniciadas a partir de la DP, por ejemplo con respecto al fortalecimiento del rol de los países del Sur en el sistema internacional de la ayuda. En su conjunto, la agenda de París (que incluye la DP y la AAA) es un paso intermedio en el proceso de construcción de unas relaciones más horizontales entre el Norte y el Sur.

Definición: La agenda de París promueve unas relaciones más horizontales entre los gobiernos del Sur y los donantes del Norte en base de (a) buenas prácticas técnicas y (b) un espíritu político basado en la asociación.

#### Aspectos esenciales:

Es un proceso a largo plazo que se inserta en dinámicas globales de gobernanza en otros ámbitos, incluidos los más relevantes para el desarrollo, cómo son los mercados financieros, la lucha contra el cambio climático, el comercio y las inversiones extranjeras directas.

En el plano normativo, donantes y receptores aspiran a definir conjuntamente los estándares y reglas para la ayuda internacional, aunque en la práctica el rol de los donantes es aún predominante.

Carece de elementos contractuales existentes en otros ámbitos (por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio), que dificultan su aplicación (enforcement), pero al mismo tiempo representa una referencia globalmente aceptada.

Los aspectos técnicos y el espíritu político no siempre están en consonancia y algunos principios (como la armonización) pueden entrar en conflicto con otros (como la apropiación)

### *Apropiación*

Descripción: La apropiación se refiere al liderazgo de un país receptor en las políticas públicas de desarrollo y la coordinación de la ayuda orientada a apoyar dichas políticas. Nacida como respuesta a la escasa eficacia de las condicionalidades y la imposición de políticas por parte de los donantes, la apropiación se ha relacionado desde mediados de los años noventa con el diseño y la implementación de estrategias nacionales de desarrollo (algunas expresadas en estrategias de reducción de la pobreza) por parte de los gobiernos nacionales de los países receptores, por lo general en consulta con la sociedad civil. Formalmente se mide a través de aspectos operativos de las estrategias nacionales, como la adecuada vinculación presupuestaria a un marco de gastos a

medio plazo, la priorización de los objetivos y el carácter consolidado global. No obstante, la apropiación también incluye un componente altamente político que se refiere tanto a las dinámicas domésticas del receptor (por ejemplo, la calidad democrática o el grado de inclusión de la apropiación frente a la sociedad civil, los parlamentos, autoridades subnacionales, etc.) como a las relaciones del gobierno nacional con la comunidad donante. Esta última dimensión, el liderazgo y refuerzo del gobierno nacional como ingrediente de una asociación entre el Norte y el Sur, representa el enfoque principal de esta investigación con respecto a la apropiación.

Definición: La apropiación se expresa en el liderazgo efectivo del gobierno nacional de sus políticas de desarrollo y la coordinación de los esfuerzos de los donantes, constituyendo así un elemento clave para las relaciones más horizontales entre el Norte y el Sur.

Aspectos esenciales:

- La planificación nacional del desarrollo es liderada por el gobierno nacional.
- La coordinación de la ayuda internacional es liderada por el gobierno nacional.
- Existe un diálogo intenso y horizontal entre el gobierno nacional y los donantes, aprovechando los espacios existentes para asegurar el liderazgo del gobierno nacional y la efectiva contribución de los donantes.
- Las capacidades de los actores nacionales a todos los niveles y particularmente con respecto a la promoción del desarrollo se refuerzan y crean una mayor independencia del país frente a la ayuda.
- Los diferentes sistemas nacionales (de gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, estadísticas y monitoreo y evaluación) se fortalecen y crean con el tiempo el marco obligatorio para la canalización de la ayuda.
- El conjunto de los actores nacionales tiene voluntad, oportunidades y capacidades de influir en el diseño, la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo.

El liderazgo del gobierno nacional se puede ver favorecido por la utilización de nuevas formas de cooperación, entre ellas la cooperación delegada y la cooperación triangular.

