

El laboratorio de ayuda de Vietnam

Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I



María Delfina Alcaide
Silvia Sanz-Ramos

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.

El laboratorio de ayuda de Vietnam¹ Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I

María Delfina Alcaide Garrido y Silvia Sanz-Ramos Rojo

Septiembre de 2007

María Delfina Alcaide trabaja actualmente como especialista en gobernanza para el Banco Mundial en Vietnam. Antes, fue responsable de los programas de apoyo presupuestario de la AECI, también en Vietnam. Es una de las autoras del informe "UN Economic Report on Africa 2005", sobre pobreza y empleo. Entre otras publicaciones, escribió un documento de trabajo con la London School of Economics sobre el papel del gobierno en la crisis financiera del Este de Asia.

Silvia Sanz-Ramos trabaja actualmente como desk officer para la region de Oriente Medio de la Cruz Roja española, en la sede de Madrid. Fue delegada de esta institución en Filipinas y en Vietnam durante tres años (2004-2007). Tras completar una maestría en Gobernanza y Desarrollo en el Institute of Development Studies in Sussex University (2001-2002), trabajó en Filipinas como investigadora (Institute for Popular Democracy) y como consultora (The Institute of Politics and Governance). Es la editora del libro "Transformative Power: case studies on political participation of community women leaders", co-financiado por la Friedrich Ebert Foundation y publicado por el Institute for Politics and Governance.

ΣM
La Suma de Todos

Comunidad de Madrid

¹ Este documento de trabajo se entregó originalmente el 15 de enero de 2007.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

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

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

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

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

Índice

Prólogo	1
Introducción	3
Estructuras para poner en práctica la agenda de eficacia de la ayuda	3
Estructuras para la declaración de principios	4
Estructuras para el diálogo	4
Estructuras para la armonización y el alineamiento de procedimientos	6
Estructuras para la apropiación y el alineamiento de políticas	9
Estructuras para otras actividades conjuntas	10
Principales desafíos en la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda	10
¿Qué pueden aprender las agencias donantes?	15

Abreviaturas

AfD	French Development Agency (Agencia de Desarrollo de Francia)
ADB	Asian Development Bank (Banco Asiático de Desarrollo)
BM	Banco Mundial
CAW	Country Analytical Work online library (Biblioteca virtual acerca del Trabajo Analítico sobre países)
CCBP	The Comprehensive Capacity Building Program for ODA Management in Vietnam (Programa de Capacitación para Mejorar la Gestión de la AOD)
CE	Comisión Europea
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento)
DAD	Development Assistance Database (Base de Datos de Ayuda al Desarrollo)
CG	Consultative Group (Grupo Consultivo)
HCS	Hanoi Core Statement (Declaración Principal de Hanoi)
JBIC	Japanese Bank for International Cooperation (Banco Japonés para la Cooperación Internacional)
KfW	German Development Bank (Banco de Desarrollo de Alemania)
LMDG	Like-Minded Donor Group (Grupo de Donantes afines)
MDTF	Multi-Donor Trust Fund groups (Grupos del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples)
MTEFs	Medium-term expenditure frameworks (Marcos de Gastos a Medio Plazo)
NMA	Nuevas Modalidades de Ayuda
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ODM	Objetivos del Milenio
PGAE	Partnership Group for Aid Effectiveness (Grupo de Partenariado para la Eficacia de la Ayuda)
PMUs	(Unidades de Gestión de Proyecto de AOD)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Partenariado del Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza)
SEDP	Plan de Desarrollo Socio-Economico 2006-2010
SWAPs	Sector Wide Approach partnership groups (Grupos de Partenariado de Enfoque Sectorial Amplio)
TABMIS	Treasury and Budget Management System (Sistema de Gestión de Presupuesto y Teseorería)
TBS	Targeted Budget Support (Grupos de Partenariado de Apoyo Presupuestario Sectorial)
UE	Unión Europea
UNDG	United Nations Development Group (Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas)
V-HAP	Harmonisation Action Plan (Plan de Acción para la Armonización de la Ayuda)
WGs EU	Working Groups (Grupo de Trabajo Europeos)

Prólogo

Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz

¿Fomenta la ayuda la libertad o la limita? ¿Ayuda la democracia a reducir la pobreza y las desigualdades? ¿Es la buena gobernabilidad una condición necesaria para la ayuda eficaz? Éstas son algunas cuestiones pertinentes de fondo en la mayoría de los debates recientes sobre qué deben hacer los países del Norte en relación a los países en vías de desarrollo. Si bien es cada vez más evidente que las cuestiones “más allá de la ayuda” tienen un impacto importante en las vidas de los que viven en la pobreza, se han puesto muchas esperanzas en la ayuda y en aquellos encargados de planificarla. Este estudio está dirigido a esas personas.

Este proyecto de investigación – titulado *Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización* – tiene como objetivo explorar solamente una de las dimensiones del amplio debate teórico que surge de las preguntas mencionadas: ¿Cuáles son los posibles daños colaterales causados por la creciente coordinación y armonización de los donantes de ayuda sobre el contrato social en los países en vías de desarrollo? Y, ¿cuáles son las implicaciones para las agencias de ayuda de sus prácticas de diálogo político, de sus políticas, su organización institucional y su estrategia de recursos humanos?

Este estudio parte de un análisis de que la nueva arquitectura de las relaciones de ayuda ha sido construida a lo largo de la última década. El Estado, como actor de desarrollo ha resurgido tras una década de declive de los servicios públicos bajo la era del consenso de Washington. Hoy, nos encontramos ante la formación de un nuevo consenso. Acontecimientos históricos incluyen la Declaración de los Objetivos del Milenio de 2000 que estableció los objetivos, la Conferencia de Monterrey de 2002 que estableció los recursos y las obligaciones mutuas del Norte y del Sur y, por último, la Declaración de París de 2005 que estableció los modelos y las instituciones de distribución de ayuda.

Mientras tanto, nuevas iniciativas están afinando el consenso, incluyendo la lucha por una mejor complementariedad, como en el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, iniciativas para enlazar la integración regional con la consolidación institucional y los resultados del desarrollo a nivel nacional, y el debate continuo sobre los nuevos papeles de los organismos multilaterales.

De la misma manera, la relación entre países receptores, los recientemente bautizados como “países socios” y los donantes está cambiando. Desde los años 80, reinaba la condicionalidad – tanto en su forma primitiva de condicionalidad económica para los principios del mercado liberal como en su forma de segunda generación de demandas a favor de la apertura política y la rendición de cuentas por parte de los cargos públicos. La rendición de cuentas mutua entre los donantes sustituirá esa relación poco ventajosa que nadie ha conseguido aprovechar. Este documento identifica un “régimen post-condicionalidad” que se aleja de enfoques polémicos y estructuras superficiales y avanza hacia nuevos modelos de cooperación entre donantes y gobiernos que no son, sin embargo, menos intrusivos.

Esta investigación se basa en la suposición de que la base de un desarrollo justo y exitoso está formada no solo por las capacidades del Estado, sino también por un contrato social entre la ciudadanía y el Estado. Este contrato social puede ser consagrado por una larga gama de configuraciones institucionales y éstas son legítimas en su propia definición como sedimentos históricos de negociaciones sociales. Para la investigación sobre la interacción entre armonización de la ayuda y democratización, este estudio emplea un enfoque político-económico que aboga por la oportunidad de los ciudadanos de ser informados, de participar y de demandar la rendición de cuentas de aquellos que están en el poder. Este documento se interesa por identificar cuál es la definición local de esas configuraciones en los países del Sur –Vietnam, Nicaragua, Malí y Perú, en particular. Por subsiguiente, surge la cuestión de cuál es la influencia que ejercen sobre esas políticas los países occidentales en su papel de donantes. ¿Existe una tendencia a armonizar su interacción con

el gobierno socio, pero quizás en menor medida con otros actores relevantes locales como los parlamentos, la sociedad civil o las instituciones públicas de control?

Este proyecto tiene como objetivo informar a los donantes desde una perspectiva participativa que incluye las opiniones de un gran abanico de actores. En particular, esta investigación podría servir de ayuda para el futuro del sistema de ayuda español. Se elaboró durante un proyecto anterior (Foroad) que tenía como objetivo ilustrar el rápido proceso de reforma de las políticas e instituciones de la cooperación española al desarrollo. Asimismo, pretendía facilitar el diálogo entre los donantes europeos sobre sus prácticas y lecciones aprendidas. Se intenta, de ese modo, trabajar hacia una política de desarrollo europea común.

