

II. TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA

Rubén Fernández*

* Rubén Fernández: Presidente de Corporación Región, Medellín, Colombia. Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia – ALOP.

II. TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA

Rubén Fernández

1. LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En términos generales puede decirse que en el período reciente (2002 – 2008), la cooperación internacional al desarrollo se ha movido con tendencias contrarias a lo que indicarían los compromisos que se desprenden de las declaraciones internacionales al respecto, en particular, los Objetivos del Milenio, los acuerdos de Monterrey, la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.¹

Efectivamente los montos netos en dólares destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se han incrementado como lo muestra el gráfico 1, llegando en el 2008 a una cifra histórica cercana a los US\$ 120 mil millones, explicados en buena medida por el gigantesco monto de recursos entregados a las compañías del Norte que ejecutan la reconstrucción de Irak. El país que hace un aporte más grande de recursos son los Estados Unidos de América, como puede verificarse en el gráfico 2, que pone cerca de la quinta parte de ese total (US\$ 21,7 mil millones).

Sin embargo, cuando se mira el comportamiento de la AOD en referencia al PIB de cada país, -lo que dicho en lenguaje coloquial se arregla bajo el sabio principio de que quien más tiene, más debe aportar-, puede observarse que se está muy lejos de la cifra acordada en la Declaración de Monterrey, de destinar el 0.7% del PIB para las labores de Cooperación Internacional. Y, lo más preocupante, es que desde el año 2002, año de la Cumbre de Monterrey en donde se hizo formal el acuerdo del 0.7%, hubo crecimiento de esa tasa hasta el 2005, pero de allí en adelante, ese comportamiento no es sostenido. (Ver gráfico 3)

En la gráfica 4, puede observarse que en el año 2007 hay un descenso del porcentaje de recursos dedicados a ODA respecto al 2006. Sólo 5 países pertenecientes a la OCDE habían honrado su compromiso del 0.7% (los mismos que en el 2006) y salvo el caso de España que incrementó su porcentaje (al pasar del 0.32% al 0.37% de su PIB), la mayoría del resto de países en lugar de incrementar el porcentaje lo disminuyen, siendo destacables los descensos del Reino Unido (¡disminuye el 29% su AOD!), Francia y Bélgica. Hechas las cuentas con este criterio, los Estados Unidos de América pasan del primer lugar en montos netos, al último lugar de los países de la OCDE, al destinar apenas un 0.16% de su PIB a la cooperación en el 2007.

¹ Todos los datos, con los que también se han elaborado las tablas y gráficos, salvo donde se indique lo contrario, han sido tomados de la página de estadísticas de la OECD-DAC: <http://www.oecd.org/dac/stats/dac/dcrannex>

CAPÍTULO II

Gráfico 1

DAC Countries total - ODA (Millones \$ USD)

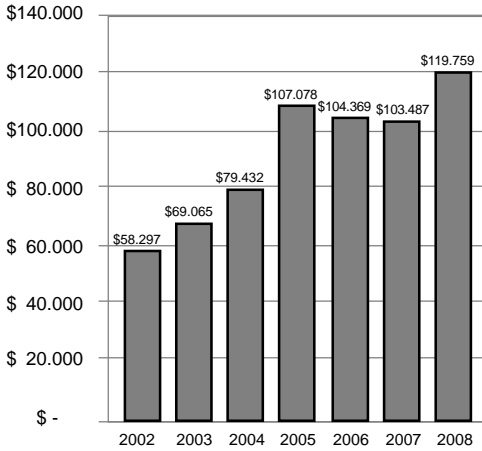


Gráfico 3²

Países DAC - Total flujos netos ODA % GNI

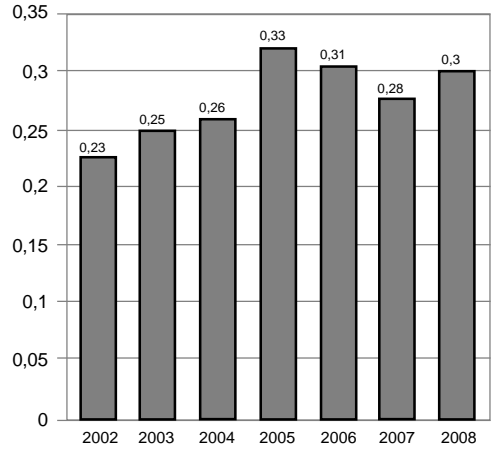


Gráfico 2

Neto ODA - 2007 (10 primeros) (Millones USD)

