

MITO Y REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA
América Latina al 2009

MITO Y REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA

América Latina al 2009

**Una evaluación independiente de la
cooperación internacional al desarrollo**



The Reality of Aid

An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance

Editado por el Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. – ALOP

Editores: Rubén Fernández Andrade y Jorge Balbis

© ALOP y los autores

México, septiembre de 2009.

Benjamín Franklin # 186, Colonia Escandón,

Delegación Miguel Hidalgo, C. P. 11800

México, D.F., México

Teléfono: (52 55) 5273 3400

Fax: (52 55) 5273 3449

info@alop.org.mx

www.alop.org.mx

Diseño de interiores y composición:

Martha Delia Gómez Dueñas

Fotografías:

ENLACE, Comunicación y Capacitación, A. C. y

Alfredo López

ISBN: 978-607-95045-2-6

Impreso en México por impretei, s.a. de c.v.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
<i>(Rubén Fernández y Jorge Balbis, ALOP)</i>	
SIGLAS UTILIZADAS	9
CAPÍTULO I	13
Efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo: Apropiación democrática y Derechos Humanos <i>(Management Committe - Reality of Aid)</i>	
CAPÍTULO II	29
Tendencias de la cooperación internacional al desarrollo con América Latina <i>(Rubén Fernández - Corporación Región)</i>	
CAPÍTULO III	41
La cooperación internacional: Una herramienta para el desarrollo <i>(Alberto Croce - Latindadd)</i>	
CAPÍTULO IV	57
La Ayuda Oficial para el Desarrollo y los países de renta media en el contexto latinoamericano <i>(Federico Negrón - DESCO)</i>	
CAPÍTULO V	65
La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe 2009 <i>(Philippe Shoenrock - CEPEI)</i>	

CONTENIDO

CAPÍTULO VI.....	77
La Declaración de París y la eficacia de la ayuda en América Latina y el Caribe <i>(Luis Miguel Artieda Aramburú)</i>	
CAPÍTULO VII.....	93
La búsqueda de una mayor eficacia en la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina <i>(Jorge Balbis y Camilo Tovar - ALOP)</i>	
CAPÍTULO VIII.....	113
La cooperación al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana. Una mirada local <i>(Carla Celi, Camilo Molina y Gabriel Weber - Observatorio de la Cooperación - Ecuador)</i>	
CAPÍTULO IX.....	127
La cooperación en Colombia. Una mirada desde la sociedad civil <i>(Antonio Madariaga - Viva la Ciudadanía y Observatorio de la Cooperación Internacional de la Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia)</i>	
ANEXO.....	143
Sitios Web sobre cooperación y desarrollo	

PRESENTACIÓN

La publicación de esta sexta edición del informe titulado *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina 2009*, resultado de la acción conjunta de la red global La Realidad de la Ayuda (The Reality of Aid) y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. – ALOP, busca contribuir al debate sobre distintos aspectos de la dinámica de la Cooperación Internacional al Desarrollo desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana.

En esta oportunidad se busca evaluar, de modo independiente, el desempeño de la cooperación internacional en la región, en especial respecto del tema central del Informe sobre la Realidad de la Ayuda al 2008: *Efectividad de la Ayuda. Apropiación Democrática y Derechos Humanos*.¹ Sus principales insumos provienen del propio Informe sobre la Realidad de la Ayuda al 2008, del trabajo desarrollado por ALOP sobre la materia y de los aportes de un conjunto de instituciones y redes amigas que comparten sus lecturas sobre distintos aspectos de la eficacia de la cooperación al desarrollo con América Latina

En particular, en los distintos artículos que componen la presente publicación, el lector encontrará análisis generales, estudios de casos concretos y fundamentación alrededor de cinco ideas centrales:

- La necesidad de un cambio en la arquitectura financiera internacional, y dentro de este proceso, de la noción de "Ayuda Oficial al Desarrollo" para enmarcarla en una visión más compleja de "bien público global", dirigido precisamente a la producción y preservación de otros bienes públicos, y la realización de los derechos de los pueblos al desarrollo, la paz y un medio ambiente sano.
- La necesidad de enfocar el debate sobre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que se desprende de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra, en un marco de derechos incluido el Derecho al Desarrollo, es decir, el convencimiento de que la eficacia de la ayuda no es sólo un problema técnico o metodológico sino de la realización de los derechos de las personas en todos los lugares del planeta.
- Los países de renta media, entre los cuales se cuentan la mayoría de los de América Latina, ocultan en sus promedios el principal problema de la región, su profunda desigualdad. Existen por doquier en ella regiones con niveles de pobreza, iguales o peores, a los que se registran en algunos países africanos con los peores indicadores en la materia. Esta realidad es actualmente invisibilizada por la mayoría de los actores de la cooperación, quienes sencillamente abandonan la región argumentando que su producto interno bruto per cápita ya no justifica la continuidad de su presencia y apoyo. En varios de los textos se polemiza con esta situación.

¹ **The Reality of Aid 2008. Aid Effectiveness: "Democratic Ownership and Human Rights"**, Management Committee The Reality of Aid, IBON Books, Quezon City, Philippines, 2008.

PRESENTACIÓN

- En parte por lo anterior, pero también por la necesidad de explorar mecanismos de cooperación que funcionen con una lógica más acorde con las necesidades de los problemas contemporáneos, se plantea la necesidad de abordar nuevas modalidades de cooperación entre los países como la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular o la cooperación descentralizada.
- Hay esfuerzos importantes a muy distintos niveles territoriales, en el campo gubernamental y de la sociedad civil, no sólo por ajustarse a los acuerdos suscritos y hacer por tanto de la cooperación internacional al desarrollo un instrumento más adecuado para cumplir sus cometidos, sino por superar viejas prácticas y ensayar nuevas modalidades de relación e intercambio. Aún así, esos esfuerzos son insuficientes y la cooperación sigue adoleciendo de graves problemas en su concepción, en los criterios de su adjudicación y en su gestión.