El proyecto está dividido en tres fases. En la primera, se presenta un marco analítico y la metodología de los estudios de país que establecen la base de los enfoques e hipótesis de esta investigación. En la segunda, se llevan a cabo los estudios de caso que, en su mayoría, están siendo redactados conjuntamente con investigadores de países del Sur. La tercera fase incluye la con-

clusión y el diseño de un instrumento de análisis aplicable. El objetivo es tener en cuenta las conclusiones dentro de la práctica diaria de los encargados de planificar y poner en práctica la ayuda. En consonancia con la publicación de documentos de trabajo, se intenta integrar lo máximo posible a los profesionales, a los encargados de formular las políticas y a los académicos, ofreciéndoles presentaciones del trabajo en curso.

Este trabajo sobre Vietnam es el primer estudio de caso. Es más o menos una excepción puesto que fue escrito antes del comienzo del proyecto —e incluso inspiró su creación. Este ensayo relata en detalle los mecanismos de coordinación de los donantes y el papel de liderazgo del gobierno que está en la vanguardia de la práctica de la ayuda internacional y claramente merece ser llamado “laboratorio”. El documento después incide en la interesante y particular dinámica política de un país que ha obtenido uno de los mejores resultados en términos de reducción de la pobreza a la vez que resultados pobres en materia de apertura política y democratización. Por lo tanto, esta es simplemente otra de las muchas historias sobre cómo se manifiesta localmente el “espíritu de París”.

Introducción

Las Declaraciones de Roma (2003) y París (2005) claramente estipulaban que para mejorar la eficacia de la ayuda era necesario adherirse a los principios de apropiación, alineamiento y armonización. A partir de esas Declaraciones, e incluso antes, Vietnam viene trabajando energicamente para convertir esos tres principios en realidades a través de una fuerte voluntad y una gran variedad de iniciativas piloto innovadoras. Por lo tanto, se puede considerar Vietnam como un laboratorio y un líder global en materia de puesta en práctica de las Declaraciones, y por consiguiente, un interesante caso a estudiar por parte de las agencias donantes que están dispuestas a mejorar la eficacia de la ayuda en sus misiones en diversos países.

Este documento analiza las diferentes estructuras creadas por el gobierno y los países donantes en Vietnam para poner en práctica la agenda internacional de eficacia de la ayuda y sus principales problemas para alcanzar este objetivo. Con base en la experiencia vietnamita, se extraen algunas lecciones clave para las agencias donantes, tanto para sus sedes centrales como sus oficinas de país, con el afán de ayudarlas a mejorar la eficacia de la ayuda que proporcionan en sus misiones en diversos países alrededor del mundo.

Estructuras para poner en práctica la agenda de eficacia de la ayuda

En esta sección se presenta una lista y una breve explicación de las diferentes estructuras creadas en Vietnam con el fin de poner en práctica los tres principios fundamentales de la agenda internacional de eficacia de la ayuda —apropiación, alineamiento y armonización. La agenda de eficacia de la ayuda también se

conoce como la “nueva arquitectura de ayuda”. De esta manera, las “estructuras” se entienden como las declaraciones de objetivos, las estrategias, los marcos institucionales, los marcos financieros y otras iniciativas a través de las cuales se puede construir la “nueva arquitectura de ayuda” en un país receptor.

Cabe aclarar que gran parte del éxito de la agenda de eficacia de la ayuda en Vietnam se debe a un elemento exógeno a las estructuras que se mencionarán a continuación —la genuina y fuerte apropiación del gobierno de Vietnam. A pesar de encontrarse entre los diez principales receptores del mundo del flujo neto de ayuda oficial al desarrollo (AOD),² Vietnam es un país que no depende de la ayuda y que ha logrado mucho por sí solo. Desde el comienzo de la *Doi Moi* en 1986,³ la prudente liberalización, partiendo de una base de inversiones en desarrollo humano y distribución equitativa de la tierra, resultó en un alto crecimiento y extraordinarios índices de reducción de la pobreza. Así, aunque el gobierno de Vietnam haya sido un alumno muy receptivo a las buenas ideas de los donantes, ha conseguido siempre mantener a los donantes en línea con el principio de apropiación nacional. Al contrario que en otros países, en Vietnam no se puede “comprar” reformas. Los donantes tienen que adoptar un enfoque excepcionalmente flexible y sus relaciones con el gobierno deben estar basadas en análisis sólidos y diálogos sobre políticas constructivos.

Las estructuras aquí mencionadas sirven para apoyar la ya fuerte apropiación de Vietnam, así como para promover el alineamiento y la armonización de la ayuda en el país. Las estructuras son el resultado de un esfuerzo conjunto del gobierno y los donantes, pero están dirigidas por el gobierno de Vietnam.

² Según las estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD), en 2004 Vietnam ocupaba la cuarta posición en el ranking de países receptores después de Irak, Afganistán y China. En 2003, Vietnam se situaba en la séptima posición después de la República Democrática del Congo (RDC), Irak, Indonesia, Afganistán, China y Etiopía. Los datos correspondientes al año 2005 todavía no están completos.

³ *Doi Moi* (renovación) es el nombre dado a las reformas económicas que inició la República Socialista de Vietnam en 1986.

Estructuras para la declaración de principios

La **Declaración Principal de Hanoi (HCS)** es la estructura más importante donde están declarados los principios de la agenda de eficacia de la ayuda. La HCS, en efecto, traslada a Vietnam los principales elementos de la Declaración de París. De hecho, esta localización de la Declaración de París fue la primera de esta índole en el mundo. La HCS fue aprobada en junio de 2005 por el gobierno, los donantes y representantes del sector privado y la sociedad civil. La HCS contiene 24 compromisos del gobierno y los países donantes de cumplir con los tres principios principales de la Declaración de París, y cuatro compromisos relacionados con la gestión de los resultados de la HCS y con alcanzar una rendición de cuentas mutua. Toda la información relacionada con la HCS y su puesta en práctica, así como información sobre la eficacia de la ayuda en Vietnam, está disponible en la página web del Programa Integral de Capacitación para Mejorar la Gestión de la AOD en Vietnam (CCBP).⁴

Además de la HCS, Vietnam también cuenta con un **Plan de Acción para la Armonización de la Ayuda (V-HAP)**, finalizado en junio de 2004. El objetivo es la armonización de los procedimientos de los donantes con el fin de conseguir el alineamiento con los sistemas del gobierno. Asimismo, a nivel de la Unión Europea (UE), Vietnam fue nombrado un país piloto para la coordinación de políticas y la armonización de procedimientos europeos, y en febrero de 2005 se aprobó el plan de acción llamado **Hoja de Ruta Europea para la Armonización**. Ésta estableció nuevos objetivos importantes y acciones anuales concretas relacionadas con la armonización y la coordinación europeas en Vietnam, en línea con la Declaración de París y la HCS.

⁴ <http://ccbp.mpi.gov.vn>

Estructuras para el diálogo

En Vietnam están presentes 23 donantes⁵ bilaterales y los siguientes donantes multilaterales: 12 agencias de Naciones Unidas (ONU), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), la Comisión Europea (CE) y el Banco Mundial (BM). Diversas estructuras organizan el diálogo entre todos los donantes con vistas a la armonización, el alineamiento y el apoyo a la apropiación del gobierno.

El **Grupo de Partenariado para la Eficacia de la Ayuda (PGAE)**, creado en diciembre de 2003, es una de las estructuras más grandes y más importantes existentes en Vietnam para el diálogo sobre la agenda de eficacia de la ayuda. Compuesto por representantes de diversos ministerios, donantes bilaterales, el ADB, la CE, el BM y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo también incluye un representante de la unidad de coordinación de las ONGs. El PGAE ofrece un foro regular para debatir asuntos relacionados con la eficacia de la ayuda y para proponer iniciativas para avanzar en la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda de Vietnam. Además de las reuniones regulares, el PGAE elabora un informe anual sobre el progreso alcanzado en la agenda de eficacia de la ayuda y coordina siete grupos temáticos que trabajan sobre adquisiciones, gestión de finanzas públicas, AOD relativa al presupuesto, evaluación del impacto medioambiental, evaluación del impacto social, normas de costes administrativos y la comunicación de la HCS.

Otra gran estructura de diálogo en Vietnam es el **Grupo Consultivo (CG)**, que lleva reuniéndose dos veces al año desde 1998. El CG está codirigido por el gobierno de Vietnam y el Banco Mundial y cuenta con la participación de representantes del gobierno, donantes externos y, cada vez más, representantes del sector pri-

⁵ Tres de estos donantes bilaterales (Alemania, Francia y Japón) reciben apoyo de un banco de desarrollo.

vado y la sociedad civil. El CG es un foro común de debate sobre cómo evolucionan el desarrollo y la ayuda en Vietnam y qué medidas futuras se deberían tomar. El CG también ha servido como un vehículo para tratar asuntos relativos a los partenariados. A raíz de una sugerencia del gobierno en la reunión del CG celebrada a mediados de 1998, se crearon varios partenariados entre el gobierno, los donantes y algunas ONGs. Actualmente existen 25 grupos de partenariado, cada uno cubriendo un sector diferente. Las actividades de esos grupos se documentan en un informe presentado en cada reunión del CG.