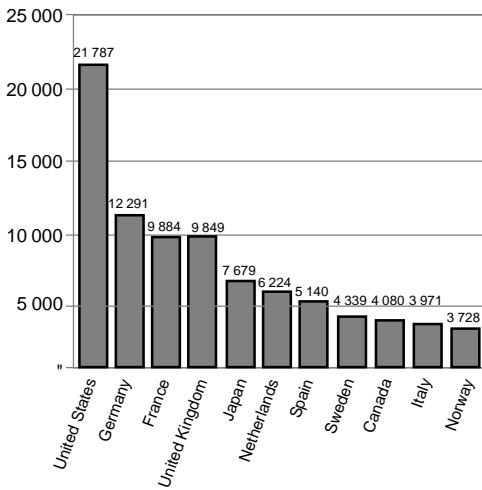
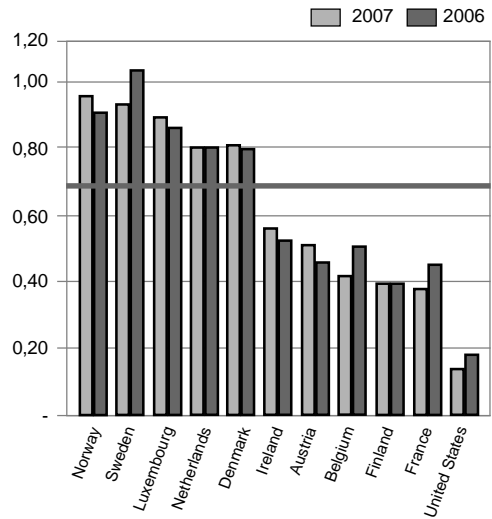


Gráfico 4

ODA/GNI - %



² GNI: Gross National Income. En español: Producto Interior Bruto (PIB).

2. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

En este aparte se hace referencia a lo que en el mundo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC-OECD por sus siglas en inglés) se llama "Ayuda Oficial al Desarrollo", en razón de que las fuentes de información existentes llaman y contabilizan de esta manera este tipo de intercambio. Para ALOP es claro sin embargo, que en un *"nuevo enfoque propuesto, [esos recursos] deben ser considerados y tratados como un bien público y su denominación más adecuada – en nuestra opinión— es "Cooperación Internacional al Desarrollo". (...) Es decir, no como una relación en la que hay un donante (con recursos) quien toma las decisiones y vigila y un receptor (con necesidades), que ejecuta las decisiones del otro y es vigilado, sino como una cooperación entre dos partes que tienen ambas recursos y necesidades, se rinden cuentas mutuamente y ambas están conscientes de la necesidad de aunar esfuerzos para resolver problemas comunes, por más que la ubicación espacial de estos*

problemas toque –por el momento— más a una de las partes que a la otra." (Fernández, 2008, p. 14)

Es sostenida la tendencia según la cual América Latina deja de ser una región prioritaria para los desembolsos de la Cooperación. En el año 2007, como puede verse en la tabla 1, los recursos hacia la región significaron la reducida tasa del 6.4% de total destinado a países en desarrollo. En este sentido no hay novedades respecto a lo señalado en la publicación de ALOP hecha sobre este tema en el 2006, cuando allí se decía:

"La agenda del sistema de la cooperación internacional ha cambiado a la luz del nuevo escenario económico y geopolítico mundial. Elementos como la seguridad, la disminución de la extrema pobreza y los bienes públicos globales dominan el actual escenario de la AOD internacional. Este nuevo escenario repercutirá en los flujos de ayuda externa para América Latina, región que no es vista como prioritaria en algunos puntos de la agenda antes señalados." (Negrón, 2006, p. 18)