Desde ALOP trabajamos con el convencimiento de que si se quieren resolver los problemas más agudos de la sociedad actual, en especial, los de las mayorías desposeídas del mundo entero, es necesario reformar a fondo estructuras básicas de las sociedades contemporáneas: las Naciones Unidas, el derecho internacional, la economía, la política, los patrones de consumo, los parámetros de intercambio simbólico y material y, por supuesto, la cooperación internacional al desarrollo. En particular, respecto de esta última, estamos convencidos de que es tiempo de imaginar nuevas alternativas que realmente contribuyan a reconceptualizar el desarrollo y su financiamiento, del cual la cooperación internacional es un componente, importante sí, pero que no puede reemplazar o sustituir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional respecto del Derecho al Desarrollo centrado en la persona y en la ampliación de sus capacidades, oportunidades y libertades como base de un desarrollo humano.

La tarea es colosal y de largo plazo. Pero también respecto de la cooperación al desarrollo en ALOP seguimos fieles a la militancia construida alrededor de la consigna central del Foro Social Mundial: "Otro mundo es posible".

Rubén Fernández

Presidente de la Corporación Región, Medellín-Colombia
Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento
del Desarrollo y la Democracia – ALOP

Jorge Balbis

Secretario Ejecutivo - ALOP

2009 – Año del 30° Aniversario de ALOP

SIGLAS UTILIZADAS

AAA: Agenda de Acción de Accra

AL: América Latina

ALC: América Latina y el Caribe

ALA: América Latina y Asia

ALOP: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular, Colombia

CE: Comisión Europea

CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay

CMR: Consejo Micro Regional, PRODESIS

CNC: Consejo Nacional de Competitividad

DD.HH: Derechos Humanos

DEP: Documento de Estrategia por País de la Cooperación al Desarrollo de la CE

DER: Documento de Estrategia por Región de la Cooperación al Desarrollo de la CE

DH: Derecho Humanitario

DIH: Derecho Internacional Humanitario

FA: Ficha de Acción que detalla actividades a ser potencialmente financiadas por la cooperación de la CE

FI: Ficha de Identificación de actividades potenciales para ser financiadas por la cooperación de la CE

GA: Grupo Asesor sobre Eficacia de la Ayuda y Sociedad Civil

GTZ: Agencia de Cooperación Alemana

ICD: Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo de la UE

IFI: Instituciones Financieras Internacionales

LP: Proyecto Laboratorios de Paz, Colombia

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MID: Marco Integral de Desarrollo

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PAA: Programa de Acción Anual de la Cooperación al Desarrollo de la CE

PDP: Programas Regionales de Desarrollo y Paz, Colombia

PE: Parlamento Europeo

PIDSS: Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva, México

PIP: Programa Indicativo Plurianual de la Cooperación al Desarrollo de la CE

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRODESIS: Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México

UE: Unión Europea

UPI: Unidades Paralelas de Implementación

USAID: Agencia de Cooperación al Desarrollo de los Estados Unidos

I. EFECTIVIDAD DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS

Comité Directivo del proyecto La Realidad de la Ayuda*

* Este capítulo es una traducción textual del capítulo respectivo: *General Overview, Reality of Aid*, 2008, Op.cit, pp. 5-14.

I. EFECTIVIDAD DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS

Comité Directivo del proyecto La Realidad de la Ayuda

Traducción: Rosa Inés Ospina

La realidad de la Ayuda al Desarrollo en el 2008 es que continúa fallando en promover desarrollo humano para la erradicación de la pobreza basado en los valores fundamentales de los derechos humanos, la democracia, la equidad de géneros y la sostenibilidad ambiental. Esto, a pesar del aparente progreso en cancelaciones de deuda de alto perfil, de nuevas declaraciones de Ayuda y de la firma de la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda.

INTRODUCCIÓN

La Red "La Realidad de la Ayuda"¹ es una red liderada por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) del Sur, que representa a cientos de OSC tanto en países en desarrollo como en países donantes. Este Reporte 2008 de La Realidad de la Ayuda presenta evidencias y opiniones de organizaciones en todo el mundo que trabajan sobre políticas de desarrollo y sobre la realidad actual de las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), y sus resultados. Los autores también hacen un llamado claro y explícito sobre lo que es necesario para que la ODA genere una contribución genuina y positiva para promover desarrollo humano en los países más pobres del mundo.

Las OSC que hacen parte de la Red Global de La Realidad de la Ayuda insisten en que la Ayuda Oficial al Desarrollo sea tratada como un recurso entregado en custodia a los donantes y gobiernos receptores para mejorar las condiciones de vida de las personas que están en la pobreza. **La Ayuda es un bien público global**, que

representa una obligación moral de los países ricos hacia las personas de los países en desarrollo; es un catalizador que debe ser usado para complementar y reforzar los esfuerzos de los países en desarrollo y sus habitantes, en procura del desarrollo colectivo y la realización progresiva de los derechos humanos de los grupos pobres y marginados.

Tristemente, las OSC han tenido razones en extenso para criticar la realidad de las políticas y prácticas de la Ayuda. Ellas plantean inquietudes relacionadas con el impacto que las motivaciones políticas y económicas de los donantes tienen en el uso real de la ODA y señalan su falta demostrada de efectividad para generar progresos en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la vigencia de los derechos de las mujeres.

Países donantes poderosos han visto de manera amplia las ventajas políticas y económicas de usar la ODA para promover sus propios intereses a través de fortalecer los sistemas de mercado en otras partes del mundo; el Plan Marshall fue un ejemplo famoso al respecto. Más recientemente, la Ayuda ha sido usada para promover la política exterior y los objetivos de seguridad de las naciones más poderosas en el mundo

¹ <http://www.realityofaid.org>

CAPÍTULO I

después del 11 de septiembre de 2001, como se analiza en el Reporte 2006 de La Realidad de la Ayuda.²

Estas preocupaciones no se han reducido. Los autores de La Realidad de la Ayuda 2008 presentan estudios que muestran el **uso continuado de condicionalidades de tipo político**. El atar la Ayuda, ya sea a través de los contratistas formales o a través de presiones más informales, también permanece como un asunto que preocupa. El fracaso de los donantes bilaterales para abordar la asistencia técnica liderada desde la demanda y administrada por el donante es una fuente continua de imposiciones de condicionalidades que conlleva una significativa entrega de Ayuda al desarrollo no efectiva.