La **Unión Europea** es otra estructura clave para el diálogo sobre armonización y alineamiento. En Vietnam esta estructura europea está formada por la CE y 16 donantes bilaterales europeos. Los representantes de desarrollo de esas organizaciones se reúnen mensualmente en el **Grupo de Asesores Europeos de Desarrollo** para debatir los principales asuntos de desarrollo del país. La UE también cuenta con varios **Grupos de Trabajo Europeos** que gestionan actividades conjuntas llevadas a cabo por los donantes europeos en Vietnam.

El **Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDG)** en Vietnam está formado por 12 agencias de la ONU y un observador –el Banco Mundial. El UNGD se reúne por lo menos tres veces al año para tomar decisiones sobre asuntos relacionados con la coordinación a nivel país con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El UNGD también trabaja en programas conjuntos con el fin de promover la armonización. Desde 2005, el UNGD dialoga con el gobierno y otros socios de desarrollo para avanzar con la iniciativa “Una ONU única” en Vietnam.

Una estructura de diálogo muy especial y única en Vietnam es el **Grupo de los Cinco Bancos**, compuesto por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), la Agencia Francesa de Desarrollo (Afd), el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) y el BM. El grupo fue creado en 2000 por tres bancos (BM, ADB y JBIC) con el fin de aunar esfuerzos para solucionar

los problemas de portafolio de todos los bancos. En el año 2003, el KfW y la Afd se unieron al grupo y se creó la Iniciativa de Armonización de los Cinco Bancos.

El **Grupo de Donantes LMDG** es un grupo *ad-hoc* con sede en Hanoi de 12 donantes bilaterales (Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Suiza) que tienen un compromiso común de alinearse al Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza de Vietnam (PRSP) para la planificación y distribución de su AOD y para mejorar la calidad de la ayuda en Vietnam.

Existen asimismo estructuras de diálogo relativas a las nuevas modalidades de ayuda. La más importante es el **Partenariado del Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC)**. El PRSC es el nombre de la operación que brinda apoyo al presupuesto general en Vietnam. Este grupo fue fundado en el año 2000 por el BM y cuatro cofinanciadores. Actualmente, existen 11 cofinanciadores –ADB, Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Irlanda, Japón, Reino Unido, Suecia y la UE). Otras estructuras de diálogo que surgieron a partir del uso de nuevas modalidades de ayuda en Vietnam incluyen **Grupos de Partenariado de Apoyo Presupuestario Sectorial (TBS)** y **Grupos de Partenariado de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp)**. El grupo más grande y más fuerte es el Grupo de Partenariado de Apoyo Presupuestario Sectorial en Educación, compuesto por el Banco Mundial, Bélgica, Canadá, España, Nueva Zelanda, Reino Unido y la UE.

Otras estructuras de diálogo significativas incluyen los **Grupos del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF)** y los grupos de ONGs. En Vietnam existen cuatro MDTFs operativos que trabajan en las áreas de gestión de finanzas públicas, capacitación gubernamental subnacional, el período post-adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y silvicultura. Asimismo, existen 17 grupos de trabajo activos y un foro internacional de ONGs. Una unidad de coordinación organiza los diversos grupos de ONGs y presenta sus perspectivas en foros como el CG y el PGAE.

Estructuras para la armonización y el alineamiento de procedimientos

Uno de los grandes pilares de la agenda de eficacia de la ayuda es la armonización de los procedimientos de los donantes y su alineamiento con los procedimientos del gobierno. El V-HAP y algunos de los compromisos de la Declaración Principal de Hanoi y de la Hoja de Ruta Europea para la Armonización constituyen los amplios marcos dirigidos a alcanzar los objetivos ya mencionados. A continuación se describen las iniciativas específicas dentro de esos marcos.

La **Iniciativa de Armonización de los Cinco Bancos de 2003**, que es un programa prioritario cuyos objetivos principales son mejorar los procedimientos gubernamentales hasta alcanzar estándares internacionales y armonizar los procedimientos de los Cinco Bancos en las áreas de adquisiciones, gestión de finanzas, salvaguardas medioambientales y sociales, y preparación, monitoreo y documentación de proyectos. El hecho de que los Cinco Bancos representen más del 75 por ciento de la AOD en Vietnam es muy significativo en lo referente a la relevancia de esa iniciativa para la armonización y el alineamiento de procedimientos en el país. Esta cooperación entre los bancos de desarrollo se está dando igualmente en otros países, aunque no al mismo nivel que en Vietnam.

Creada en 2005, **Una ONU única en Vietnam** es una iniciativa que convierte en realidad el concepto de la armonización de procedimientos puesto que tiene como objetivo unirlos. En particular, esta iniciativa tiene como objetivo llegar a una estructura de gestión unificada a mediados de 2006, un programa presupuestario unificado a finales de 2006, y un conjunto unificado de prácticas de gestión y una sola oficina física a finales de 2007. Se seguirá un enfoque doble y, en primera ins-

tancia, el PNUD, UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) formarán **Una ONU única**. Otras agencias del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas pueden unirse a la estructura unificada si y cuando lo deseen. Aunque esta iniciativa también se está llevando a cabo en otros países, Vietnam es el país piloto para un modelo avanzado.

A nivel de la UE, una iniciativa clave para la armonización y el alineamiento de procedimientos es la revisión de las normas europeas de costes administrativos⁶ en Vietnam que fue completada en noviembre de 2005. La revisión concluyó con la publicación de directrices comunes para los donantes europeos en Vietnam, para la financiación de costes locales en la cooperación al desarrollo. La armonización derivada de la revisión de las normas europeas de costes administrativos ayuda a prevenir una competencia negativa por proyectos entre los donantes europeos. Asimismo, debido a las Nuevas Normas Europeas de Costes para Vietnam, los donantes europeos se comprometen aún más a utilizar los sistemas nacionales para la gestión de la ayuda externa. Las directrices eliminan los incentivos monetarios a los funcionarios del gobierno que administran la ayuda externa de la UE, prohíben la financiación por parte de la UE de los salarios básicos de los empleados permanentes del gobierno y requieren que los donantes europeos se comprometan a no crear nuevas estructuras paralelas para la gestión de la ayuda externa (PMU). A nivel más general, las actividades del grupo temático del PGAE sobre las normas de costes también son clave. En particular, el grupo temático está llevando a cabo un estudio de base sobre las normas de costes existentes en Vietnam, además de elaborar un plan de acción para el alineamiento de los donantes con el proyecto del gobierno de gestión de las normas de costes para la AOD a ser finalizado hasta máximo el año 2010.

Los MDTFs existentes también funcionan como iniciativas de armonización de procedimientos, en la medida en que reúnen fondos de varios donantes que se administran usando los procedimientos de un solo donante.

⁶ Las normas de costes son las normas de precio que regulan la financiación del personal local –salarios, transporte, alojamiento, una dieta diaria, entre otros – en proyectos y programas de cooperación al desarrollo.

Asimismo, los MDTFs dirigidos por el gobierno, tales como los MDTFs relativos a la gestión de finanzas públicas, usan algunos sistemas gubernamentales desempeñado así un papel importante en los esfuerzos de alineamiento. De la misma manera, los sistemas de cooperación delegada del LMDG también constituyen una iniciativa para la armonización de procedimientos. El sistema se usa en varios sectores y está basado en un solo donante liderando la financiación de un fondo común.

En Vietnam se han dado varios pasos hacia el alineamiento con los procedimientos del gobierno gracias al aumento del uso de instrumentos de apoyo presupuestario, puesto que éstos requieren del uso de los sistemas del gobierno. Cada año aumenta el monto de AOD y el número de donantes que participan en el PRSC. Actualmente, los fondos del PRSC, que cuenta con la participación de 12 donantes, representan aproximadamente el ocho por ciento del total de los fondos de la AOD. Asimismo, en los últimos 18 meses ha habido una proliferación de las iniciativas del TBS y SWAp.⁷ Es importante destacar que algunas iniciativas del TBS en Vietnam incluyen un componente dirigido a reforzar la capacidad del gobierno para poner en práctica aquellos programas sectoriales que se están apoyando. Este componente de capacitación ayuda a crear confianza entre los donantes en el uso de los sistemas del gobierno en esos programas.

