

### **III. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO**

Alberto César Croce\*

---

\*Alberto César Croce: Fundación SES-Argentina; Red Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales por el Desarrollo-Argentina; Red Latindadd.

### III. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO

Alberto César Croce

#### INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, desde la Dirección de Fundación SES de Argentina, nos fuimos involucrando en la temática de la Cooperación Internacional al Desarrollo por su importancia estratégica en las cuestiones nacionales y regionales ligadas al futuro de nuestros pueblos y a la posibilidad de ejercer sus derechos. Fundación SES es miembro de la Red Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales por el Desarrollo de Argentina y de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd), coordinando en esta red la Comisión de Cooperación Internacional.

Estas reflexiones son fruto del aporte y la experiencia compartida de muchas y muchos compañeros y militantes sociales de estas y otras redes, además de integrantes de los equipos de Fundación SES. Sin el aporte, entusiasmo y compromiso de tantos de ellos, estas páginas no serían las mismas. Por ello, aunque deba asumir la responsabilidad por el texto que presento, no quiero dejar de agradecer a todos ellos por la búsqueda conjunta que estos párrafos intentan reflejar.

#### 1. UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Si bien siempre han habido distintas formas de "Cooperación Internacional al Desarrollo", podemos decir que, en los tiempos modernos, ubicamos el surgimiento de una nueva

conceptualización de la misma a fines de la primera mitad del Siglo XX.<sup>1</sup>

*"La Cooperación Internacional nace en 1945 con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, más específicamente, a partir de la firma de la Carta de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su principal función consistía en velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Una de las estrategias para alcanzar estos objetivos fue promover la Cooperación Internacional para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los Estados."<sup>2</sup>*

Las décadas que siguieron a este surgimiento, se vieron fuertemente influenciadas por dos circunstancias particularmente importantes: el llamado "Consenso de Washington" que definió un tipo de relaciones globales que buscó imponer el neoliberalismo a nivel planetario, y la caída del Muro de Berlín, que clausuró una etapa de guerra fría y, de alguna manera, inauguró la post modernidad. A su vez, el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, la expansión planetaria de Internet y de la globalización

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas: **Carta de San Francisco**, 26 de junio de 1947.

<sup>2</sup> Red Argentina para la Cooperación Internacional: **Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional**, Buenos Aires, RACI, 2008, p. 15.

## CAPÍTULO III

liderada fundamentalmente por los Estados Unidos de América, delineó un modelo de mundo que dominó hegemonícamente la cultura universal hasta los primeros años del siglo XXI.

El atentado a las Torres Gemelas (11 de Septiembre de 2001) y la crisis del Sistema Financiero Internacional (2008), abren las puertas de una nueva época, aún impredecible en sus consecuencias y evoluciones, de la que nos toca ser espectadores y protagonistas al mismo tiempo.

Hacia finales de los años 90, un fuerte movimiento internacional, con participación de los países más ricos del mundo, los organismos y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), junto a agencias donantes y algunos países "en desarrollo" comenzaron a cuestionarse la "efectividad de la ayuda" internacional y la urgencia de trabajar en la erradicación de la pobreza.

Este movimiento tuvo distintas expresiones y apariciones en escenarios diferentes con sus propias manifestaciones. Movilizada por las Naciones Unidas, en 2002 se realizó en Monterrey, México, la Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo, que fijó una agenda de discusión alrededor de seis puntos clave para la temática que nos ocupa. Dichos temas incluyeron:

- La movilización de recursos financieros nacionales;
- La movilización de recursos internacionales: Inversiones;
- El comercio internacional como promotor del desarrollo;
- El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional;

- El tratamiento de la cuestión de la Deuda Externa;
- La Nueva Arquitectura Financiera Internacional.

Superponiéndose con los procesos desatados luego de la conferencia de Monterrey, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) convocó un Foro de Alto Nivel en Roma en el 2003 que luego se continuó en París en el 2005, produciéndose allí la Declaración de París, que marca un hito en todo este proceso.

La agenda de la Declaración de París marca una serie de temas referidos directamente a la cuestión de la "efectividad de la ayuda" internacional:

- **Apropiación:** Los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan acciones de desarrollo.
- **Alineación:** Los donantes basan su apoyo global a los países socios respecto de las estrategias nacionales de desarrollo, instituciones y procedimientos que existen en los países receptores de ayuda.
- **Armonización:** las políticas de los donantes son más armonizadas, transparentes, eficaces y elaboradas colectivamente.
- **Gestión orientada a resultados:** Gestión de recursos y mejorar la toma de decisiones de los resultados del desarrollo.
- **Mutua responsabilidad:** Los donantes y los asociados son responsables de los resultados del desarrollo.