*Responsabilidad mutua*

Descripción: Junto con la apropiación, la responsabilidad mutua crea el núcleo de la asociación entre países donantes y receptores de la ayuda. Siguiendo la definición de la agenda de París, la aportación principal de la responsabilidad mutua consiste en añadir a la asociación elementos capaces de superar las asimetrías inherentes de la ayuda. En este sentido, se prevé establecer marcos de evaluación mutua (por ahora, solamente a nivel de los países receptores), que además de revisar los progresos de los receptores también miden los avances y el desempeño de los donantes con respecto a la agenda de París. Por tanto, se pretende crear flujos de rendición de cuentas que se dirijan tanto del receptor al donante como del donante al receptor. No obstante, esta responsabilidad mutua no contempla elementos contractuales ni un sistema de sanciones, careciendo además de instituciones conjuntas para resolver posibles desacuerdos o conflictos. En el contexto de esta evaluación, la responsabilidad mutua se centra en el desempeño del donante saliente frente a los compromisos de la agenda de París.

Definición: La responsabilidad mutua establece una base para la asociación entre países donantes y receptores en la medida en que añade a la rendición de cuentas tradicional (receptor->donante) la responsabilidad del donante frente al receptor de cumplir con los compromisos adquiridos.

Aspectos esenciales:

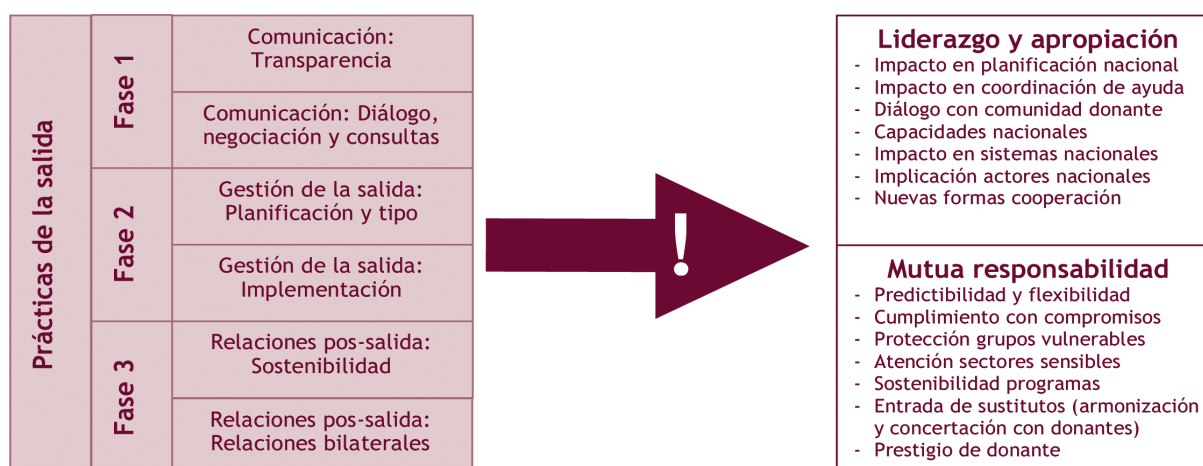
- Las decisiones sobre la ayuda se toman de forma predecible y flexible.
- Tanto el gobierno nacional como el donante saliente cumplen con los compromisos adquiridos, sean formales o informales.
- La ayuda presta especial atención a la protección de grupos vulnerables.

- La ayuda procurará promover el desarrollo de los sectores sensibles para desarrollo humano en el país.
- Se procura asegurar una máxima sostenibilidad de los programas de la ayuda internacional para permitir su traspaso a la responsabilidad de los organismos nacionales.
- La comunidad donante es capaz de complementar sus esfuerzos y en su caso sustituir los esfuerzos de un donante saliente.
- El cumplimiento de los compromisos y la forma de actuación en un país receptor determinan el prestigio del país donante.