Las modalidades de apoyo presupuestario también se pueden utilizar para facilitar la armonización de los acuerdos de préstamos y subvenciones. En el ámbito del apoyo presupuestario general, por ejemplo, se ha propuesto recientemente un cambio de un fondo fiduciario de un solo donante a un fondo fiduciario de donantes múltiples. Esta propuesta reduciría de mane-

⁷ Un SWAp es un enfoque basado en programas que representa un enfoque o un marco en vez de una modalidad de ayuda. La financiación de un SWAp podría incluir apoyo presupuestario, así como ayuda a proyectos, asistencia técnica o una combinación de diferentes modalidades, y puede ser desembolsado mediante el uso de sistemas gubernamentales o de otra manera. La característica que define un SWAp es el hecho de que la financiación de los donantes apoya a una serie de reformas de políticas sectoriales y un solo programa de gastos independientemente de cómo se desembolsa y se justifica el dinero. SWAps que desembolsan fondos por separado del sistema del país receptor son menos flexibles que el apoyo presupuestario y representan un nivel de compromiso menor con el uso y fortalecimiento de los sistemas del Gobierno y la capacidad institucional, por lo menos a corto plazo.

ra significativa la necesidad actual del gobierno de cumplir con los acuerdos de préstamos y subvenciones de múltiples donantes. Otro ejemplo es el **Memorando de Entendimiento (MOU) conjunto para el Apoyo Presupuestario Sectorial en Educación**, según el cual todos los donantes acordaron con el gobierno de Vietnam una serie de normas y requisitos comunes a ser cumplidos por el gobierno. Los acuerdos individuales de los donantes del TBS sobre préstamos y subvenciones tienen que cumplir con lo estipulado en este Memorando Conjunto.

Reforzar las capacidades y los sistemas del gobierno es crucial para fomentar el alineamiento de los procedimientos de los donantes y del gobierno. La gestión de la AOD es una de las áreas que cuenta con una importante serie de iniciativas conjuntas entre los donantes y el gobierno para reforzar las capacidades y los sistemas. El **Programa de Capacitación para Mejorar la Gestión de la AOD en Vietnam** es una de las iniciativas más notables. Este programa tiene como objetivo revisar el marco vietnamita de gestión de la ayuda, identificar deficiencias en materia de capacidades y codificar las lecciones aprendidas. Igualmente, este programa forma a los funcionarios del gobierno para que puedan operar con más eficacia bajo procedimientos racionalizados. El CCBP tiene una página web⁸ que contiene toda la información relevante sobre el proyecto y, en general, sobre la gestión de la AOD en Vietnam. Otra iniciativa extraordinaria es el **Marco Estratégico sobre la Atracción y Movilización de la AOD 2006-2010**. Este marco ofrece una guía para la movilización y utilización de la AOD para apoyar el **Plan de Desarrollo Socioeconómico de Vietnam (SEDP) 2006-10**. El marco define las prioridades de inversión del gobierno para AOD e incluye políticas y medidas para aumentar la eficiencia y eficacia de la AOD.

Otras iniciativas importantes incluyen la creación de la **Base de Datos de Ayuda al Desarrollo (DAD)**, la **Estrategia del Grupo Temático del PGAE sobre la AOD relativa al Presupuesto (Estrategia PGAE)** y la realización de un estudio sobre **Unidades de Gestión de Proyectos de AOD (estudio PMU)**. Una vez com-

⁸ <http://ccbp.mpi.gov.vn/>

pletada, la DAD recogerá información simplificada a tiempo real sobre los flujos de AOD, cubriendo toda la cartera de ayuda en Vietnam. Asimismo, proporcionará a los encargados de formular las políticas y los socios de desarrollo acceso directo y sin restricciones a toda esa información. Según la Estrategia PGAE, por un lado, el gobierno propondrá medidas concretas para mejorar los sistemas de información de la AOD relativa al presupuesto nacional y, por otro, la comunidad de donantes identificará medidas para mejorar la previsión de la ayuda. De hecho, actualmente se están estudiando opciones para reforzar la previsión de la ayuda y se espera que se establezcan directrices para mejorar los sistemas de información de los donantes relativos a sus compromisos y desembolsos de AOD. Igualmente, las directrices deberían mejorar la inclusión de la AOD en los presupuestos anuales y marcos de gastos a mitad de período (MTEFs). El estudio PMU está analizando la organización, estructura y regulaciones de las Unidades de Gestión de Proyectos de AOD. El estudio ayudará a cumplir el compromiso de la Declaración Principal de Hanoi de evitar la creación de PMUs “paralelos”.⁹

Además de la gestión de la AOD, existen otras áreas que cuentan con iniciativas conjuntas de los donantes y el gobierno para reforzar las capacidades y los sistemas gubernamentales. Los Grupos Temáticos del PGAE incluyen actividades de capacitación en las áreas de adquisiciones, gestión de finanzas públicas, evaluación del impacto medioambiental y evaluación del impacto social. Asimismo, los MDTFs participan en actividades de capacitación en las áreas de gestión de finanzas públicas, puesta en práctica de los compromisos de adhesión a la OMC y planificación en los niveles subnacionales.

El reforzamiento de las capacidades y sistemas del gobierno no proviene solamente de las iniciativas conjuntas del gobierno y los donantes. El gobierno también

cuenta con iniciativas propias para reforzar sus capacidades y sistemas, donde el papel de los donantes se ha limitado a ofrecer apoyo técnico y financiero. Estas iniciativas se ven particularmente en las áreas de reforma de la administración pública, gestión de finanzas públicas, adquisiciones y anticorrupción.

En los últimos años se han observado avances significativos. A modo de ejemplo, en el área de administración del sector público, se adoptó en 2001 un **Plan Director sobre la Reforma de la Administración Pública (PAR)** por un período de diez años, seguido de un **Plan de Acción del PAR para el período 2006-2010** aprobado en febrero de 2006 con el fin de avanzar con la reforma y mejorar las deficiencias encontradas en la primera fase de puesta en práctica. En el área de gestión de finanzas públicas se han alcanzado mejoras extraordinarias, tales como la promulgación de la **Ley del Presupuesto del Estado de 2004**, la creación del Tribunal de Cuentas de Vietnam como una organización independiente, y el diseño de un **Sistema de Gestión de Presupuesto y Tesorería (TABMIS)** integrado, entre otros. En el área de adquisiciones, se aprobó una nueva ley que entró en vigor en abril de 2006 y que contiene nuevas provisiones para mejorar la transparencia y la competencia en las adquisiciones públicas.

Por último, cabe mencionar la creciente atención prestada por el gobierno a la lucha contra la corrupción, motivada en parte por algunos grandes escándalos de corrupción y por la celebración del X Congreso del Partido Comunista este año. Consecuentemente, se ha podido apreciar en los últimos meses en Vietnam varias declaraciones del Partido y del gobierno demostrando un fuerte compromiso en la lucha contra la corrupción. Otro punto positivo es la **Ley de Prevención y Control de la Corrupción** que entró en vigor en junio de 2006 y que incluye provisiones sobre la apertura y transparencia al público en varias áreas y la declaración obligatoria de los activos e ingresos de los funcionarios del Estado.

⁹ Las Unidades de Gestión de Proyectos (PMUs) son estructuras entregadas que se responsabilizan de la gestión del día a día y la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda. Las PMUs “paralelas” a menudo se crean fuera de la estructura existente del ministerio que implementa el proyecto y con frecuencia duplican o recrean las funciones y capacidades ministeriales.

Estructuras para la apropiación y el alineamiento de políticas

En Vietnam existe una serie de estructuras destinadas a apoyar la apropiación de políticas por parte del gobierno y a facilitar el alineamiento de los donantes a dichas políticas, tal y como fomenta la HCS. Estas estructuras están empoderando de manera significativa al gobierno de Vietnam en materia de formulación de políticas.

La **Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (CPRGS)** –la versión vietnamita del Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza de Vietnam– ha sido la estructura central para el alineamiento de las políticas de los donantes con las del gobierno desde 2001 hasta 2005. Según una encuesta de la OCDE, el 100 por ciento de los donantes en Vietnam han contado con el CPRGS a la hora de programar la AOD. Desde 2006 hasta 2010 la estructura de alineamiento de políticas es el **Plan de Desarrollo Socioeconómico 2006-2010** del gobierno de Vietnam. La mayoría de los donantes en el país ya han (re)formulado, o están actualmente (re)formulando, sus estrategias país para los próximos años en base al SEDP. El uso del Plan Director del gobierno en vez del PRSP para el alineamiento representa un gran paso adelante en el aumento de la apropiación del gobierno del proceso de reforma. El SEDP 2006-2010 ha tenido este honor debido a su mejora cualitativa con respecto a los planes directores anteriores. El SEDP 2006-2010 incluye características clave del CPRGS, tales como una orientación hacia resultados, un enfoque dirigido a la pobreza y un amplio proceso de consulta.

El uso de las **Nuevas Modalidades de Ayuda (NAMs)** en Vietnam también ha contribuido a la apropiación eficaz del gobierno vietnamita y ha servido como un

mecanismo para el alineamiento de las políticas de los donantes y el gobierno. Tres tipos de NAMs han sido introducidos (o están en proceso de ser introducidos) en Vietnam: el apoyo al presupuesto general llamado Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC), Apoyo Presupuestario Sectorial (TBS) y el Enfoque Sectorial Amplio (SWAp).