Estos dos espacios, promovido uno por las Naciones Unidas y otro por los países desarrollados, fueron dando pasos no siempre coincidentes y expresando distintas tensiones que hoy están presente en los debates.

Dentro de los incumplidos Objetivos del Milenio (ODM), el 8° llama a conformar una Alianza internacional a favor del Desarrollo,<sup>3</sup> con metas e indicadores precisos.

## 2. ACERCA DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

La primera cuestión que debe ponerse en debate, es el concepto mismo de desarrollo. En los últimos años conceptos como Desarrollo y Crecimiento, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Humano... han marcado las tendencias y orientaciones de las discusiones sobre la cuestión.

Con motivo de nuestra participación en el III Foro de Alto Nivel de Accra (2008) desde la Red Latindadd afirmábamos que:

*"cada vez resulta más claro que las políticas macroeconómicas de crecimiento no garantizan de por sí el desarrollo. Ni el desarrollo sostenible, ni el desarrollo humano, ni siquiera el desarrollo económico. Ostentar índices de crecimiento económico no implica que se distribuya la riqueza y que se produzca auténtica reducción de la pobreza con inclusión social.*

*La llamada "Ayuda Internacional" está no pocas veces inspirada en principios que proponen lograr crecimiento en los países, con la expectativa manifiesta o supuesta, de que ese crecimiento generaría desarrollo. La experiencia de América Latina, especialmente en las décadas de los 80 y 90 demostró que es posible crecer sin desarrollo. Por tanto, la "Ayuda Internacional", no sólo no ha servido para el desarrollo sino que, en no pocos casos, ha tenido efectos inversos, promoviendo un crecimiento económico que incluso profundizó la brecha entre ricos y pobres en la mayoría de nuestros países. Si la filosofía que está por detrás de la ayuda no tiene muy en claro qué pretende o si no se cumplen los Acuerdos, en ambas vías de los países mismos y de la cooperación misma, la llamada "ayuda" puede convertirse en una herramienta más de dominación y generación de pobreza e injusticia en nuestros países."<sup>4</sup>*

La tendencia a visualizar el desarrollo de los pueblos a través de indicadores de crecimiento macroeconómico no ha dejado de estar presente en la región, sobre todo a partir de la perspectiva hegemónica neoliberal de los 90, que aunque hoy es residual, no implica que sea débil entre muchos sectores de poder de América Latina.

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas: **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, Nueva York, 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>

<sup>4</sup> Latindadd: **Declaración "Por una efectiva y eficaz cooperación internacional para el desarrollo latinoamericano" Aportes para el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda - Accra**, septiembre 2008.

## CAPÍTULO III

La teoría del "derrame", ampliamente difundida en los países de la región, intentó intelectualmente compensar las inequidades que el crecimiento macroeconómico generaba. Luego de varios años de alto crecimiento económico, en la región apenas se verificaron mejoras sociales menores en relación con dicha expansión. La disparidad fue el fenómeno observable que llevó a la región a transformarse en la más desigual del planeta, dato admitido por todos los organismos internacionales. Esto es particularmente grave cuando se constata que, en algunos sectores de pensamiento neoliberal, la desigualdad es un factor positivo que motiva y moviliza la dinámica del mercado. Por tanto, la constatación de las desigualdades no es vista por todos los sectores con la misma mirada crítica.

Sin duda, la confianza en la auto regulación del mercado que guió el paradigma neoliberal, finalizó el siglo XX con un fracaso estrepitoso que se manifestó crudamente en los primeros años del siglo XXI en casi todos los países. Los pueblos comenzaron a hacer en las urnas otras opciones políticas diferentes que proponían una presencia de los Estados más protagónica para responder a los intereses y necesidades de los sectores populares mayoritarios y postergados. Los climas de tensión entre sectores y grupos sociales aumentaron en casi todos los países mientras mejoraron un poco las proporciones de la distribución del ingreso entre dichos grupos.