Tabla 1: Desembolsos netos de AOD por regiones del mundo

| Tipo de Ayuda Receptor \ Año | AOD Total - Desembolsos netos (millones USD) | | | | | | |
|--------------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Países en Desarrollo, Total | 35.111 | 40.757 | 49.735 | 54.304 | 82.424 | 76.929 | 72.894 |
| Europa, Total | 1.713 | 3.370 | 2.272 | 1.911 | 2.367 | 3.104 | 2.150 |
| África, Total | 10.146 | 13.367 | 19.142 | 19.334 | 24.589 | 31.491 | 24.529 |
| América, Total | 4.456 | 3.892 | 4.569 | 5.122 | 4.819 | 5.236 | 4.745 |
| Asia, Total | 10.658 | 11.319 | 13.667 | 15.428 | 37.781 | 22.328 | 24.347 |
| Oceanía, Total | 698 | 659 | 743 | 834 | 974 | 1.072 | 1.173 |
| Países en Desarrollo sin especificar | 7.440 | 8.151 | 9.343 | 11.674 | 11.894 | 13.698 | 15.951 |

CAPÍTULO II

Mirando la cooperación recibida por país, en la tabla 2 se aprecia como los criterios políticos priman sobre aquellos declarados en acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio. Colombia es el país que en la práctica más percibe AOD desde el 2005, lo que se explica por los aportes de Estados Unidos al Plan Colombia. En el año 2007 le siguen en su orden Nicaragua, Haití, Guatemala y Bolivia.

En cualquier caso estamos ante montos que están muy lejos de lo recibido por países como Irak y Afganistán en el mismo año que, gracias a la "Guerra contra el Terrorismo" y los conflictos desatados allí después de las operaciones militares de los Estados Unidos y sus aliados, se han convertido en los principales receptores de monumentales recursos

denominados de manera no muy genuina "Ayuda Oficial al Desarrollo". También se está muy distante en cuantías de los países africanos que son destinatarios de la mayor parte de la AOD: Tanzania y Camerún.

Si se sacan de esta lista a Colombia (por la situación excepcional de su conflicto armado interno), a Irak y Afganistán (por las razones mencionadas), podría establecerse como constante que los países latinoamericanos que más reciben AOD, Nicaragua por ejemplo (con US\$ 980 de PIB per cápita) y Guatemala (con un PIB per cápita de US\$ 2440), les ingresan 4 veces menos recursos que los países africanos que a su vez más reciben (Tanzania, con un PBI per cápita de US\$ 400 y Camerún con US\$ 1050 de PIB per cápita).

Tabla 2: Total Recibos de AOD por país latinoamericano³
(millones USD)

| País / Año | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 10 | 52 | 98 | 79 | 78 | 81 | 64 |
| Bolivia | 536 | 482 | 553 | 557 | 437 | 570 | 353 |
| Brasil | 157 | 198 | 184 | 147 | 174 | 75 | 270 |
| Chile | 40 | -14 | 61 | 26 | 76 | 64 | 98 |
| Colombia | 372 | 426 | 767 | 482 | 572 | 917 | 629 |
| Costa Rica | 6 | 5 | 31 | 11 | 25 | 20 | 48 |
| Cuba | 34 | 50 | 59 | 70 | 68 | 57 | 57 |
| República Dominicana | 102 | 138 | 60 | 84 | 55 | 13 | 25 |
| Ecuador | 148 | 205 | 174 | 158 | 193 | 171 | 180 |
| El Salvador | 231 | 218 | 170 | 202 | 163 | 151 | 71 |
| Guatemala | 201 | 200 | 216 | 204 | 219 | 445 | 412 |
| Haití | 136 | 125 | 153 | 209 | 284 | 363 | 434 |
| Honduras | 422 | 298 | 231 | 328 | 456 | 385 | 290 |
| México | 41 | 93 | 74 | 79 | 160 | 209 | 79 |
| Nicaragua | 715 | 287 | 522 | 856 | 510 | 385 | 494 |
| Panamá | 17 | 23 | 31 | 25 | 17 | 19 | -139 |
| Paraguay | 58 | 51 | 55 | 26 | 55 | 62 | 83 |
| Perú | 426 | 463 | 448 | 439 | 389 | 375 | 171 |
| Uruguay | 11 | 7 | 8 | 10 | 3 | 11 | 20 |
| Venezuela | 34 | 42 | 64 | 28 | 21 | 33 | 45 |
| Irak | 101 | 85 | 2.095 | 4.394 | 21.823 | 8.488 | 8.992 |
| Afganistán | 323 | 986 | 1.200 | 1.701 | 2.166 | 2.405 | 2.993 |
| Tanzania | 939 | 909 | 966 | 1.029 | 858 | 992 | 1.831 |
| Camerún | 351 | 436 | 752 | 572 | 331 | 1.505 | 1.697 |