El PRSC es un mecanismo financiero que apoya la amplia estrategia socioeconómica del gobierno de Vietnam. En particular, desde su puesta en práctica en el año 2000 el PRSC ha apoyado el CPRGS durante seis años (2000-2005). En el próximo ciclo quinquenal (2006-2011) el PRSC apoyará el SEDP. Durante el curso de cada operación del PRSC, los socios del PRSC y el gobierno dialogan sobre cuáles acciones de políticas apoyar, sobre cómo llevar a cabo dichas acciones y sobre el progreso en su realización. Desde el punto de vista de los donantes, el diálogo sobre las políticas del PRSC tiene un impacto más significativo que el diálogo de los fondos del PRSC. El diálogo sobre políticas acaba influyendo una mayor parte del presupuesto del gobierno que el diálogo sobre fondos. Esto se debe en parte al hecho de que el gobierno de Vietnam, a pesar de ejercer una fuerte apropiación, es receptivo a nuevas y mejores ideas.

Actualmente existen en Vietnam tres instrumentos de TBS piloto: en el sector de la educación, en el sector del transporte rural y en el Programa 135.¹⁰ Al usar estos instrumentos, los socios del TBS se alinean a un programa sectorial específico del gobierno. La introducción de esos instrumentos ha estado dirigida por un lado, por el gobierno, dispuesto a explorar NAMs y, por otro, por algunos donantes como el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno británico y el BM que se han embarcado en estas operaciones más nuevas y han animado a otros donantes a hacer lo mismo.

También se están introduciendo en Vietnam **instrumentos de SWAp** en varios ministerios sectoriales a nivel subsectorial, en particular en el suministro rural

¹⁰ El Programa 135 es el programa dirigido al desarrollo socioeconómico en las comunas que se encuentran en situaciones de dificultad extrema.

de agua y saneamiento, silvicultura, salud y el sector privado. En la actualidad, Vietnam todavía se encuentra en una fase muy preliminar en el desarrollo de esos SWAp, pero en todos los casos se ha formado por lo menos un grupo de partenariado con el fin de intentar desarrollar un SWAp en un subsector ministerial.

Se ha creado una página web¹¹ que proporciona lecciones de aprendizaje a tiempo real sobre instrumentos de TBS y SWAp en Vietnam. Esta página web claramente juega un papel importante en la mejora y la proliferación de las modalidades de ayuda de TBS y SWAp y, en última instancia, en el aumento de la apropiación de las políticas por parte del gobierno.

Estructuras para otras actividades conjuntas

Vietnam también cuenta con varias estructuras para apoyar el trabajo analítico y las misiones conjuntas que constituyen una parte importante de la agenda de armonización de la ayuda, a saber:.

Se ha creado una **biblioteca virtual sobre el Trabajo Analítico sobre Países (CAW)**¹² y se insta a los donantes a actualizar su CAW en este sitio web. Asimismo, los donantes, junto con el gobierno, universidades locales, *think-tanks* y ONGs han llevado a cabo análisis conjuntos importantes como varios Informes sobre el Desarrollo en Vietnam, la Revisión del Gasto Público y Evaluación Fiduciaria Integrada, y el Programa de Trabajo Operacional Integrado para la Gripe Aviar y Humana 2006-2010.

También cabe mencionar las actividades analíticas conjuntas de la UE, el LMDG y el Grupo de los Cinco

Bancos. Los donantes europeos en Vietnam trabajan juntos en análisis de políticas como la revisión del nuevo Plan Socioeconómico 2006-10 y estrategias sectoriales. El LMDG trabaja a menudo con la UE en proporcionar trabajo analítico conjunto sobre las principales políticas. El Grupo de los Cinco Bancos lleva a cabo trabajo analítico de colaboración para mejorar los procedimientos gubernamentales hasta alcanzar estándares internacionales a través de la elaboración de propuestas y sugerencias para nuevas leyes, decretos y comunicados.

En lo que se refiere a las misiones conjuntas, el Ministerio de Planificación e Inversiones está estableciendo un mecanismo para aumentar el número de misiones conjuntas de revisión y evaluación.

Principales desafíos en la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda

En esta sección se describen los principales desafíos a los que se enfrenta Vietnam al intentar poner en práctica la agenda internacional de eficacia de la ayuda.

- **Costes operativos de coordinación.** El proceso de coordinación con otros donantes y asistir a todas las reuniones necesarias requiere de mucho tiempo. Este es el caso en Vietnam, donde existen muchas estructuras de diálogo y los donantes a menudo pertenecen a varias de estas estructuras. Alemania, por ejemplo, pertenece al CG, al PGAE, al PRSC, a la UE, al Grupo de los Cinco Bancos y al LMDG. El proceso no solo requiere de mucho tiempo sino que también es complejo. Hay demasiadas estructuras de coordinación que manejar y entender, y existe un alto riesgo de duplicación de esfuerzos entre las estructuras. Para la cuestión de la gestión de finanzas públicas,

¹¹ www.sbsvietnam.org

¹² www.countryanalyticwork.net

por ejemplo, están un MDTF, un Grupo Temático del PGAE, un Grupo de Parteneriado y un sector de diálogo sobre políticas del PRSC. Todos esos costes operativos representan un desafío tanto para la calidad como para la cantidad de recursos humanos en las oficinas de país de los donantes. Los empleados están sobrecargados con reuniones de coordinación y requieren habilidades específicas para manejar los acuerdos de coordinación y las nuevas modalidades de ayuda. Esta carga afecta en particular a los donantes más pequeños puesto que, a pesar de poseer muy pocos recursos humanos, están obligados a participar en varias estructuras de diálogo. Asimismo, las ONGs se ven afectadas de manera desproporcionada, dado que disponen de menos recursos humanos que otros donantes bilaterales y multilaterales y están más vinculadas al terreno. Por eso, a las ONGs les es más difícil no sólo coordinarse con otras ONGs en el contexto del Centro de Recursos de ONGs sino también participar en las estructuras de diálogo más amplias de los donantes. Tan sólo unas pocas ONGs más grandes pueden permitirse esta participación más directa en las estructuras de diálogo de los donantes.

- **Conflictos políticos de la coordinación.** La coordinación también tiene costes en términos de posibles conflictos políticos. Los principales donantes tienden a luchar por poder, influencia y liderazgo en las estructuras de diálogo. Los donantes pequeños tienden a luchar por no ser ignorados y por tener alguna influencia. Los donantes tienen diferentes agendas y sufren la tentación de “secuestrar” las políticas de la operación de apoyo al presupuesto general. No obstante, estos problemas no son, por lo general, una fuente de problemas significativos en Vietnam. Normalmente, se ve una atmósfera cordial y cooperativa en las diversas estructuras de diálogo. Hasta cierto punto, eso se debe al hecho de que los donantes principales en Vietnam son competentes en la gestión, transparentes con todos los miembros del equipo, abiertos a ideas ajenas y capaces de ponerse de acuerdo. Esta es de hecho una manera eficaz de evitar conflictos políticos, pero no está libre de inconvenientes en materia de eficacia —ralentiza el proceso.

- **Conflictos con la sede central: obstáculos operativos para las NAMs y los MDTFs.** Muchos donantes en Vietnam como la CE y España tienen que trabajar con formatos antiguos que fueron diseñados para proyectos y no pueden ser usados para las NAMs. En el mejor de los casos, el proceso de participación en las nuevas modalidades de ayuda acaba absorbiendo más tiempo, además de los costes operativos. La participación en los MDTFs también puede estar limitada por la sede central. A nivel de la sede central, los donantes tienen distintos acuerdos marco con el Banco Mundial que es la institución que normalmente gestiona los MDTFs en Vietnam. Adaptarse a estos acuerdos marco para poder participar en los MDTFs, si posible, hace muy largo el proceso. A modo de ejemplo, fueron necesarios unos 15 meses para que la CE en Vietnam se incorporara al MDTF sobre la gestión de finanzas públicas. Todavía hace falta un debate a nivel de sede sobre la adaptación a las NAMs y los MDTFs de la legislación en materia de desarrollo.

- **Conflictos con la sede: demandas de los parlamentos nacionales.** Las agencias bilaterales en Vietnam también sufren dificultades a la hora de informar a sus parlamentos nacionales sobre el uso y el impacto de los fondos de apoyo presupuestario. Los políticos necesitan vínculos claros entre aportaciones y resultados lo que es muy difícil aportar en el caso de los fondos de apoyo presupuestario. Los donantes bilaterales también tienen dificultades con la sede en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas. En este aspecto, el reciente gran escándalo de corrupción, posiblemente relacionado con fondos de AOD para la inversión en el sector de transportes, no ha ayudado en absoluto. No obstante, el renovado espíritu del Partido y del gobierno en la lucha contra la corrupción, así como los recientes mecanismos que se están poniendo en marcha para combatir la corrupción, probablemente ayuden a despejar las preocupaciones de los parlamentos nacionales. De todas formas, sólo la continuidad de esos esfuerzos en materia de anticorrupción y la provisión de resultados positivos podrán convencer a los parlamentos nacionales de los países donantes a largo plazo. Pero eso todavía está por ver en Vietnam.