Lo que estaba y está en cuestión a nivel global es un estilo de vida (producción y consumo) que hoy sabemos es absolutamente inviable para el mantenimiento de la vida en el planeta, al menos como la conocemos hasta hoy. Un mundo desarrollado que consume recursos más allá de lo que es

posible reponer y que compromete el medio ambiente con sus residuos tóxicos, y un mundo empobrecido que vive en medio de la basura y la contaminación cotidiana.

En el seno de las Naciones Unidas surgieron otras perspectivas para el desarrollo. Una de las más difundidas es el enfoque del "Desarrollo Humano". Según Mahbub ul Haq, reconocido como el creador del Informe sobre Desarrollo Humano:

*"El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa."*<sup>5</sup>

Sin embargo, cuando hay asimetrías tan grandes, la otra cara del desarrollo se llama desigualdad, con el subproducto inmediato de la pobreza. La constatación de esta realidad llevó a muchas personas y movimientos del mundo desarrollado a plantear que no era posible continuar expandiendo el "desarrollo" como es impulsado desde el norte sin hacer frente a la problemática de la pobreza. Y es así como, desde una perspectiva a nuestro

<sup>5</sup> <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano>

juicio optimista, se planteó que, con los recursos surgidos de la acumulación producida por el desarrollo económico, era posible y necesario erradicar la pobreza del mundo. Tanto desde Organizaciones de la Sociedad Civil, de las Instituciones Multilaterales, como las Naciones Unidas, comenzaron a impulsarse distinto tipo de acciones globales en este sentido. Los ODM o la GCAP (Campaña Global contra la Pobreza) son expresiones claras de esta mirada que, fundamentalmente, llama a invertir más dinero por parte de los países y las empresas, para solucionar la cuestión de la pobreza. Sin embargo, creemos que más grave que la pobreza es la cuestión de la desigualdad. Porque la pobreza puede ser vista como una consecuencia no buscada de un modelo de desarrollo. Pero no sucede así con la desigualdad que se nos quiere imponer como elemento inevitable de un proceso de desarrollo.

Las metas fijadas para el 2015 (ODM), serán nuevamente inalcanzadas. Eran limitadas en su expectativa, pero así y todo alcanzarán mucho menos éxito que el esperado. Cada vez queda más claro que la cuestión es más compleja y que debe ser considerada con mayor integralidad.

En cualquier caso, en el marco de este proceso de discusión y debate y ante el fracaso de estas políticas temporales que devinieron en permanentes, en medio del agotamiento del denominado consenso de Washington, el tema del desarrollo retornó con fuerza al discurso de las ONG y a otros espacios del mundo de la cooperación. Un desarrollo centrado en la persona y en la ampliación de sus capacidades, oportunidades y libertades como base de un desarrollo humano que supone transformación en las estructuras, los procesos

sociales y las reglas de comportamiento en todos los niveles, incluyendo el internacional.

Dicho desarrollo que debe ser sostenible –ecológica, económica, social y culturalmente- constituye un imperativo ético y debe buscar la equidad, entendida como la posibilidad que el conjunto de la sociedad goce de sus beneficios. Como es obvio, el desarrollo supone cambio y una capacidad permanente de observación y análisis de la dinámica social. La recuperación del tema del desarrollo, como es obvio, incide en la recuperación y redefinición de la misión y el sentido de muchas de las ONG de ALC.

Las cuestiones centrales de este debate están hoy en el centro de nuestra atención. ¿Qué desarrollo buscamos? ¿Cuál enfoque está hoy actuando al momento de la toma de decisiones políticas globales y nacionales? ¿Hay una perspectiva propia de la cuestión desde América Latina?

En este contexto fue posible ir vinculando y enriqueciendo las agendas de los distintos movimientos y organizaciones sociales del continente, identificando elementos comunes en las reivindicaciones de los distintos actores sociales. De esta manera, elementos que en sí son muy antiguos para la cultura latinoamericana, reaparecieron con nuevas fuerzas para el colectivo del continente. Uno de ellos, que proviene principalmente del área andina pero que está presente en otras culturas de la región con otros nombres, ha sido el modelo del "bien vivir". Expresión que aparece como alternativa a otras dos que son promovidas por algunos de los modelos de desarrollo que hemos mencionado: "vivir mejor" y "bien-estar". Con la fortaleza de la simplicidad, esta nueva expresión que ya tiene lugar nada menos que en dos textos constitucionales (Bolivia y Ecuador) busca expresar la necesidad de un nuevo modelo

# CAPÍTULO III

de desarrollo alternativo a los que se plantean desde los países "desarrollados". El "bien vivir" propone una forma de vida respetuosa de la naturaleza de la que formamos parte, cuidadosa de los recursos, apoyada en una mirada fraternal de los otros seres humanos, valorativa de los bienes que poseemos y compartimos, crítica al extractivismo o a la producción irresponsable, con una perspectiva comunitaria que da sentido, contexto y límite a las pretensiones individuales.