## Resumen de hipótesis

La hipótesis central de esta investigación consiste en que las prácticas de la salida de un donante afectan de forma relevante el grado de apropiación y mutua responsabilidad, ambos aspectos clave de las relaciones horizontales entre donante y receptor promovidas por la agenda de París.

El siguiente cuadro describe las prácticas de la salida del donante y las dimensiones de la agenda de París en las que tienen implicaciones.



## Proceso de la investigación: Los estudios de país

El proceso de investigación consta de las siguientes fases:

1. Elaboración del marco analítico y la metodología (este documento).
2. Realización y publicación de cinco estudios de país en Bolivia, Honduras, Malawi, Malí y Vietnam.
3. Celebración de eventos de debate a nivel europeo e internacional.
4. Publicación de un informe de síntesis de conclusiones y recomendaciones.

En este sentido, los estudios de país se insertan en un proceso de investigación más amplio, al que alimentarán con las perspectivas de los actores nacionales recogidas y sistematizadas a partir de una metodología común. Las pautas metodológicas aquí descritas se deberán utilizar para todos los casos de estudio con el fin de permitir una consistente comparación entre los distintos contextos y la generación de conclusiones y recomendaciones globales en el informe de síntesis. Aún así, cabe destacar que dentro de este marco existirá suficiente flexibilidad para adaptar

esta metodología a las condiciones y características de la situación específica en los países de estudio.

En términos de gestión de los estudios de país, FRIDE contará con la colaboración de coordinadores nacionales especializados en la nueva arquitectura de la ayuda impulsada por la DP. La aportación concreta de los coordinadores nacionales consiste en liderar los estudios de país, en algunas fases de forma compartida con el coordinador de FRIDE, y en facilitar el proceso de movilización y validación con los actores nacionales, además de asegurar la implicación activa de las respectivas oficinas de cooperación de Suecia y España.<sup>13</sup>

## Metodología para los estudios de país

Para los estudios de país, se utilizarán los siguientes instrumentos metodológicos que deberán facilitar la triangulación:

### *Recopilación y sistematización de datos y bibliografía (desk research)*

En una primera fase, el coordinador nacional recopilará los datos y la bibliografía específica del contexto nacional en relación con aspectos como el rol y el peso de la cooperación sueca, el proceso de la implementación de la DP, el debate sobre la división del trabajo, las reacciones ya publicadas sobre la decisión (y el proceso) de salida de la cooperación sueca, los contratos y acuerdos existentes. Aparte de una base de datos, estudios, informes y otros documentos analíticos, esto puede incluir fuentes más blandas, como medios de comunicación, posicionamientos de diferentes actores, declaraciones del gobierno y comunicaciones del donante, etc. Adicionalmente, el conocimiento previo del coordinador nacional se considera de vital relevancia, especialmente con respecto a las informaciones informales no publicadas. La sistematización de estas fuentes se realizará en formato de un borrador del estudio de país que, previo a las

<sup>13</sup> Además se prevé que los coordinadores nacionales realizarán en una segunda fase en eventos de difusión y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de la investigación, que se realizarán en Bonn, Estocolmo y Madrid.

entrevistas y el taller, el coordinador nacional elaborará en la estructura sugerida.

### *Entrevistas*

De forma conjunta con el líder de esta investigación, se realizarán al menos 15 entrevistas con las partes interesadas en el país de estudio que seguirán un formato semiabierto común y durarán entre 30 y 90 minutos, dependiendo de la disponibilidad del interlocutor. En cada contexto nacional, se acordarán previamente las preguntas clave (*checklist*). Los grupos a entrevistar incluirán al menos:

- Cuatro representantes de la sección de cooperación internacional y, en su caso, otros departamentos de la Embajada sueca.
- Cuatro representantes del gobierno nacional.
- Tres representantes de organismos nacionales implementadores de la programas de cooperación sueca.
- Tres representantes de otros donantes (incluyendo al menos 1 representante de la cooperación española).
- Un representante de la sociedad civil y otro de la academia con especialización en las relaciones entre el gobierno y la comunidad donante.