En términos de cumplir con los **compromisos de incrementar la Ayuda**, los países donantes están desfasados de manera significativa en su compromiso de alcanzar la meta definida por Naciones Unidas del 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en Ayuda. Las mediciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC - OECD por sus siglas en inglés), sobre el desempeño general de la Ayuda, muestran que el porcentaje de Ayuda en relación con el PIB bajó del 0.33% en 2005 al 0.28% en 2007.

Aún más, la **tendencia actual de los donantes muestra que utilizan las iniciativas sobre alivio a la deuda como mecanismo para compensar el déficit de las contribuciones a la Ayuda**. Este parece ser un acto para distraer la atención de la falta

efectiva de entrega de la Ayuda. Excluyendo alivio a la deuda y apoyo a estudiantes y refugiados, la Ayuda al Desarrollo se mantuvo invariable en 0.22% como porcentaje del PIB en 2005, 2006 y 2007.

Los Donantes están fallando también en cumplir con sus compromisos de adicionar por lo menos **US\$ 25 billones de dólares más en ayuda para el África Sub-Sahariana** en 2010. La realidad es que sólo el 28% de los nuevos recursos destinados para Ayuda entre el 2000 y 2006 fueron para honrar las promesas de los donantes de incrementar sus gastos en Ayuda para disminuir pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs por sus siglas en inglés). Un porcentaje importante se ha ido en intereses propios de la política exterior, dominada por la Ayuda a Irak y Afganistán.

Este reporte también destaca el rápido crecimiento en el uso de la figura **Ayuda para el Comercio** que busca brindar asistencia a países en desarrollo para que se beneficien de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero cuyos términos, argumentan las OSC, tienen un fuerte sesgo contra los intereses de los países más pobres.

La firma de la **Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda en 2005** fue bienvenida por muchos actores como una señal de la voluntad de los Donantes de reconocer y buscar rectificar las debilidades en la generación de las políticas de Ayuda. Sin embargo, los autores de La Realidad de la Ayuda argumentan que los compromisos hechos no van suficientemente lejos y que, a pesar de la retórica, las relaciones en el marco de la Ayuda no han cambiado de manera significativa en los años recientes.

² **The Reality of Aid 2006. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation**, Management Committee The Reality of Aid, IBON Books and ZED Books, Quezon City - Philippines, London - UK, 2006.

Al fallar en poner los derechos humanos en el corazón de las políticas de desarrollo, la Declaración falla también en enfrentar los obstáculos enquistados que han impedido que la Ayuda se convierta en un recurso efectivo para combatir las agudas condiciones de pobreza y marginalidad que enfrentan numerosas personas.

Es necesario y urgente contar con reformas de mucho mayor alcance. El **papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)** está distorsionando las políticas de Ayuda y está forzando condicionalidades políticas en los países en desarrollo, que requieren ser cuestionadas. Una preocupación especial merece la manera como estas instituciones están logrando controlar los hilos de las bolsas de los donantes bilaterales a través de su fuerte papel como principales aportantes y garantes de la Ayuda.

Más allá de todo lo dicho, los principios básicos de **apropiación democrática, transparencia, rendición de cuentas de donantes y efectividad del desarrollo**, deben ser respetados. Fortalecer la democracia es fundamental para lograr los propósitos de la Ayuda y la Cooperación Internacional de erradicar la pobreza y reducir las inequidades. Las reformas hasta la fecha han fallado en involucrar esta lección esencial y por lo tanto no han dado prioridad al fortalecimiento de la "apropiación democrática y local" en las relaciones propias de la Ayuda. Por el contrario, este reporte evidencia que la apropiación democrática continúa siendo socavada y por ende, las comunidades pobres y discriminadas continúan estando marginadas de las decisiones y recursos que podrían mejorar sus vidas.

1. LOS HALLAZGOS DEL REPORTE 2008 SOBRE LA REALIDAD DE LA AYUDA

La única medida cierta de la efectividad de la Ayuda, de acuerdo con los autores del Reporte 2008 de La Realidad de la Ayuda, es su impacto sostenido en la reducción de la pobreza y las inequidades, su contribución al progreso en la implementación de los derechos humanos, en la consecución de la equidad de género, en la profundización de la democracia y en la promoción de la sostenibilidad ambiental. El Reporte documenta profundas tendencias preocupantes al respecto y el fracaso de las reformas asumidas hasta hoy.

Las relaciones en el marco de la Ayuda no han cambiado de manera fundamental

La Ayuda continúa siendo una fuente de poder usada por los donantes para limitar los sistemas democráticos nacionales, o la emergencia de estos, en países en desarrollo receptores de Ayuda. A pesar de los compromisos en sentido contrario, los donantes continúan imponiendo de manera indirecta o directa **condicionalidades** de tipo político a través de su Ayuda, las cuales son profundamente incompatibles con el principio de la **apropiación democrática y local**. Estas prácticas hacen visible la hipocresía que subyace a sus declaraciones de respeto a la "apropiación del país". Las políticas de los donantes continúan impactando la soberanía de los gobiernos nacionales y debilitando las instituciones y estructuras democráticas, en la medida en que **impiden la participación a los parlamentos y las organizaciones representativas, incluyendo a las OSC, en las discusiones.**

CAPÍTULO I

Es común escuchar argumentar a los donantes que las condicionalidades que se aplican son producto de procesos autónomos a nivel local de revisión del desempeño, cuando en la práctica, su influencia formal o informal en etapas previas a dichos procesos impide que los países receptores genuinamente tomen sus propias decisiones de política. Por ejemplo, el detalle de la Ayuda bilateral de Australia a Papua Nueva Guinea muestra que han reemplazado el sistema previo de Ayuda Condicionada por un sistema de incentivos que usa metas de reforma de políticas para disparar la Ayuda adicional. La tremenda influencia ejercida sobre las estrategias nacionales de desarrollo significa que el problema real no es tanto si las Políticas de Ayuda se alinean con dichas estrategias nacionales, sino cómo se desarrollan esos planes en primer lugar.