Se trata de un modelo que aún no está suficientemente desplegado pero que busca inspirar a las expresiones políticas y económicas de desarrollo regional.

### 3. EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

La Conferencia de Monterrey fue convocada por las Naciones Unidas en el 2002 para responder a la pregunta "¿Cómo se financia el Desarrollo?". Pero, como hemos intentado reflexionar en el punto anterior, demasiado depende del modelo de desarrollo que se tenga, la respuesta a la que se arrije.

La mirada que fue hegemónica en los últimos años proponía que era necesario que los países aún no desarrollados recibieran recursos externos para poder alcanzar metas de desarrollo.

La CEPAL afirmaba que *"América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, lo que responde a la desigual distribución de activos —tierra, capital, educación y tecnología— y limita las posibilidades de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio"*.

Sin "activos" mejor distribuidos es inviable, para la CEPAL, alcanzar metas de desarrollo. Para ello las organizaciones

multilaterales comenzaron a promover que los países desarrollados invirtieran recursos en el desarrollo de los países "del Sur". En el 2010 se cumplirán nada menos que 40 años desde que se estableció en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas la meta internacional para los países desarrollados de proporcionar el 0,7% de su ingreso nacional como AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).<sup>6</sup>

Sin embargo, esta meta sólo se alcanzó hasta un 0,31% en promedio mundial. Solamente 6 países superaron la meta del 0,7%. Los Estados Unidos sólo la alcanzaron en un 0,18 % incluyendo allí los fondos destinados para la guerra de Irak y Afganistán.

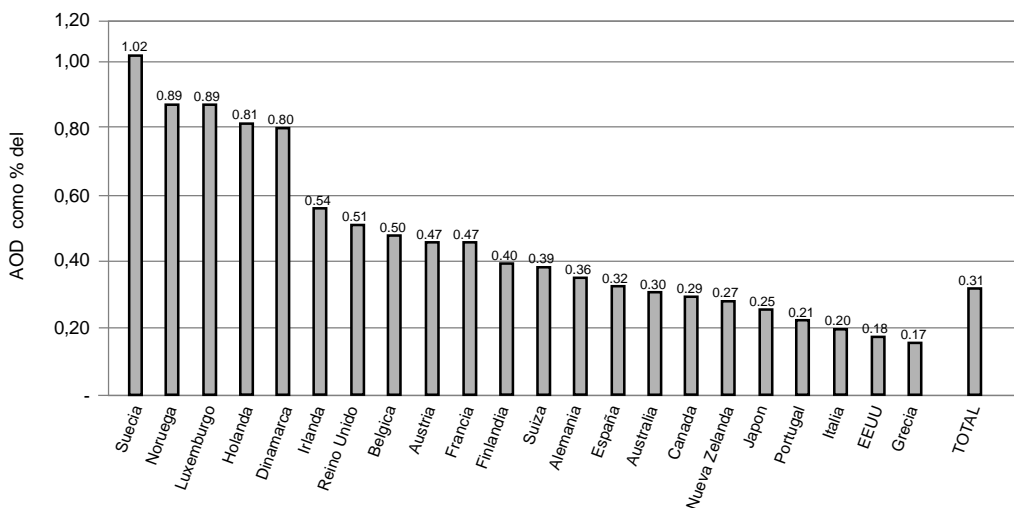
La cuestión del financiamiento para el desarrollo va mucho más allá de la AOD. Uno de los aspectos más trabajado desde la Sociedad Civil —y particularmente por nuestra red Latindadd— es la cuestión de la deuda externa. La AOD ha sido, en no pocos casos, la otra cara de la misma moneda que implicó que los países del Sur se endeudaran de manera irresponsable y demasiadas veces ilegítima. El mecanismo de otorgamiento de créditos internacionales funcionó como un instrumento de dominación política y para favorecer la corrupción en niveles nunca imaginados. Varios países de América Latina han comenzado procesos de auditoría de la deuda buscando determinar la naturaleza del origen y la legitimidad de los compromisos asumidos.