- **Conflictos con la sede central: descentralización insuficiente.** La descentralización a las oficinas de país de los donantes es crucial para facilitar los esfuerzos conjuntos con otros donantes en la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda a nivel país. Mientras que una serie de agencias donantes continúan la descentralización a sus oficinas de país en Vietnam, todavía quedan por desarrollarse un acuerdo común sobre la naturaleza de la descentralización y una política conjunta de los donantes hacia la descentralización basada en este acuerdo. Además, algunas agencias donantes como España todavía cuentan con niveles muy bajos de descentralización, lo que les impide *inter alia* predecir sus flujos de ayuda a Vietnam. La última encuesta del indicador número 12 de la HCS indica que el promedio de ayuda delegada de los donantes en Vietnam es del 56 por ciento. Este indicador podría considerarse un cálculo aproximado del nivel de descentralización en Vietnam y está claro que todavía queda mucho por mejorar.
- **Conflictos con la sede central: armonización de procedimientos y acuerdos.** Ya se han dado grandes pasos hacia la armonización de procedimientos en Vietnam. Probablemente el más importante sea la Iniciativa de Armonización de los Cinco Bancos, puesto que éstos representan el 75 por ciento de la AOD en el país aproximadamente. No obstante, los donantes en Vietnam todavía se enfrentan a restricciones de la sede en materia de armonización de procedimientos. Los donantes se enfrentan a dificultades a la hora de armonizar procedimientos y sistemas entre sí, ya que reciben diferentes instrucciones de sus respectivas sedes centrales. Este es el caso, por ejemplo, de los MDTFs, a los cuales algunos donantes están teniendo importantes limitaciones para incorporarse. Asimismo, muchos donantes tienen la obligación de redactar acuerdos e informes a la sede usando formatos preestablecidos. Esto causa problemas, por ejemplo, en la armonización de acuerdos de préstamos y subvenciones en las operaciones del PRSC y TBS.
- **Bajo uso de los sistemas del gobierno por los donantes.** El nivel del uso de los sistemas del gobierno por

parte de los donantes en Vietnam es todavía bastante bajo. Según la última Encuesta Base¹³ de la HCS, el promedio del total de la AOD en Vietnam que utiliza los sistemas del gobierno es del 38 por ciento para los sistemas de adquisiciones, del 37 por ciento para los sistemas presupuestarios, del 33 por ciento para los sistemas de documentación, y del 26 por ciento para los sistemas de auditoría. Estos porcentajes se determinan en su mayoría por los porcentajes de la AOD destinados a modalidades de apoyo presupuestario, puesto que el uso de los sistemas del gobierno en modalidades de proyecto es muy bajo o insignificante. Las contrapartes locales –organismos gubernamentales y organizaciones populares–¹⁴ consideran a los proyectos responsabilidad de los donantes y ONGs. Por consiguiente, los donantes y las ONGs tienen que usar sus propios sistemas para los proyectos o mantener financieramente los muy débiles sistemas de sus contrapartes. Por ejemplo, los donantes y ONGs tienen que hacer contribuciones complementarias a los salarios de sus contrapartes. En términos generales, varias razones explican este bajo uso de los sistemas del gobierno, incluyendo los sistemas de baja calidad, la falta de marcos sectoriales gubernamentales (que son un requisito importante para el uso de SWAps), obligaciones de informar a la sede central mediante el uso de sistemas preestablecidos y una reticencia general para confiar en sistemas de registro e información inciertos. Desde una perspectiva más optimista como ya se ha mencionado en la sección anterior, actualmente existen estructuras en funcionamiento para capacitar al gobierno tanto a nivel nacional como subnacional.

- **Armonización deficiente y alineamiento en las normas de costes.** Las normas de costes para la financiación de los costes locales por parte de los donantes y ONGs es un área muy problemática en Vietnam. Una serie de problemas deriva de la deficiente armo-

¹³ Esta es una encuesta anual que monitorea el progreso de la HCS en base a 11 indicadores.

¹⁴ Las organizaciones populares son instituciones bajo el liderazgo del Partido Comunista vietnamita. Éstas son importantes receptoras de la financiación de las ONGs. Algunos ejemplos de organizaciones populares incluyen la Unión de Mujeres de Vietnam, la Unión de Granjeros de Vietnam y la Unión de Jóvenes de Vietnam.

nización *de facto* de las normas de costes actuales. Las recientes Directrices Europeas sobre Normas de Costes armonizan las prácticas de normas de costes locales para los donantes europeos, pero de momento ha habido una deficiente estrategia de difusión para asegurar que todas las organizaciones europeas que operan en el país y sus contrapartes gubernamentales estén informadas sobre dichas directrices y sobre su obligación de cumplir con ellas. Además, más allá del nivel de la UE, no existe armonización alguna de las normas de costes. La falta de coordinación entre los donantes en esta materia supone varios riesgos para una gestión eficaz de los proyectos de AOD tales como una posible competencia entre los donantes por los recursos humanos locales, y una mala asignación de recursos disponibles y del tiempo y recursos consumidos por los donantes y el gobierno al entrar en acuerdos. Otra serie de problemas está relacionada con las dificultades para alinearse con los sistemas gubernamentales de normas de costes. Las Directrices Europeas, al abolir los incentivos monetarios y prohibir la financiación por parte de los donantes europeos de los salarios básicos de los funcionarios permanentes del gobierno, han supuesto un gran paso hacia el alineamiento. No obstante, esos esfuerzos han resultado ser contraproducentes, ya que los funcionarios del gobierno no tienen incentivos para realizar el trabajo de los donantes y ONGs y para producir buenos resultados. Esta falta de motivación deriva de los bajos salarios. En consecuencia, algunos donantes y ONGs en Vietnam continúan haciendo pagos complementarios a los salarios de los funcionarios del gobierno. Por último, otra serie de problemas relacionada con las normas de costes en Vietnam son los niveles a los que la UE ha armonizado las normas de costes locales en relación con los salarios de los consultores locales. Los funcionarios permanentes del gobierno que trabajan conjuntamente con los consultores locales financiados por los donantes consideran estos niveles demasiado altos e injustos. Esto a menudo resulta en conflictos personales entre los empleados que trabajan en un mismo proyecto y, en última instancia, mina la calidad del proyecto. No obstante, los consultores locales no consideran que los niveles sean demasiado altos,

puesto que reciben mucho menos que consultores internacionales que poseen las mismas calificaciones.

- **Coordinación de la ayuda deficiente a niveles subnacionales.** A nivel provincial y otros niveles subnacionales, la coordinación de la ayuda es aún más deficiente. A estos niveles la coordinación depende de la voluntad y el compromiso de los donantes y las ONGs que operan en el área, pero también depende de manera significativa de las características del organismo del gobierno subnacional. Los bajos niveles de coordinación a niveles subnacionales están vinculados a la baja capacidad de la administración a estos niveles, dado que en última instancia el liderazgo de la coordinación debe partir del gobierno. Igualmente, los bajos niveles de coordinación están vinculados a las dificultades extremas a las que se enfrentan los donantes y ONGs para acceder a la información que proviene de sus contrapartes locales. Los departamentos internacionales provinciales y otros departamentos gubernamentales a niveles provinciales no comparten información de manera proactiva sobre los programas en curso.
- **Difusión y aplicación deficientes de la HCS a niveles subnacionales.** Si bien la HCS cuenta con una estrategia de difusión, ésta ha resultado hasta el momento ineficaz en la difusión de la HCS a niveles subnacionales. La información no ha llegado a los niveles administrativos del gobierno más bajos, ni a las ONGs u organizaciones populares y de la sociedad civil. Además, algunos funcionarios del gobierno local y otras contrapartes locales se resisten a cumplir con los principios e implicaciones de la HCS, especialmente con las provisiones relativas a los incentivos monetarios y los salarios de los funcionarios permanentes del gobierno establecidas por las normas de costes revisadas de la UE. Esto constituye un grave problema en Vietnam porque muchos de los proyectos y programas, incluso algunas iniciativas de TBS piloto, se llevan a cabo a niveles subnacionales y porque existe un alto grado de descentralización presupuestaria (la parte de los gobiernos subnacionales en los gastos totales es del 50 por ciento aproximadamente).