Esta realidad es posible debido a la falta de transparencia y **rendición de cuentas**³ de los donantes tanto hacia sus ciudadanos como hacia los países receptores donde ellos operan. Mientras a los países receptores se les exige rendir cuentas a los donantes bajo la amenaza de retirarles la Ayuda, a la inversa la rendición de cuentas no es posible en la actualidad. No hay mecanismos mediante los cuales los países receptores puedan exigir de los donantes, rendición de cuentas. La situación de las OSC y los ciudadanos en esta relación es aún más débil, mientras estas y estos pelean por exigir cuentas a sus propios gobiernos, las OSC del sur tienen poca o ninguna oportunidad de exigir rendición de cuentas a los donantes. Para las organizaciones de base los donantes están demasiado lejos para poder llegar a ellos y

con demasiada frecuencia no están interesados en buscar o escuchar las fuertes voces provenientes de las personas más afectadas por la asignación de los recursos

La permanente falta de **apropiación democrática y local** de las políticas de desarrollo en los países receptores permite la persistencia de relaciones imperfectas y desiguales en el marco de la Ayuda. Esto incluye la emergencia de nuevas formas de Ayuda Atada, típicamente asociada a desbalances de poder existentes en los sistemas de ayuda, particularmente en cuanto al acceso a supuestos procesos abiertos de concurso para la contratación. Compañías que están bien integradas en países en desarrollo, con frecuencia gracias a beneficios previos amarrados a la Ayuda, pueden "ganar" dudosos contratos y luego estimular a sus gobiernos para apoyar el respectivo contrato. El resultado final equivale a amarrar la ayuda aun si esto se hace desde otra dirección. Por ejemplo, OSC han manifestado significativas preocupaciones sobre la adjudicación de nuevos contratos muy controvertidos a firmas italianas para la construcción de una presa en Etiopía.

Así mismo, de acuerdo con los autores de este Reporte sobre La Realidad de la Ayuda, el uso extendido de esquemas de microcrédito dirigidos a individuos en países en desarrollo, refleja más un intento de los donantes y las instituciones financieras por cosechar los beneficios económicos producto de esos préstamos que un bien intencionado abordaje centrado en las necesidades de individuos particulares.

Estas conclusiones están respaldadas por la evidencia en el capítulo sobre Tendencias Globales y los reportes de los países

³ El concepto original en inglés es Accountability.

donantes de la OCDE. Estos materiales destacan el hecho que:

- Las cifras oficiales de la Ayuda Oficial al Desarrollo tienden a incluir alivio a la deuda y apoyo a estudiantes y refugiados en países donantes, distorsionando así el valor real de la Ayuda; el desempeño de la Ayuda, excluyendo estos conceptos, se mantuvo en 0.22% del PIB en 2005, 2006 y 2007;
- La Ayuda en dólares constantes (ajustados por inflación y tasa de cambio) no fue mayor en 2007 (US\$ 72.9 billones) que lo que fue en 2004 (US\$ 71.9 billones);
- En general, a los donantes del DAC les falta mucho camino para cumplir con su compromiso de aportar 0.7% de su PIB como Ayuda al Desarrollo; sólo 5 países cumplen hoy con esa meta;
- La brecha entre Ayuda y Bienestar está creciendo y la ayuda per cápita se ha reducido a la mitad desde 1995;
- Sólo el 28% de los nuevos recursos de la Ayuda entre el 2000 y el 2006 se destinó a honrar los compromisos de los donantes de incrementar sus gastos en Ayuda para reducir la pobreza y alcanzar los MDGs;
- La deuda futura es aún una preocupación, los créditos de la Ayuda Oficial al Desarrollo constituyeron cerca del 16% de la Ayuda bilateral en 2006;
- La asistencia técnica, como una proporción de toda la Ayuda bilateral de los países del DAC (donaciones netas de alivio a la deuda), promedia el 38% entre 2004 y 2006 y se mantiene principalmente Atada a contratistas del Norte y bajo el control del donante;
- Hay un énfasis totalmente inadecuado en la manera de abordar las condicionalidades de los donantes y la Ayuda Atada;
- Desde el 2003, menos de una tercera parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo de todos los donantes bilaterales ha estado disponible para programas cuya prioridad puede ser definida por los países en desarrollo socios;
- Los asuntos de equidad de género son invisibles en la rendición de cuentas de los donantes, así la Ayuda Oficial al Desarrollo enfocada a la equidad de género no aparece de manera sistemática en los reportes de los donantes;
- Ayuda no atada a crédito para el África Sub-Sahariana se incrementó sólo en un promedio de 8.8% entre 2004-2006. Si los donantes quieren cumplir su compromiso, la Ayuda a esta región tendrá que incrementarse por 30% cada año desde 2007 al 2010;
- Toda la Ayuda asignada a los países más severamente afectados por conflictos, sin incluir donaciones de alivio a la deuda, se incrementó de 9.3% del total de la Ayuda en el 2000 (para 12 países) al 20.4% (para 10 países) en el 2006;
- La distribución de la Ayuda entre los países severamente afectados por conflictos fue también muy desigual en el 2006, Irak y Afganistán recibieron cerca de dos terceras partes de la misma.

Finalmente, se destacó que el crecimiento de fuentes privadas de recursos para la Ayuda, así como la emergencia de nuevos donantes podría cuestionar la influencia de los donantes del DAC. Sin embargo, al mismo tiempo, se planteó que un arsenal anárquico

CAPÍTULO I

de canales de Ayuda podría reducir el potencial para los ciudadanos de los países más pobres para alcanzar una verdadera apropiación y apoyo para prioridades determinadas a nivel local y de país.

2. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFI) TIENEN UNA RESPONSABILIDAD SIGNIFICATIVA EN LA FALTA DE CAMBIOS

Las Instituciones Financieras Internacionales, con frecuencia actuando como donantes líderes, representan por excelencia **el poder colectivo y más arraigado de los donantes en sus maneras de gobernar** y actúan como una barrera a la prestación más progresiva de la Ayuda. El Fondo Monetario Internacional adoptó pautas actualizadas sobre condicionalidades en el 2002 y el Banco Mundial adelantó una revisión de las condicionalidades de la ayuda en 2005, con lo cual, las dos instituciones se comprometieron a reducir el conjunto de condiciones y aseguraron que aquellas exigidas surgían de los planes de pobreza desarrollados a nivel nacional.

Sin embargo, el monitoreo adelantado por OSC a tal desempeño revela que, en realidad, **condicionalidades políticas aún son aplicadas regularmente por las IFI** de manera tal que debilitan seriamente la apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países. Más de un artículo en este reporte y el capítulo sobre las tendencias globales, citan una evaluación de Eurodad⁴ que concluye: "*más de dos terceras partes*

de los créditos y donaciones (71%) de la Asociación del Banco Mundial para el Desarrollo (IDA por sus siglas en Inglés) aún contienen reformas a la política sensibles y atadas a los mismos como condicionalidades. La mayoría son condicionalidades referidas a privatizaciones."