---

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas: **Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio**, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, p. 71.  
<http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>

Gráfico 1

AOD comparada con PIB por donantes OCDE. 2007



Fuente: Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report, Table 1, OECD.  
[http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34485\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html)

El aumento de la deuda externa, no sólo no favoreció los procesos de desarrollo de los pueblos que la asumían sino que, en muchísimos casos, se ha transformado en una dificultad insuperable para poderse desarrollar. En prácticamente todos los países de la región, los pagos anuales del servicio de la deuda son equivalentes o mayores a todo el presupuesto educativo y de salud consolidados, transformándose en un escándalo éticamente insostenible en sociedades que incluyen más de un 20 % de su población en condiciones de miseria o pobreza grave. Los programas de desendeudamiento (como el HIPC)<sup>7</sup> apenas alcanzaron leves resultados finales porque la naturaleza de sus mecanismos no transforma el fondo de la problemática.

<sup>7</sup> Heavily Indebted Poor Countries Initiative – Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados.

Y, lo que es más grave es que hoy, cuando se piensa en cómo encarar el desarrollo, se vuelve a pensar en tomar créditos internacionales como mecanismo para promover inversiones que posibiliten llevar adelante los programas diseñados. Créditos que volverán a engrosar aún más la deuda de los países del Sur.

Ante la presión de muchas Organizaciones Sociales, varios países del Norte y del Sur han comenzado a revisar los procedimientos de otorgamiento de créditos y su gestión. Algunos, como Noruega, decidieron anular algunos endeudamientos generados por su país, por considerarlos ilegítimos. Otros, como Ecuador, llevaron adelante auditorías nacionales a fin de establecer la legitimidad de los créditos y demostraron que secciones muy importantes del endeudamiento



## CAPÍTULO III

damiento, están viciados de nulidad. Sin embargo, al mismo tiempo que esto sucede, se está produciendo un impresionante traspaso de la deuda pública externa a deuda pública interna, generando procesos de mayor complejidad para poder determinar ilegitimidades y eventualmente arribar a condonaciones de las deudas mal contraídas.

Otra cuestión que ocupa centralmente el escenario de estas discusiones tiene que ver con las condiciones del comercio internacional. Uno de los escenarios centrales del debate es la llamada "Ronda de Doha" a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en donde se discuten los términos de las relaciones comerciales entre los países. Los países desarrollados establecen condiciones comerciales que dificultan o imposibilitan el desarrollo de los países del Sur. El otorgamiento de subsidios, especialmente a la producción agrícola, no se condice con las exigencias de liberalización del comercio que tienen para con los países productores de commodities. Múltiples condicionalidades van delineando un tipo de relación comercial marcadamente delineada por perspectivas neo imperialistas que buscan garantizar mercados, exclusividades y control político de los consumidores eventuales. En este sentido, es cada vez más frecuente encontrar a los líderes de los países del norte actuar como gerentes comerciales de las empresas de sus países, defendiendo los intereses privados como si fueran equivalentes a los públicos.<sup>8</sup>

El otro punto que debe concitar nuestro interés cuando hablamos de financiamiento del desarrollo es el referido a la cuestión

tributaria. ¿Necesitarían nuestros países endeudarse externamente si pudieran contar con los recursos fiscales que deberían provenir de sus propias disposiciones tributarias? La evasión y elusión fiscal han sido males endémicos para los presupuestos nacionales de la región. Miles de millones de dólares han salido de la región y están hoy en bancos externos o en paraísos fiscales. Históricamente estos capitales han emigrado de la región, desde la conquista, pasando por el período colonial, colaborando con el desarrollo de los países del norte y sin promover el desarrollo local en donde tuvieron origen.

Tenemos la convicción de que si nuestros pueblos hubiesen podido contar con sus propios recursos y estos no hubiesen sido saqueados por intereses externos o por dirigencias corruptas actuando como defensoras de intereses externos, distintas serían hoy las oportunidades que tendrían nuestros países y sus sociedades.

Pero es importante reconocer además, que no se trata sólo de un problema del pasado. Según estudios recientes de la OCDE, América Latina tiene hoy más de un 40% en promedio de "economía sombra" que no tributa a los fiscos nacionales y que se mueve en circuitos mafiosos de lavado del dinero con complicidades externas de alto nivel.<sup>9</sup> Por eso, en el marco de la crisis financiera interna-

<sup>8</sup> La cuestión es tan grave que, en la historia del CIADI (organismo de resolución de conflictos comerciales internacionales) nunca el organismo falló a favor de un país y siempre a favor de los intereses de las empresas transnacionales.