- **Inconvenientes de la mentalidad de los donantes.** Varios aspectos de la mentalidad de los donantes están siendo desafiados en Vietnam con la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda. Uno de estos aspectos es la reticencia de algunos donantes en adoptar las NAMs. Todavía existe una serie de donantes, cuyo enfoque está orientado a los proyectos, que no están preparados para cumplir con las demandas de las NAMs. Las Nuevas Modalidades de Ayuda en Vietnam han sido impulsadas por una serie de donantes con una mentalidad más emprendedora, como el DFID o el BM, a cuyas iniciativas se han ido sumando progresivamente otros donantes. Esta mentalidad orientada a proyectos, aún presente en algunos donantes, se debe probablemente a la combinación de una inercia histórica y a la creencia de que el gobierno no cumple con los requisitos mínimos para asegurar el buen funcionamiento de las NAMs. Otros obstáculos de la mentalidad de algunos donantes, son la rígida priorización de procedimientos por parte de las sedes, una visión a corto plazo, una deficiente adaptación a los plazos y espacios del gobierno, y una tendencia a interferir en la formulación de políticas en vez de a dialogar e influir.
- **Inconvenientes de la mentalidad del gobierno.** En Vietnam todavía existen diferencias significativas en la voluntad política de los ministerios de cambiar de un sistema enfocado a proyectos hacia el uso de las nuevas modalidades de ayuda. Si bien existe un cierto nivel de difusión de la HCS y las nuevas modalidades de ayuda a nivel del gobierno central, todavía persiste la cultura de proyectos en algunos ministerios, niveles subnacionales y organizaciones populares. Algunos organismos gubernamentales y organizaciones populares tienden a considerar los proyectos como responsabilidad de los donantes y fuente de ingresos para financiar sus débiles sistemas. Otro problema que deriva de la mentalidad del gobierno vietnamita es la tendencia de ocultar información. Esta mentalidad forma parte de la cultura vietnamita, que asocia información con poder. Asimismo, está vinculada al miedo que tienen algunos funcionarios en los niveles más bajos de ser despedidos por revelar cierto tipo de información. Este problema de

mentalidad dificulta y hace más largo el proceso de coordinación entre donantes, y de los donantes con el gobierno.

- **Problemas de coordinación inter e intraministerial.** La coordinación entre y al interior de los ministerios en Vietnam es muy deficiente y a veces inexistente. A pesar de compartir objetivos idénticos, existen a veces distintas (y en ocasiones conflictivas) agendas en los diversos ministerios. Esto representa un obstáculo para el buen funcionamiento de los enfoques de apoyo presupuestario dado que éstos normalmente requieren de una cooperación inter e intra ministerial. El desarrollo de los enfoques de apoyo presupuestario se ve igualmente limitado por la debilidad de los ministerios sectoriales. Los SWAps implican un cambio en la función de estos ministerios sectoriales: de ser instituciones destinadas a poner en práctica las políticas pasan a ser también instituciones de formulación de las políticas. Esto supone que los ministerios transversales no solo emitan decretos sino que también dialoguen con otros ministerios sectoriales.
- **Enfoque *top-down* en la toma de decisiones.** Las decisiones dentro de las administraciones del gobierno, ministerios y organizaciones populares se toman a partir de un enfoque *top-down*, concentrado en los puestos de alto nivel. Además, como tanto el gobierno como el Partido quieren mantener el control sobre la sociedad civil, las consultas con la sociedad civil, a pesar de que estén creciendo, son todavía muy limitadas. Hasta el momento, las consultas se han llevado a cabo principalmente en la elaboración del SEDP, en el desarrollo de algunas leyes por parte de la Asamblea Nacional, y en varios trabajos a nivel de la administración de las comunas.¹⁵ En consecuencia, la apropiación del proceso de reforma en Vietnam está altamente "monopolizado" por los líderes del gobierno y del partido y muy a menudo se ignora la opinión de los funcionarios en los niveles más bajos del gobierno y de la sociedad vietnamita.

¹⁵ Las consultas en las comunas están reguladas por el Decreto de Democracia de Bases de 2003.

¿Qué pueden aprender las agencias donantes?

En las dos secciones anteriores se han mencionado las principales iniciativas llevadas a cabo en Vietnam para implementar la agenda de eficacia de la ayuda y los principales desafíos a los que se enfrenta Vietnam en sus esfuerzos por alcanzar este objetivo. Con base en esta experiencia, que es conocida por ser una de las más avanzadas del mundo, esta sección extrae lecciones para las agencias donantes, tanto para las sedes centrales como para sus oficinas en diversos países alrededor del mundo.

El primer mensaje de la experiencia vietnamita dirigido a las agencias donantes es un mensaje esperanzador. En muy poco tiempo, Vietnam ha avanzado mucho en la puesta en práctica de la agenda internacional de eficacia de la ayuda. El país ha demostrado al mundo que, a pesar de todos los desafíos, es de hecho posible dar pasos muy significativos hacia la aplicación de los tres principios teóricos de la Declaración de París, tanto a nivel de objetivos como a nivel de estrategias (por ejemplo, declaraciones, hojas de ruta, planes de acción y directrices, entre otros), y a nivel de acciones (por ejemplo, grupos de partenariado, nuevas modalidades de ayuda y fortalecimiento de los sistemas del gobierno, entre otros). No obstante, los donantes no deberían sobrestimar esta esperanza, ya que una parte significativa del éxito de Vietnam se debe a las características del gobierno. Como ya se ha mencionado, el gobierno de Vietnam cuenta con una genuina y fuerte apropiación del proceso de reforma socioeconómica, lo que ciertamente está detrás de la eficacia de la ayuda en Vietnam. Asimismo, el gobierno vietnamita ha resultado tener una gran voluntad por liderar y “apropiarse” de la agenda de eficacia de la ayuda, y ser receptivo a todo tipo de ideas sobre cómo ponerla en práctica. En el contexto de otros países, donde estas características son inexistentes o menos significativas, los esfuerzos de los donantes no serían tan fructíferos. No obstante, el espacio a disposición de los donantes para mejorar la eficacia de la ayuda sería casi sin duda posi-

tivo y significativo y, por lo tanto, los donantes deberían animarse a trabajar lo mejor posible por empujar el proceso hacia adelante a pesar de las restricciones del gobierno del país receptor.

Las oficinas de país de los donantes podrían considerar la posibilidad de, con base en trabajos de análisis sólidos, replicar algunas de las estructuras avanzadas de Vietnam que no existen en sus países, como la localización de la Declaración de París mediante una declaración principal de país; la creación de un grupo de partenariado de donantes y el gobierno con el fin de promover la eficacia de la ayuda; la armonización de los procedimientos de los bancos de desarrollo (sobre todo si los bancos representan la mayor parte de la AOD en el país); la introducción de un componente de capacitación para las operaciones de apoyo del presupuesto sectorial; y la introducción de nuevas modalidades de ayuda piloto, entre otras. Quizás no sea viable replicar algunas de esas estructuras en los contextos de otros países. No obstante, Vietnam presenta una amplia gama de propuestas a ser consideradas y adaptadas a las situaciones particulares de otros países. La adopción de nuevas estructuras para mejorar la eficacia de la ayuda es algo que los donantes deberían llevar a cabo de manera conjunta, y requerirá de una fuerte estructura de partenariado. A título individual, los donantes deberían, por un lado, apostar fuerte por socios de diálogo y, por otro, tener el coraje de comenzar a introducir esas estructuras.

Como se ha podido observar en la experiencia vietnamita, la compleja naturaleza de las estructuras de diálogo, y el tiempo que requieren, pueden constituir un obstáculo importante a la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda. Por lo tanto, los donantes deberían tener en sus oficinas de país suficiente personal para ser capaces de enfrentarse a todos los desafíos de coordinación. Asimismo, el personal debería tener fuertes habilidades interpersonales, capacidad para trabajar en un ambiente multicultural, fuertes habilidades de diálogo y negociación y un profundo conocimiento de las políticas públicas. Con las nuevas modalidades de ayuda, otro de los nuevos papeles importantes de los donantes es evaluar e influir las políticas públicas a través del diálogo. El ejemplo del

apoyo al presupuesto general en Vietnam demuestra que el “efecto diálogo sobre políticas” tiene el potencial de generar un impacto mayor que el de las contribuciones financieras de los donantes.

La experiencia vietnamita también demuestra que la coordinación supone costes adicionales como los potenciales conflictos entre los donantes debido a la competición por convertirse en los líderes del diálogo y las iniciativas conjuntas (normalmente en el caso de los grandes donantes) o debido a la sensación de estar siendo excluidos del diálogo (normalmente en el caso de los donantes pequeños). La experiencia vietnamita asimismo demuestra que esos problemas pueden ser superados o paliados si los donantes líderes son competentes en la gestión de operaciones, transparentes con el resto de los miembros del equipo y buenos conciliadores. Los problemas también pueden ser paliados mediante una división del trabajo entre los donantes líderes según sus ventajas comparativas. Por lo tanto, es muy importante que, a nivel de la sede central, las agencias donantes, sobre todo aquellas agencias dispuestas a asumir un papel de liderazgo, seleccionen y entrenen al personal en sus oficinas de país de acuerdo con las calificaciones ya mencionadas. Los representantes de las agencias donantes en el terreno tienen que tener en cuenta de manera muy clara que no trabajan solos, sino con otros donantes, y que necesitan hacerlo de manera armoniosa, pacífica y conciliatoria. Si fracasan, su misión también fracasará, puesto que se minará el proceso de desarrollo del país donde trabajan.