Aún más recientemente, un informe de Eurodad del 2008⁵ encontró que "*el FMI no ha logrado disminuir el número de condicionalidades estructurales atadas al desarrollo de sus préstamos. Más aún... un cuarto de todas las condicionalidades para los Desembolsos de Préstamos aprobados después del 2002 siguen contentiendo reformas de privatización o liberalización altamente sensitivas.*"

Más allá de las condicionalidades directas aplicadas por las IFI a sus Ayudas, ellas también ejercen un tremendo poder sobre los países receptores a través de su influencia dominante en la amplia comunidad de donantes. **El rol de "garantes de la ayuda" de las IFI** que *indican* transferencias de recursos, haciendo que otros donantes destinen recursos con base en sus evaluaciones macro-económicas de países particulares, es una fuente tremenda de poder que limita la habilidad de los países receptores para rechazar las prescripciones de las IFI y buscar ayuda en otros lugares. Cualquier tendencia positiva entre los donantes bilaterales hacia reformar las condicionalidades, por ejemplo, se torna ineficaz ante el fracaso en lograr reformas en las políticas y prácticas de gobernabilidad de las IFI.

⁴ **Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality.** Retrieved from <http://www.eurodad.org/uploadedFiles/>

⁵ **Critical Conditions: The IMF maintains its grip on low-income governments.** Retrieved from http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Critical_conditions.pdf

Aún más, el principio de la Declaración de París de **armonización de los términos de los donantes para la Ayuda**, en muchos casos, esta sólo sirviendo para incrementar la capacidad de las IFI para ejercer control de las políticas en los países en desarrollo. Como el socio dominante, las IFI están en capacidad de presionar por la armonización en torno a su propia agenda, en lugar de la armonización alrededor de una genuina perspectiva nacional que surja de procesos democráticos. Esto ha reducido aún más la competencia y las oportunidades para relaciones de ayuda entre los donantes.

3. LA DECLARACIÓN DE PARÍS NO AVANZA LO SUFICIENTE – FALLA EN RECONOCER LOS DERECHOS HUMANOS COMO EL CORAZÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

En general, la Declaración de París sobre la efectividad de la Ayuda falla en generar una agenda para la Ayuda que sirva para mejorar las vidas de las poblaciones más pobres en los países en desarrollo, porque ha fallado en colocar en el corazón de la cooperación al desarrollo los derechos humanos y la apropiación democrática.

Si bien es difícil estar en desacuerdo con los cinco principios de la Declaración de París como tales, es evidente que la **definición de los mismos no incluye de manera suficiente y directa las líneas de derechos humanos, equidad y sostenibilidad**. Esto implica que es posible para los donantes implementar los principios sin mejorar la

efectividad de la Ayuda. El poder, dentro de relaciones de la Ayuda, está aún fuertemente recargado hacia el lado de los donantes y la Declaración no hace nada para cambiar ese desbalance. La Ayuda que se está promoviendo se mantiene centrada esencialmente en el donante.

El cuadro en la página siguiente resume los aspectos que están en juego.

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS	ASPECTOS A CONSIDERAR
<p>APROPIACION: Países socios deben ejercer liderazgo efectivo sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinar las acciones para el desarrollo.</p>	<p>La real apropiación incluye, pero no puede limitarse, al liderazgo del gobierno sobre las políticas de desarrollo. Las personas y las comunidades más afectadas por las políticas de desarrollo deben tener también apropiación sobre las mismas. Esto significa no sólo hablar de "apropiación" sino de "apropiación democrática y local".</p>
<p>ALINEACION: Donantes deben basar sus aportes en general, en las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios, sus instituciones y sus procedimientos.</p>	<p>No es suficiente que los donantes vinculen la Ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo de los países, también debe ser claro que estas estrategias han sido desarrolladas de manera independiente por los países receptores en el contexto de la apropiación democrática y local. El impacto de los asesores y consultores "detrás de bambalinas" así como las presiones informales de los donantes son asuntos claves a considerar.</p>
<p>ARMONIZACION: Las acciones de los donantes deben estar más armonizadas, ser transparentes y efectivas colectivamente.</p>	<p>Desafortunadamente, un serio efecto adverso de la armonización es que reduce la competencia por la Ayuda y limita las opciones para los países receptores. Esta refuerza la posición de las IFI como los principales árbitros en la definición de las políticas de Ayuda.</p>
<p>GERENCIA POR RESULTADOS: La <i>toma de decisiones</i> y la administración de los recursos deben ser mejoradas en un enfoque orientado a resultados.</p>	<p>La gerencia por resultados sólo puede ser efectiva cuando las metas son reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos y la equidad de género. Cuando las "resultados" que se administran son reformas de políticas económicas, este principio se convierte en una justificación para la condicionalidad.</p>
<p>MUTUA RENDICION DE CUENTAS: Donantes y socios deben asumir mutuamente la responsabilidad por los resultados del desarrollo y rendir cuentas.</p>	<p>El principio de mutua rendición de cuentas requiere el desarrollo de mecanismos específicos por medio de los cuales los receptores de la ayuda puedan exigir a los donantes que asuman su responsabilidad y rindan cuentas. Una vez más, ésta no debe ser limitada a los gobiernos receptores, debe incluir también a las comunidades más afectadas por los gastos en ayuda.</p>

Estos aspectos se traducen en problemas concretos y específicos de las prácticas de la Ayuda hoy. Los Parlamentos Nacionales y las Organizaciones de la Sociedad Civil no están efectivamente capacitados para involucrarse cabalmente en los procesos de toma de decisiones entorno a la definición de las agendas de política nacionales y determinar la dirección de los gastos de la Ayuda. Como lo muestran en este reporte varios trabajos de distintas partes del mundo, el resultado es un significativo impacto negativo de la Ayuda en algunas de las comunidades más pobres y marginadas del mundo.

Este fracaso de la Declaración de París para abordar preocupaciones claves, también se ve reflejado en las continuas y abundantes misiones con las cuales tienen que lidiar los países receptores, aumentando los costos de transacción de la Ayuda y disminuyendo su capacidad para involucrarse en la implementación efectiva de la política.