<sup>9</sup> Economía sombra: producción de bienes y servicios que son deliberadamente ocultados a las autoridades públicas por las siguientes razones: evitar el pago de impuestos, beneficios sociales, estándares laborales, procedimientos estadísticos y administrativos. Excluye la economía del sector informal que consiste en los bienes y servicios producidos por los hogares. Tampoco se enfoca en la economía esencialmente criminal. (En Friedrich Schneider: "Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?", *Economics Discussion Papers*, No 2007-9. <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2007-9>)

cional actual, en prácticamente todas las declaraciones producidas en las reuniones globales, se exige el desmantelamiento de las "cloacas fiscales" que hoy facilitan la corrupción financiera en todo el planeta.

Ante todas estas cuestiones, desde 2002 en Monterrey hay un llamado cada vez más potente a generar una nueva Arquitectura Financiera Internacional, exigiendo una revisión de las Instituciones Globales como el FMI, el BM y los bancos regionales de desarrollo. Al mismo tiempo, se insiste en la necesidad de crear instrumentos de intercambio comercial que no dependan de una moneda única y de crear nuevas instituciones financieras, como por ejemplo, el Banco del Sur.

Todas estas iniciativas buscan generar nuevos recursos para financiar el desarrollo, persistiendo, claro está, la pregunta inicial: ¿Qué desarrollo buscamos?

#### **4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO.**

Dentro del inventario de recursos para promover el desarrollo, el sistema internacional propone el de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Se trata de mecanismos que posibilitan que recursos – de todo tipo- de los países desarrollados puedan ser utilizados como motores del desarrollo en otros países.

Como vimos al comienzo de este texto, no se trata de una cuestión nueva. Sin embargo, es importante reconocer que en los últimos años ha merecido una atención particular. En los años 90 surgió un interés especial en evaluar su desempeño en categorías de "Efectividad de la Ayuda". En

2003 se realizó un foro de alto nivel en Roma y en 2005 en París, en donde se profundizaron estos debates promovidos por la OCDE. El documento que tuvo origen en este último Foro y que se conoce como Declaración de París (DP) orienta muchas de las discusiones actuales sobre la cuestión aunque no las agota. Recientemente en Accra, Ghana (2008), se ha retomado la discusión evaluando los logros y dificultades señaladas en la reunión de París y redactando una Agenda de Acción de Accra (AAA) para orientar los procesos actuales al respecto.

Desde las organizaciones y movimientos sociales también se ha ido acompañando críticamente estas reflexiones y produciendo distintos tipos de análisis y declaraciones.

Queremos señalar algunas de las principales críticas que hoy se hace al modelo de la CID y también los desafíos que la misma hoy debe enfrentar si quiere cumplir las metas que se propone.

#### **Problemas detectados**

En el análisis de la CID se detectan muchas fallas importantes, algunas de las cuales, más allá de señalarse en los documentos oficiales, siguen presentes y no se observan cambios sustanciales respecto de las mismas. El listado es extenso y merece nuestra atención. Algunos de los problemas son de tipo estructural respecto de la CID.

- La cuestión que hemos venido reflexionando sobre cómo entender el desarrollo y qué modelos están presentes en las operaciones de cooperación ponen en tensión los principios de alineamiento y de apropiación. En qué medida las directrices que tienen origen en los países donantes condicionan

## CAPÍTULO III

luego, y en la práctica, las "prioridades" que se identifican luego desde los países donatarios. Las políticas de los países donantes son difícilmente articuladas entre sí y tienen lógicas propias y diferenciadas que hacen más compleja la posibilidad de llevar adelante políticas coordinadas en los países donatarios.