³ Este indicador contiene: total de flujos de OAD provenientes de países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, más los de las organismos multilaterales y donaciones de países no pertenecientes a dicho Comité.

CAPÍTULO II

3. ¿PARA CUÁLES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE ESTA REGIÓN SIGUE SIENDO RELEVANTE?

En un esquema tradicional de cooperación al desarrollo, es clave identificar aquellos países para los cuáles la región sigue siendo relevante. Esto puede apreciarse de alguna manera en el porcentaje del total de la AOD que cada país donante dedica a cada región. En la tabla 3 se aprecia claramente que, con

respecto a América Latina ese país es España que destina el 29% de los recursos de su cooperación a la región. Muy de lejos le siguen en su orden Canadá, Luxemburgo y Suiza. Mención especial merece Estados Unidos de América que es el mayor donante en términos absolutos para la región,⁴ pero el que, como porcentaje del total de AOD, destina menos del 10% de su presupuesto para el efecto y con una tendencia descendente.

**Tabla 3: Distribución Regional de OAD por Donantes Individuales
Comité Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC – OECD)**

| Donantes | Porcentaje de los desembolsos netos | | |
|-------------------|-------------------------------------|-------------|-------------|
| | América Latina y El Caribe | | |
| | 1996-1997 | 2001-2002 | 2006-2007 |
| Australia | 1,6 | 1,4 | 1,1 |
| Austria | 9,5 | 11,7 | 3,9 |
| Bélgica | 18,6 | 10,1 | 8,9 |
| Canadá | 16,5 | 17,5 | 14,7 |
| Dinamarca | 10,2 | 10,4 | 7,8 |
| Finlandia | 8,7 | 9,7 | 9,8 |
| Francia | 5,4 | 6,6 | 6,2 |
| Alemania | 15,9 | 12,5 | 7,1 |
| Grecia | 8,7 | 5,7 | 6,4 |
| Irlanda | 5,3 | 6,0 | 5,8 |
| Italia | 12,0 | 6,3 | 7,5 |
| Japón | 14,9 | 10,5 | 7,1 |
| Luxemburgo | 18,5 | 15,4 | 13,6 |
| Países Bajos | 23,8 | 12,6 | 9,2 |
| Nueva Zelanda | 3,2 | 4,0 | 3,5 |
| Noruega | 9,2 | 8,9 | 9,1 |
| Portugal | 1,8 | 3,5 | 4,5 |
| España | 37,5 | 43,7 | 29,5 |
| Suecia | 11,4 | 12,7 | 9,1 |
| Suiza | 14,3 | 12,4 | 11,2 |
| Reino Unido | 12,3 | 9,3 | 0,1 |
| Estados Unidos | 11,8 | 14,5 | 9,7 |
| TOTAL CAD | 13,1 | 12,0 | 8,1 |

⁴ En el año 2006 los US\$ 1.580 millones entregados como AOD por parte de los Estados Unidos a países latinoamericanos representaron el 31% de toda la ayuda bilateral recibida por la región (Xalma, 2008).