Mucho se utilizó políticamente la firma de la Declaración de París en el 2005. Sin embargo, la implementación de los principios claves acordados en París hasta ahora muestra que mucho del contenido de la Declaración es simple retórica y no ha cambiado de manera fundamental la realidad de las relaciones en el marco de la Ayuda. En la práctica los principios están limitados a asuntos técnicos de gerencia de la ayuda más que al desarrollo exitoso de procesos de definición de políticas.

4. RECOMENDACIONES

¿Qué se requiere para que las políticas de Ayuda faciliten resultados de desarrollo para las comunidades más pobres?

La red La Realidad de la Ayuda, involucrando cientos de OSC a nivel global, hace un llamado a la implementación urgente de las siguientes propuestas. La Red está comprometida vigorosamente con su búsqueda en los próximos dos años, como fundamento de una reforma profunda y significativa de la Ayuda que tenga como propósito reducir la pobreza y la inequidad.

1. Los compromisos con la efectividad de la Ayuda deben ser clara y demostrablemente reorientados hacia la implementación de las obligaciones y estándares de los Derechos Humanos, incluyendo el Derecho al Desarrollo.

Las obligaciones internacionales en derechos humanos para todos los países deben ser el marco esencial para determinar los propósitos y medios para la entrega de la Ayuda. Gobiernos, donantes y OSC deben unirse para reiterar que el objetivo primordial de la Ayuda es combatir la pobreza y el hambre y promover educación, salud y equidad de género de maneras que respeten los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la justicia.

La agenda de la efectividad de la ayuda es crucial, pero tendrá poco impacto si no enfrenta asuntos difíciles en el sistema mismo de la Ayuda. La Ayuda ya no podrá ser evaluada como "efectiva" sin mostrar su impacto en reducción de pobreza, enfermedades, hambre y sub-educación en países en desarrollo. La Declaración de París necesita ser revisada para que se refiera a asuntos centrales de la gobernabilidad inequitativa y a los términos y condiciones en el sistema de la Ayuda que emergen del profundo desbalance entre donantes y gobiernos.

CAPÍTULO I

Es necesario un cambio total de filosofía que se aparte de la tradicional "donante-receptor"; del modelo basado en el poder hacia un modelo que defina responsabilidades compartidas en la promoción del Derecho al Desarrollo. La Ayuda Oficial al Desarrollo deber ser tratada como un bien público global entregado en custodia a donantes y gobiernos receptores para complementar y reforzar los esfuerzos de las mismas comunidades hacia su propio desarrollo.

2. Donantes y Gobiernos deben promover la apropiación democrática y local, incluyendo la participación activa de parlamentos, OSC y ciudadanos y ciudadanas en la definición de políticas y en la configuración de la agenda.

La democracia es el mejor ambiente institucional, político y cultural para el logro de los derechos de todas las personas. La apropiación democrática y local del proceso de definición de las políticas asegura que las políticas son hechas con el conocimiento cabal de los hechos y de la realidad que enfrenta la gente en el terreno. Esto ayuda a reducir la probable concepción errada de las políticas y la mala administración de la implementación.

Apropiación democrática y local implica participación plena de ciudadanos y ciudadanas, tanto directamente como a través de sus órganos representativos: parlamentos y OSC. Las prioridades expresadas por aquellos que viven en condiciones de pobreza y aquellos que enfrentan discriminación e inequidad deben ser tomadas en consideración para permitir mejor que las políticas logren facilitar a estos sus esfuerzos de desarrollo.

Fortalecer la apropiación democrática y local es, por lo tanto, crítico para alcanzar el propósito de la cooperación internacional y la Ayuda. Ambos, gobiernos receptores y donantes, tienen la tarea de asegurar que las voces de las personas más afectadas por las políticas de Ayuda no sean ignoradas sino tomadas en consideración para la locación de recursos y la definición de estrategias.

3. Mecanismos genuinos y regulares son necesarios para exigir a los donantes rendición de cuentas y monitorear la efectividad del desarrollo.

Para asegurar la efectiva y apropiada asignación de recursos, los donantes necesitan rendir cuentas sobre la Ayuda que prestan. Deben rendir cuentas a los países receptores y en última instancia a los ciudadanos de esas comunidades que son más afectadas por sus políticas, así como a sus propios ciudadanos.

Rendir cuentas significa que los donantes tengan que justificar sus acciones (responder por ellas) y que otros tengan la posibilidad de rectificar o sancionar el pobre desempeño de los donantes (hacerlas cumplir). Esto exige transparencia y apertura acompañadas de oportunidades predecibles para un dialogo abierto y suficiente sobre los procesos de la Ayuda, sus prioridades, acuerdos y evaluación de progresos. Estos procesos deben incluir gobiernos receptores, pero también cuerpos representativos de la gente, incluyendo parlamentos y OSC y las comunidades locales que son las beneficiarias intencionadas de la cooperación internacional.

Rendición de cuentas y la realización exitosa de políticas de ayuda de largo plazo, requieren la habilidad para monitorear los

logros de la ayuda contra sus objetivos y también sus fallas y consecuencias no intencionadas. Esto permite la continuación o mejora de buenas prácticas así como la modificación o cancelación de las malas, buscando de manera más eficiente y efectiva la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos. Tales procesos deberán basarse en modalidades existentes de monitoreo a los derechos humanos establecidas por Naciones Unidas.

Tomando en consideración la actual debilidad de las Naciones Unidas y la falta de equilibrio dentro de la OCDE, también se hace necesaria una mayor discusión en la perspectiva de crear un órgano multilateral más equilibrado que vigile el sistema internacional de la Ayuda. Este órgano podría negociar políticas para la efectividad de la Ayuda y del desarrollo, con mecanismos independientes de monitoreo y evaluación y asegurar que se mantenga en todo momento un énfasis en derechos humanos y desarrollo sostenible.

4. Los estándares más altos de apertura y transparencia son esenciales de parte de todos los actores del desarrollo.

En la base de muchas de las recomendaciones establecidas en este reporte está la necesidad esencial de apertura y transparencia por parte de aquellos que operan en el campo de las políticas de desarrollo. Si estos principios no se aplican con los más altos estándares, los demás principios como apropiación democrática y rendición de cuentas se hacen imposibles.