- Esto provoca, no pocas veces, que la cooperación no se integre suficiente ni convenientemente a los planes nacionales de desarrollo, provocándose una clara "desalineación" pero también una fuerte "desarmonización" al no lograrse que objetivos, criterios, metodologías de los donantes mantengan coherencia con las que se llevan adelante en los países en donde estos se aplican.
- Los objetivos de la DP, sus compromisos e indicadores de evaluación también se han separado artificialmente de toda consideración de cómo la ayuda al desarrollo actualmente afecta las condiciones que perpetúan la pobreza y la desigualdad.
- Se observa también poca coherencia entre las políticas que proponen algunos donantes para sus donatarios y las que llevan adelante en sus propios contextos.
- Tampoco se observa que haya clara conciencia de "mutua responsabilidad" entre donantes y donatarios. A menudo, se realizan juicios de valor sobre los donatarios como si estos fueran los únicos responsables de los déficits de los programas que se realizan y de las causas que dieron origen a la necesidad de estos programas. Rara vez los donantes aparecen asumiendo alguna responsabilidad al respecto.
- En ese sentido, al interior de los países donantes se observan grandes críticas de gobiernos locales sobre la participación en las acciones de cooperación que se encaran para el exterior. La Cooperación Descentralizada aparece algunas veces como una reacción a ciertas decisiones centralistas que no abren espacios internos a otros actores.
- Algo parecido sucede en los países donatarios. La "apropiación" parece reducirse a la opinión o parecer de algunas élites nacionales cuyas opiniones requieren de la aceptación más o menos absoluta de parte de otros grupos locales que no son consultados ni informados sobre los planes a realizar o las modalidades de implementación. La crítica a la falta de apropiación popular de estas iniciativas suele ser muy fuerte. Las condicionantes políticas, a diferencia de la responsabilidad fiduciaria, y la rendición de cuentas de los desembolsos de la ayuda, hacen que los gobiernos nacionales no rindan cuentas claramente ante su ciudadanía ni a sus parlamentos.
- Hay países con mucha debilidad institucional para llevar adelante planes y programas de desarrollo. Discontinuidades de funcionarios, cambios políticos, etc. dificultan el poder dar la continuidad necesaria a estos procesos y generan situaciones de falta de previsibilidad, que son aumentadas por la que generan algunos países donantes que cambian frecuentemente de líneas, opciones, orientaciones y también discontinúan, retrasan o hacen más complejo el logro los compromisos que habían asumido en las negociaciones.

- También es importante señalar que los criterios de otorgamiento de la ayuda tampoco son totalmente transparentes y no pocas veces son abiertamente discrecionales e "injustos".

Otros de los problemas son de naturaleza más política.

- Las relaciones comerciales entre países que participan en procesos de cooperación continúan siendo extremadamente asimétricas. La posibilidad de los Estados de intervenir en el mercado es hoy absolutamente desigual. Los países más desarrollados benefician su producción con políticas de protección y subsidios que influyen en los precios y el mercado internacional, principalmente en los productos agrícolas. Los países en desarrollo no pueden operar exitosamente de la misma manera y quedan en inferioridad de condiciones para influir en el mercado, resignándose a ser espectadores de los intereses globales en juego.
- La ayuda condicionada a la compra de productos o insumos del país donante, produce un aumento de los precios de compra de productos y ata los procedimientos en los países donatarios.
- En la práctica, se propone más una integración económica que la que puede darse en otros aspectos de la integración, priorizándose la primera por sobre las demás.
- En la visión de cooperación no se incluye suficiente ni adecuadamente la cuestión del desendeudamiento, anulación o condonación de la deuda externa en los procesos de cooperación.

- Hay burocracias en las instituciones de cooperación internacional que benefician y privilegian a unos países u organizaciones que implementan proyectos por sobre otros basadas en discrecionalidades de conocimientos personales e intereses particulares, contradiciendo cualquier intento de democratización y transparencia de la cooperación.
- En los procesos de cooperación hay poca participación de la sociedad civil y del sector privado en las operatorias y coordinación de acciones.
- Se siguen apoyando políticas y condicionalidades que no responden a los intereses y a las necesidades de los más pobres en los países.

Finalmente, también pueden constatar una serie de problemas respecto de las operatorias de la CID.

- La falta de coordinación y de armonización lleva frecuentemente a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de los recursos. Esto sucede a nivel de la planificación pero también a nivel de la ejecución, el monitoreo y la evaluación.
- También encontramos mucha fragmentación entre los programas. Esto quita eficacia para poder alcanzar los logros esperados y aprovechar los aprendizajes realizados.
- Las acciones que algunos programas proponen son extremadamente generales, lo que dificulta poder evaluar si realmente han alcanzado las metas propuestas.