4. OTRAS VENTANAS Y NUEVAS PERSPECTIVAS

En el marco de la arquitectura de la Cooperación Internacional al Desarrollo que tiene vigencia en el mundo actual, América Latina no tiene mucho porvenir; la mayoría de sus países pertenecen al rango de renta media, por lo tanto no son sujetos prioritarios para la cooperación. Tanto los donantes oficiales como los privados dirigen sus prioridades a África y a otras regiones. Aunque es sorprendente que este tipo de decisiones se tomen sobre la base de los promedios, especialmente el de renta per cápita que, como todo el mundo sabe, oculta enormes desigualdades, la verdad es que como tendencia del corto plazo parece irreversible;. Como se verá más adelante, este tipo de criterios son los que precisamente habría que reevaluar, si se quiere realmente afectar los problemas críticos de pobreza y exclusión que registra nuestro planeta. Es hora de que la región piense claramente en otras alternativas respecto del financiamiento para el desarrollo. Varias se van perfilando en el panorama.

Nueva arquitectura financiera internacional.

Lo primero es el debate sobre la reconfiguración de la arquitectura internacional del financiamiento del desarrollo. El sistema internacional y en particular el sistema financiero, que es uno de los principales responsables de haber conducido al planeta al conjunto de crisis que nos atraviesan, requieren profundas reformas tanto en sus organismos rectores como en los actores de las decisiones.

En un marco en donde el desarrollo es entendido como derecho de los pueblos y en

el cual, los problemas de desigualdades, inequidades y pobreza, no pertenecen a un país específico sino que son ni más ni menos, problemas globales, la solidaridad entre las naciones y la corresponsabilidad, requieren concretarse en relaciones de cooperación. Esto implicaría por ejemplo repensar en las inequidades y desigualdades profundas que se han fraguado en AL como fruto de la aplicación del modelo económico vigente, como un problema que requiere cooperación internacional.

Ese nuevo entendimiento de la Cooperación al Desarrollo como Bien Público Global, destinado de manera específica a producir y preservar bienestar y bienes públicos para el conjunto de la población del planeta, es parte de los esfuerzos y propuestas que vienen perfilándose desde distintos lugares sociales y políticos en el mundo. Pasos muy incipientes y esperanzadores se aprecian en MERCOSUR, UNASUR, ALBA o el Banco del Sur, que se han erigido como alternativas al modelo dominante, en especial frente a los designios del Fondo Monetario y la banca internacional, aunque todas ellas tienen todavía que caminar un largo trecho para ser consideradas con reales posibilidades de éxito.

Aún así, se trata una vez más de pensar y trabajar para una globalización solidaria y persistir en la idea de que "otro mundo es posible".

Otras modalidades de cooperación

Mientras se consigue una reforma como la presentada en el punto anterior y se supera la visión de la "Ayuda Oficial al Desarrollo" como instrumento para la política exterior de los Estados, van emergiendo otras formas de cooperación. En particular hacemos refe-

CAPÍTULO II

rencia a dos modalidades: la **Cooperación Descentralizada** que, al no pasar necesariamente por los Estados nacionales abre perspectivas de relaciones más horizontales; y la **Cooperación Sur-Sur** que basa sus intercambios en las fortalezas de cada uno de los actores, no está centrada en el intercambio financiero y no necesariamente en la noción rico-donante vs pobre-receptor. Un ejemplo de ello es que en el Informe de la Secretaría General Iberoamericana sobre Cooperación Sur-Sur, países como Cuba y Colombia, que no poseen capacidad de cooperación financiera, aparecen como actores relevantes de esta modalidad de intercambio.⁵

Aquí cabe adicionalmente por supuesto, la rica y amplia gama de intercambios y relaciones solidarias establecidas entre organizaciones de las sociedades civiles de los distintos países del mundo, que si bien no está tampoco exenta de contradicciones, ha mostrado enormes avances en la configuración de programas y proyectos en donde los criterios de corresponsabilidad de las partes son la pauta seguida.