Altos estándares de transparencia reducirían la posibilidad de una inapropiada, no efectiva e incluso dañina asignación de la

ayuda, en la medida en que asuntos de las comunidades afectadas pueden ser identificados de manera temprana. Ellos también contribuirían a reducir problemas de corrupción cuando estos ocurren.

Transparencia y apertura no buscan sólo dejar a la gente ver lo que usted hace, sino de asegurar que la gente esté informada acerca de lo que está ocurriendo y tenga la oportunidad de reaccionar. Esto requiere la provisión oportuna de información y de espacios y vías para la participación ciudadana.

Estos estándares deben incluir información, procesos, reuniones, objetivos, recursos y monitoreo para asegurar que la apropiación democrática, la rendición de cuentas y el monitoreo efectivo pueden darse en cada etapa del proceso.

5. Los donantes, incluyendo las IFI, se deben comprometer a eliminar todo tipo de condicionalidades de política impuestas desde su Ayuda y a desatar su Ayuda sin restricciones para 2010.

Las condiciones impuestas son incompatibles con todas las recomendaciones establecidas arriba. Estas invalidan la gobernabilidad democrática, están basadas en la antítesis de la apertura y la transparencia, resultan en no rendición de cuentas, e impiden adoptar una perspectiva que busque la realización de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Estas ya no pueden seguir siendo vistas como una práctica aceptable.

De manera similar, la práctica de forzar a los países en desarrollo a abrir sus mercados de contrataciones públicas a compañías del mundo desarrollado, debe ser reemplazada

CAPÍTULO I

por políticas que apoyen a los países en desarrollo en la construcción de sistemas de contratación pública fuertes y apropiados a sus necesidades de desarrollo. Todos los países industrializados han apoyado sus propias pequeñas y medianas empresas a través de la contratación pública para responder a las necesidades del país durante su desarrollo; los países en desarrollo no deben ser privados de las mismas oportunidades.

No es suficiente con *reducir* las condicionalidades, en la medida en que los donantes están en capacidad de simplemente agrupar varios temas dentro de una sola condicionalidad o de renombrarlas como línea de base para así llenar los requisitos sin ninguna mejora real en el desempeño. Más aún, lo más importante no es el número de condicionalidades sino la naturaleza y sensibilidad de las que se aplican, en particular cuando estas se refieren a la privatización y liberalización de sectores claves.

Yendo más allá, los donantes deberían desatar totalmente su Ayuda, incluyendo la ayuda alimentaria y la asistencia técnica. La Ayuda atada restringe la habilidad de los países en desarrollo para gastar sus recursos de la manera que ellos escojan y en las cosas que ellos más necesitan para su desarrollo. Esto no sólo impacta la efectividad potencial de la Ayuda para promover el desarrollo sino que directamente debilita la apropiación democrática de las políticas y gastos nacionales.

Se debería favorecer el apoyo directo al presupuesto como una manera de permitir a los países en desarrollo financiar planes e inversiones de desarrollo de largo plazo. Este apoyo debe ser dado de tal manera que

permita procesos democráticos para decidir cómo gastar el dinero, un abordaje que la financiación de la Comunidad Europea está empezando a demostrar.

6. Los donantes deben cancelar toda la deuda ilegítima y la deuda de los países más pobres e incrementar tanto el volumen como la predecibilidad de la Ayuda.

Así como los bancos durante las crisis de crédito o las personas de negocios durante una quiebra son apoyados para cancelar el mal endeudamiento, así los países más pobres deberían ser apoyados para cancelar sus deudas, las cuales, en primer lugar, en muchos casos fueron asumidas sin el consentimiento público. Deudas ilegítimas y las deudas de los países más pobres socavan los esfuerzos de la asignación de la Ayuda para promover el desarrollo y mantiene a los países atrapados en la dependencia.

Más aún, mientras la cancelación de esta deuda es una pre-condición esencial para el desarrollo, la Ayuda actual es todavía necesaria para dar ímpetu al desarrollo en los países implicados. Los donantes deben cumplir su compromiso de colocar 0.7% del PIB en ODA sin contar en el total las iniciativas de alivio a la deuda, los costos de refugiados o los costos de estudiantes.

A la vez que incrementar el volumen de la Ayuda, los donantes deben también incrementar su predecibilidad, de tal manera que los países receptores puedan hacer de manera exitosa la necesaria planificación. Compromisos de los donantes para apoyar los presupuestos de los gobiernos de los países en desarrollo son bienvenidos, pero requieren compromisos multi-anales fiables

y el desembolso de esos compromisos a tiempo. Un asunto importante acá es aportar un presupuesto sostenido que pueda ser usado para financiar el incremento en las necesidades de los trabajadores de sectores de servicios claves como salud y educación. Pero los mecanismos de apoyo presupuestal deben también incluir vías para una participación e involucramiento democrático sostenido.

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)