La experiencia vietnamita hace un llamamiento importante a las sedes centrales de los donantes a favor de cambios cuantitativos y cualitativos en términos de personal en las oficinas país, además de otros cambios en la sede central de los donantes que van más allá de las cuestiones de personal. Existen varios conflictos e incompatibilidades entre la agenda de eficacia de la ayuda a nivel país y las reglas establecidas por las sedes centrales de los donantes. En primer lugar, las sedes deberían adaptarse a los formatos existentes de los informes y acuerdos de las nuevas modalidades de ayuda. La elaboración de un formato específico para las nuevas modalidades de ayuda supondría un gran paso adelante en este aspecto. En segundo lugar, a nivel

de la sede, las agencias donantes deberían coordinarse entre sí con el fin de armonizar sus procedimientos o, de manera alternativa, conceder más autonomía a las oficinas de país para que la armonización de procedimientos a nivel país se convierta en realidad. En tercer lugar, las sedes deberían aumentar la autonomía de sus oficinas de país para que éstas se enfrenten a menos restricciones al intentar avanzar hacia la agenda de eficacia de la ayuda en sus respectivos países.

Y por último, pero igualmente importante, para apaciguar las preocupaciones de los parlamentos nacionales sobre el uso de los fondos para las nuevas modalidades de ayuda, los donantes necesitan adoptar iniciativas que aumenten el nivel de concienciación entre los parlamentarios sobre los beneficios a largo plazo de esos nuevos instrumentos de ayuda y sus distintos funcionamientos y características. Es igualmente importante que los donantes trabajen, a nivel país, conjuntamente con el gobierno para recopilar la mayor información posible sobre el uso y el impacto de los fondos para poder informar a los parlamentos nacionales de los donantes. Asimismo, es muy importante que los donantes informen debidamente a los parlamentos nacionales sobre las iniciativas en curso dirigidas a mejorar el uso de los fondos, como las iniciativas de capacitación para reforzar los sistemas gubernamentales y las iniciativas anticorrupción.

El caso de Vietnam, a través de sus múltiples iniciativas de capacitación, demuestra la importancia que tiene reforzar los sistemas gubernamentales para la agenda de eficacia de la ayuda. El caso de Vietnam también demuestra que esas iniciativas han surgido a la vez que la introducción de las nuevas modalidades de ayuda. Por lo tanto, las agencias donantes no deberían disuadirse de introducir nuevas modalidades de ayuda en sus misiones de país por la existencia de deficiencias en los sistemas gubernamentales. El mejor enfoque es una introducción gradual y selectiva de nuevas modalidades de ayuda mediante actividades piloto, acompañada de iniciativas conjuntas decisivas de capacitación en los sistemas gubernamentales más débiles. Parte de esa agenda de capacitación debería incluir labores de rendición de cuentas y transparencia de las instituciones públicas como forma de reducir la

corrupción. Solamente una inversión en capacitación puede garantizar buenos resultados en el uso de las nuevas modalidades de ayuda y, en última instancia, el avance de los principios de apropiación y alineamiento.

Vietnam también proporciona lecciones sobre normas para la financiación de costes locales en todos los proyectos y programas de cooperación al desarrollo. Para evitar los problemas relacionados con la competencia entre los donantes por los recursos humanos locales y los problemas relativos a la falta de incentivos para que los empleados locales asuman los trabajos de los donantes, es necesario que los donantes armonicen sus normas de costes y apoyen la mejora de las normas de costes del gobierno (por ejemplo, incentivando una reforma salarial en la administración), con el objetivo final de alinearse a ellas. Es igualmente necesario difundir información sobre las reglas acordadas en materia de normas de costes locales y asegurar su cumplimiento por todos los niveles de la administración y por las otras contrapartes de los donantes y ONGs. Por último, es necesario aplicar un criterio de remuneración justo, basado en calificaciones laborales y productividad, a la hora de determinar los niveles de armonización de las normas de costes. Al contrario, pueden surgir problemas en las relaciones entre el personal que trabaja en un mismo proyecto, minando el resultado.

Las oficinas de país de los donantes deberían aprender de Vietnam que es un grave error no prestar atención a los niveles subnacionales en la puesta en práctica de la agenda de eficacia de la ayuda, especialmente en países como Vietnam donde se ejecutan muchos proyectos y programas a niveles subnacionales, y donde el presupuesto estatal está muy descentralizado. Las agencias donantes no pueden olvidarse de la difusión y del cumplimiento de los principios de la eficacia de la ayuda en esos niveles más bajos. Y tampoco pueden olvidarse de explicar las implicaciones de la agenda de eficacia de la ayuda en términos de normas de costes locales. Asimismo, las agencias donantes deben acordarse de la importancia de las labores de capacitación y coordinación en esos niveles. Desde luego, esta responsabilidad también recae sobre el gobierno del país socio, pero los donantes ciertamente tienen un importante papel que desempeñar.

El ejemplo de Vietnam también debería hacer reflexionar a las agencias donantes sobre la importancia de adoptar una actitud proactiva a la hora de proponer iniciativas dirigidas a avanzar en la agenda de eficacia de la ayuda. Si bien esta agenda en Vietnam ha avanzado gracias al liderazgo del gobierno, hay que destacar el papel de los pocos donantes con mentalidad emprendedora que han lanzado nuevas iniciativas y han instado a otros a unirse. Las agencias donantes deberían por lo tanto aprender de esta actitud más emprendedora. Esto no implica embarcarse en iniciativas arriesgadas, sino en tener una actitud más proactiva al concebir estrategias para avanzar, basadas en sólidos análisis de viabilidad, costes y beneficios. Aunque exista cierto nivel de incertidumbre sobre el éxito de la iniciativa, todavía existen muchos argumentos a favor de intentarlo, puesto que actividades piloto a pequeña escala son una buena manera de minimizar las consecuencias de un fracaso. Sin embargo, ese tipo de actitud a nivel país debería contar con el apoyo de la sede, mediante, por ejemplo, la concesión de una mayor autonomía a las oficinas de país, a través de una mejor preparación de la plantilla sobre la agenda de eficacia de la ayuda, análisis coste-beneficios, entre otros. Cabe destacar que la actitud emprendedora va lado a lado/necesita de con la participación en partenariados. Los socios pueden apoyar las iniciativas, ayudar con el trabajo analítico, entre otras acciones. Por lo menos, esta pequeña participación en partenariados facilita el alejamiento de la cultura de proyectos.

Por último, pero igualmente importante, las agencias donantes pueden aprender de Vietnam que una de las formas de avanzar hacia la agenda de eficacia de la ayuda es no sólo superar sus propios obstáculos, sino ayudar al gobierno receptor a superar los suyos. Como demuestra el caso de Vietnam, algunos de los desafíos a los que los gobiernos pueden llegar a enfrentarse incluyen una débil capacidad de los sistemas gubernamentales, baja remuneración y pocos incentivos a los funcionarios del gobierno, una falta de marcos sectoriales, una deficiente coordinación intra e interministerial, papeles débiles de los ministerios sectoriales/transversales, una cultura de proyectos, y poco conocimiento de las nuevas modalidades de ayuda y de los principios de la agenda de eficacia de la ayuda y sus implicaciones.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 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** Donor harmonisation: between effectiveness and democratisation
- 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

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 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
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irune Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**,
Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre
de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
Kristina Kausch and **Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito** and
Jessica Almqvist, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill
Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de
2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración
de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**,
Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli
withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

El gobierno de Vietnam ha demostrado un fuerte compromiso para poner en práctica los principios de una estrategia de estado de desarrollo y la armonización de donantes. Consecuentemente, se ha convertido en uno de los países con más programas pilotos de este tipo.

El estado sud-asiático, al cual se le considera un verdadero laboratorio y el líder global en materia de implementación de declaraciones de ayuda, podría potencialmente convertirse en un ejemplo tanto para donantes como gobiernos receptores de ayuda.

Este estudio analiza en detalle los mecanismos de la coordinación de donantes y el importante papel de liderazgo que ha jugado el gobierno en este proceso. Asimismo, el trabajo estudia las particulares dinámicas políticas de este país, líder en resultados de reducción de pobreza a pesar de figurar como un estado con limitada libertad política y democratización.

Refleja, por lo tanto, una de las muchas realidades locales del "espíritu de París". Este documento es el primero de cuatro estudios de caso en el proyecto, "Armonización de donantes: Entre eficacia y democratización."

www.fride.org