En algunos casos, por ejemplo de personal expatriado ya trasladado a otros países, se podrá optar por una entrevista telefónica.

### *Taller de debate*

Al finalizar la fase de investigación en el país de estudio, se realizará un taller de debate, de unas dos a tres horas de duración, con unos 10 a 20 participantes, entre los que se encontrarán al menos representantes de la cooperación sueca, del gobierno nacional y de los organismos nacionales implementadores. El taller partirá de una breve presentación con preguntas clave a debatir. Se pretenderá abrir un espacio flexible de reflexión y debate compartido entre gobierno nacional y donante, que deberá enfocarse especialmente en el aprendizaje y la identificación conjunta de buenas prácticas para la salida. Para ello, se recomienda utilizar metodologías como la construcción de escenarios (positivos) que permitan entender mejor el rol de cada actor en el proceso de salida.

## Bibliografía

- CAD/OCDE: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, París, 1996
- CAD/OCDE: Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, París, 2003
- CAD/OCDE: Draft Report on Aid Effectiveness for the Second High-Level Forum Review of Progress, Challenges and Opportunities, París, 2004
- CAD/OCDE: Peer review Sweden - Main findings and recommendations, París, 2005
- CAD/OCDE: Revised Draft Terms of Reference for a Compendium of Good Practices on Division of Labour, 2007a
- CAD/OCDE: Ensuring Fragile States Are Not Left Behind: 2007 Resource Allocations Report, 2007b
- CAD/OCDE: "Compendium on Good Practices on Division of Labour," draft report, 1 May, París, 2008a
- CAD/OCDE: Evaluación de la implementación de la Declaración de París - Informe de síntesis, París, 2008b
- CAD/OCDE: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010, París, 2008c
- CAD/OCDE: Chair's Summary on The Accra High Level Forum on Aid Effectiveness (DCD/DAC/EFF(2008)30), París, 2008d
- CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008e
- Comisión Europea: Staff working paper on the Proposal of a EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy, SEC(2007) 248, febrero de 2007
- Comisión Europea: Staff working paper An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond From rhetoric to action, hastening the pace of reforms, SEC(2008)435, abril de 2008a
- Comisión Europea: EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy, octubre de 2008b
- Comisión Europea: Guidance Note on Co-financing with Member States and Other Bilateral Donors, 2008c
- Consejo Europeo: Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo, 9558/07, May 2007
- Cruz Roja Sueca et al: Säkra det fortsatta demokrati- och MR-arbetet vid utfasning av bilateralt bistånd, Estocolmo, 2007
- Diakonia: New policy for Swedish bilateral aid; Estocolmo 2007
- Droop, James; Isenman, Paul & Mlalazi, Baki: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability between donors and partner countries at the international level, Oxford Policy Management, 2008
- ECOSOC: Towards a strengthened framework for aid effectiveness - Background Study for the Development Cooperation Forum, 2008a
- ECOSOC: Trends in South-South and triangular development cooperation - Background Study for the Development Cooperation Forum, 2008b
- Ekengren, Lars & Lindahl, Claes: Review of Donor Principles and Practices for Exit - A preparatory study for the Joint Evaluation of Exit Strategies, Stockholm, 2006
- Forsberg, Le Thanh & Kokko, Ari: From Growth to Poverty Reduction - The Framework for Development Cooperation in Vietnam, SIDA Country Economic Report 2008:2, 2008.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Division of Labour in International Development Cooperation - The Status Quo, Presentation at the Informal Workshop on "Delivering Aid Effectiveness: Improving Division of Labour", París, diciembre 2008
- High Level Forum (HLF): International Good Practice Principles on In-Country Division of Labour: Background Paper, Accra, 2008

- Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: Managing Aid Exit and Transformation - Summary of a Joint SIDA, MINBUZA, NORAD, DANIDA Evaluation, Estocolmo, 2008a
- Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: Managing Aid Exit and Transformation - Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa, Synthesis Report, Estocolmo, 2008b
- Meyer, Stefan: El Plan Director se presenta en el parlamento, Foro AOD, Madrid, 2009
- Ministerio de Asuntos Exteriores -MAE- (Suecia): Focused bilateral development cooperation, Estocolmo 2007a
- Ministerio de Asuntos Exteriores -MAE- (Suecia): Guidelines - Decisive factors for country focus, Estocolmo 2007b
- Ministerio de Asuntos Exteriores -MAE- (Suecia): Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, Estocolmo, 2003
- Meyer, Stefan & Schulz, Nils-Sjard: De París a Accra - Construyendo la gobernanza global de la ayuda, FRIDE Backgrounder, 2008
- Mürle, Holger: Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options, DIE Discussion Paper No. 6, 2007.
- Munro, Lauchlan T.: Focus-Pocus? Thinking Critically about why Aid Donors Should Focus on Doing Fewer Things in Fewer Countries, Development and Change, Vol. 36 Issue 3, May 2005.
- Nordic Plus: Complementarity Principles, Copenhagen, November 2005
- Nordic Plus: Practical Guide to Delegated Cooperation, Oslo, October 2006
- Schulz, Nils-Sjard: La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la agenda internacional de desarrollo?, FRIDE comentario, 2007a
- Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?, FRIDE Backgrounder, 2007b
- Schulz, Nils-Sjard: Nicaragua - Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda, FRIDE comentario, 2007c
- Schulz, Nils-Sjard: De Accra al 2011 - Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda, FRIDE comentario, 2008
- Stein, Elliot et al: Nota informativa sobre la Fase II de la Evaluación de la Declaración de París basada en el Estudio Temático sobre la Declaración de París, la Eficacia de la Ayuda y la Eficacia del Desarrollo, París, 2008
- WECA: Report on the Roundtable on "Whither EC Aid?" at SIDA, Stockholm, March 2008
- World Bank: Toward Country-led Development - A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Synthesis Report, Washington DC, 2003a
- World Bank: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Implementation of Country-led Partnership in the context of the Comprehensive Development Framework, Washington DC, 2003b

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, Laura Tedesco, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del "estado paralelo", Ivan Briscoe, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women's Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People's Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, Megan Burke, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, Richard Youngs, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, Ben Saul, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006



# FRIDE

---

La división del trabajo entre los donantes ha cobrado gran fuerza como aspecto clave de la agenda de la eficacia de la ayuda, promovida por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). En esta agenda, la división de trabajo internacional, es decir la distribución geográfica de los donantes entre los países socios, aún no ha sido respaldada por buenas prácticas o un diálogo más profundo a nivel internacional.

A pesar de que la división del trabajo internacional conlleva necesariamente la salida de un donante de ciertos contextos geográficos, se ha dedicado muy escasa atención a cómo se lleva a cabo (es decir, sus prácticas) y las implicaciones que conlleva para la asociación entre el Norte y el Sur. Centrándose en cuestiones operativas, el discurso de la división del trabajo aún no ha atendido las posibles tensiones entre la concentración geográfica, por un lado, y el liderazgo de los países receptores y la responsabilidad mutua, por otro.

Este documento constituye el punto de partida para una investigación sobre las implicaciones de la división del trabajo para la asociación entre el Norte y el Sur. Sistematizando las experiencias de la cooperación sueca en la salida de países previamente prioritarios, la finalidad última de esta investigación reside en sistematizar buenas prácticas de la salida en base a las evidencias recabadas en los distintos países. En este sentido, se prestará especial atención a las percepciones de los países afectados por la salida.

# www.fride.org