## CAPÍTULO III

- En no pocos casos se denuncia un exceso de complejidad en los procedimientos. Las dificultades exceden las capacidades de los actores involucrados.
- Los programas que se proponen localmente muchas veces tienen poca inserción con las iniciativas globales. Esto produce una muy fuerte falta de coherencia en los programas que se llevan adelante.
- Se verifica también corrupción y falta de transparencia en no pocas operativas de cooperación. Tanto por parte de donatarios como por donantes.
- La ayuda que se ofrece incluye porcentajes muy elevados de "asistencia técnica" contratada por los donantes. Esto limita y condiciona el uso de los recursos que efectivamente se destinan a las acciones específicas.
- El sistema actual de monitoreo de la DP es asimétrico: Los donantes se monitorean a sí mismos mientras que el Banco Mundial monitorea a los donatarios. Tampoco hay rendición de cuentas por parte de los donantes a las poblaciones de los países receptores de ayuda ni hay "estándares de calidad de ayuda" para evaluar a los donantes.
- Los indicadores de evaluación de la cooperación son poco "sensibles" a detectar temáticas que resultan hoy importantes para la Sociedad Civil (por ejemplo, cuestiones de género).
- Demoras en la transferencia de los recursos comprometidos hacen que no pocas veces los organismos receptores deban adelantar recursos importantes para no detener la implementación de los programas aprobados, poniendo a

estos organismos en situaciones de alta fragilidad y riesgo por tiempos demasiado prolongados e inciertos.

- Los países donantes exigen sistemas de compras públicas transparentes y robustos, pero, al mismo tiempo, exigen a los países donatarios que deben priorizar a sus propios países en estas compras.
- Los países donantes no usan ni confían en los sistemas y procedimientos nacionales de medición de resultados. Las evaluaciones se hacen con recursos externos.

El cuadro final no es auspicioso. Mientras las transferencias netas se reducen en lugar de aumentar, los países en desarrollo continúan pagando las deudas que no fueron condonadas y que incluso pueden ser ilegítimas, y requieren de nuevos créditos que se encarecen y además disminuyen. En su visión más global, los países pobres siguen transfiriendo año a año a los países ricos más recursos que los que efectivamente reciben, aumentando cada vez más la brecha entre países y sectores sociales.

### Desafíos

Los cuestionamientos que hoy es posible hacerle a la CID no nos eximen de pensar en ella como en uno de los recursos del Financiamiento para el Desarrollo. En el contexto actual, en el funcionamiento presente del sistema global, es difícil imaginar que sea posible prescindir de este recurso. Por ello, se hace imperioso buscar que, cuando se implementan programas o líneas de acción en el marco de la CID se los concrete teniendo en cuenta los criterios y recomendaciones que los Organismos Internacionales, las

Agencias de Cooperación o las Organizaciones Sociales han venido haciendo en los últimos años y que pueden hallarse en los distintos documentos ya mencionados en este trabajo.

Sin duda, uno de los desafíos más importantes es aumentar los fondos de la Cooperación. La crisis financiera actual puso de manifiesto que, cuando existe convicción y voluntad política los países son capaces de movilizar recursos mucho mayores a los que se recomendaba para la cooperación desde distintos organismos internacionales y parecían inalcanzables.

La crisis actual ha puesto de manifiesto descarnadamente que, en algunos centros de decisión, más importante es rescatar bancos o empresas privadas que acudir en ayuda de personas que están al límite de su sobrevivencia o invertir en procesos de desarrollo humano o de transformaciones sociales importantes.

En ese sentido, llamamos a los responsables de tomar las decisiones políticas y económicas y a los pueblos, a actuar con responsabilidad y sentido de la justicia. Al mismo tiempo reiteramos nuestro llamado a que se reformen las Instituciones Financieras Internacionales dando mayor participación a todos los países en las decisiones que hacen a su conducción y elaboración de políticas de funcionamiento.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo no puede ser una acción compensatoria de los desequilibrios del sistema sino una muestra de la voluntad política de construir un mundo justo y equitativo, en el que la Paz sea un valor más posible y sostenible.

Desde América Latina, los pueblos de la región tenemos una importante tarea que

cumplir: construir un paradigma de desarrollo que contemple el ideario del "vivir bien". Y asumirlo en el cotidiano de la vida de nuestros pueblos de manera que pueda expresarse en formatos políticos y cívicos, en legislaciones y normativas, en expresiones culturales y en propuestas educativas, económicas y sociales. No es una tarea fácil y requiere de inteligencia social y compromiso histórico. En la medida en que seamos capaces de modelar y compartir esta propuesta, podremos dar también pistas importantes para establecer mecanismos de Cooperación Internacional que contribuyan realmente al desarrollo soñado por los pueblos del Sur.