⁵ El siguiente párrafo del informe 2008 sobre Cooperación Sur-Sur de la SEGIB es claro al respecto: "*En este contexto, Colombia y Cuba marcan la diferencia al constituir dos casos de notable interés. Y es que ambos países son un buen ejemplo sobre como participar de la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral ejerciendo un rol dual. Para ilustrar lo anterior, baste citar que Colombia intercambia acciones de cooperación, en ocasiones como socio oferente y en otras como socio receptor, con Chile, Cuba, México, Panamá, Perú y Venezuela. Asimismo, Cuba hace lo propio con la misma Colombia más Argentina, Ecuador, Chile, México y Venezuela.*" (Xalma, 2008, p. 28).

Otras fuentes de financiamiento del desarrollo

Es claro que en los países latinoamericanos, la desigualdad es el principal problema de la sociedad y es en buena medida, la explicación de muchos otros. Es decir, no se trata de que no existan los recursos para resolver los problemas, sino de que están concentrados en pocas manos. El problema es pues, político, de voluntad para ejecutar reformas económicas y sociales que distribuyan el ingreso y la riqueza con criterios democráticos. En este sentido, los recursos para la erradicación de la pobreza y para el desarrollo están en cada país y el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil consiste en presionar al sistema político y movilizar a la sociedad para que éstos sean destinados a ese propósito. La fuente pues, no está sólo afuera, sino adentro.

Otro tema tiene que ver con el financiamiento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que dirigen su acción, con enfoques diversos, a la promoción del desarrollo, a la realización de los derechos de la población, a la sostenibilidad ambiental y a la profundización de la democracia. Estamos ante una actividad claramente pública y dirigida a producir bienes públicos. Es hora de abrir un debate en la región sobre el financiamiento de esta actividad. En una buena parte de los países del Norte, existen abundantes recursos estatales a los cuales pueden aplicar las organizaciones sociales para financiar sus iniciativas y su sostenibilidad. La actividad de los partidos políticos, que es claramente de interés público, recibe soporte fundamental de recursos estatales en casi todos los países de la región. Algo similar, debiera pensarse para la actividad de las OSC en América Latina.

Por otro lado aparecen nuevos donantes y nuevas fuentes de financiamiento de proyectos de desarrollo. Hay nuevos actores en el escenario. China es un ejemplo que, aunque no está suficientemente estudiado, ni ha entrado aún en la región con mucha energía, si existen indicios de socios de la red La Realidad de la Ayuda en países africanos, que alertarían sobre que su criterio utilitarista de "cooperación a cambio de libertad" para realizar por ejemplo labores extractivas altamente depredadoras, es más un perjuicio que un aporte progresivo. Y está también Venezuela, cuyo gobierno parece realizar generosas donaciones a sus aliados, pero cuya falta casi absoluta de transparencia, hace que sea muy difícil emitir juicios u opiniones sobre las bondades o perjuicios que produce esa práctica.

Y finalmente, en el tema de nuevas fuentes de financiamiento, hay que llamar la atención sobre el nuevo papel de Brasil. Su carácter de gigante económico, de economía de gran tamaño, al lado de su planteamiento de un nuevo rol en la esfera internacional de la mano del Presidente Lula, ponen a este país ante un nuevo campo de acción. Ya tiene un lugar dentro del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda al desarrollo, representando el selecto grupo de donantes emergentes. Sería de la mayor importancia que este país, aprovechando su fortaleza económica, se convirtiera en un bastión de nuevas modalidades y estilos de cooperación internacional y no repitiera los viejos esquemas. Para las OSC de la región y en especial las brasileras se nos abre aquí un nuevo campo de trabajo.

CAPÍTULO II

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernández, Rubén (2008): "La cooperación internacional al desarrollo, un nuevo bien público global", en: *La Cooperación Internacional al Desarrollo desde la perspectiva de las organizaciones sociales de América Latina*. Reality Check – América Latina, México, ALOP – Reality of Aid, pp. 9 - 15.

Orozco, Manuel (2004): **Remesas a América Latina y El Caribe: Temas y perspectivas en materia de desarrollo**. OEA – Oficina del Proceso de las Cumbres, Washington, Septiembre de 2004.

Negrón, Federico (2006): "Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina", en: **Mito y Realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006**, Lima, ALOP-DESCO- Oxfam-The Reality of Aid, pp. 13 - 19.

Xalma, Cristina (2008): **II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB 3.