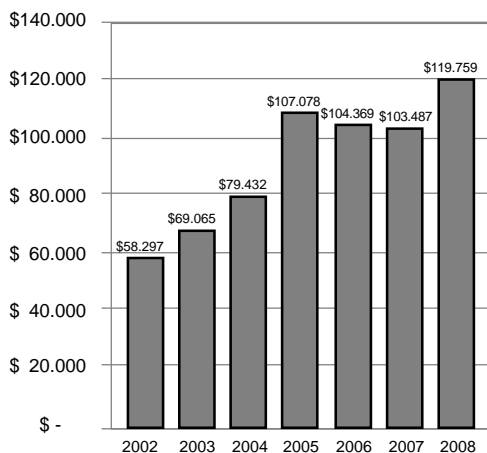


Gráfico 3²

Países DAC - Total flujos netos ODA % GNI

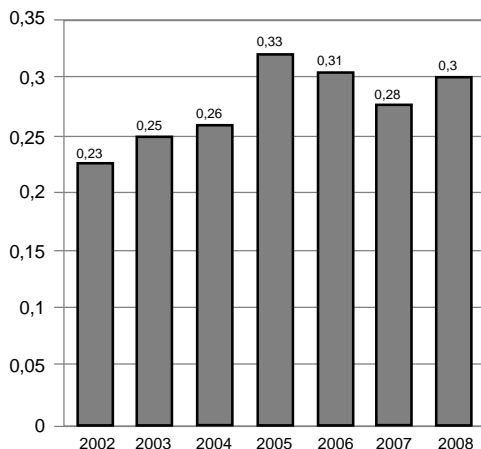


Gráfico 2

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

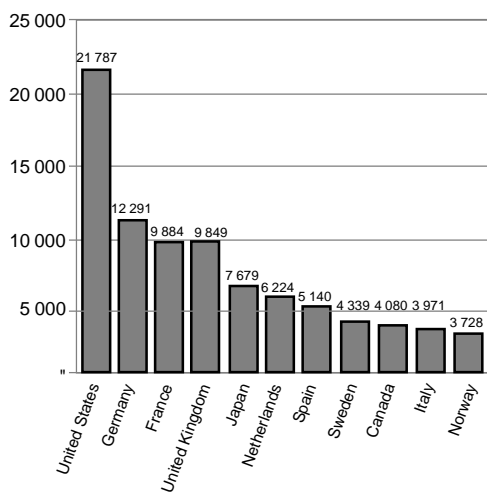
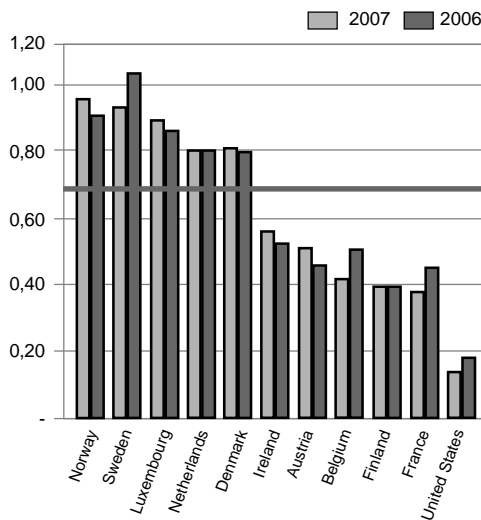


Gráfico 4

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.

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.

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).

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.

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.¹

"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."²

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

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

² 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,³ 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."⁴

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.

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

⁴ 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."*⁵

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

⁵ <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 distintos tipos 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).⁶

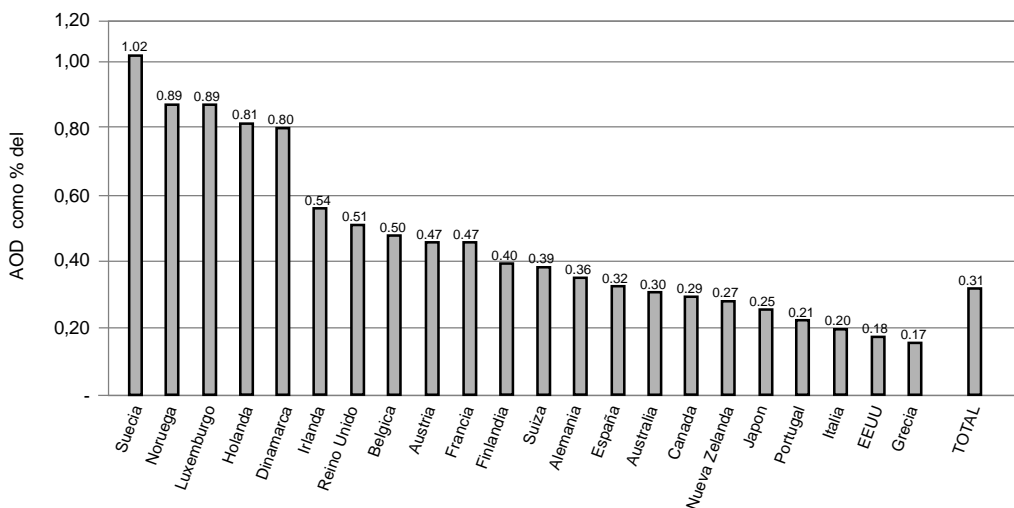
Sin embargo, esta meta sólo se alcanzó hasta un 0,31% en promedio mundial. Solamente 6 países superaron la meta del 0,7%. Los Estados Unidos sólo la alcanzaron en un 0,18 % incluyendo allí los fondos destinados para la guerra de Irak y Afganistán.

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.

⁶ 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

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)⁷ apenas alcanzaron leves resultados finales porque la naturaleza de sus mecanismos no transforma el fondo de la problemática.

⁷ 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.⁸

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.⁹ Por eso, en el marco de la crisis financiera interna-

⁸ 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.

⁹ 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 constatarse 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 operadoras 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.

IV. LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Federico Negrón*

* Federico Negrón: Consultor sobre cooperación internacional y finanzas para el desarrollo. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Lima, Perú.

IV. LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Federico Negrón

Este artículo tiene por finalidad brindar una rápida mirada a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para América Latina, región considerada como de renta media en comparación a otras regiones de menor ingreso. Trataremos de mostrar en forma muy resumida el destino de la AOD a las regiones categorizadas como de renta media o de renta baja y la evolución de esta variable en los últimos años. Finalmente, analizaremos la evolución de los recursos de ayuda para el caso específico de América Latina.

De acuerdo al Banco Mundial,¹ un País de Renta Media (PRM) es aquel que ostenta un Producto Interior Bruto per cápita mayor a US\$ 745 pero menor que US\$ 9.206 en el año 2003. Tomando en cuenta esta definición, 65 países se encuentran bajo la categoría de PRM con una población combinada de 2.700 millones de habitantes en el año 2003 lo que equivale al 44% de la población mundial.

Categoría	Criterio de acuerdo al nivel de ingreso per cápita en 2003	Población (Millones de habitantes, 2003)
Renta Alta	Mayor o igual a US\$ 9.206	900
Renta Media	Mayor a US\$ 745 y menor a US\$ 9.206	2.700
Renta Baja	Menor o igual a US\$ 745	2.500

América Latina es la región con el mayor porcentaje de países incluidos en la categoría PRM. De los 27 países latinoamericanos incluidos en este artículo, 26 se ubican en la categoría de renta media y solo Haití se encuentra incluido en la categoría de país de renta baja.

En tal sentido, América Latina es una región de renta media. Es por ello que se ha considerado conveniente desglosar esta categoría en dos componentes utilizados por el Banco Mundial: Países de Renta Media-Baja

y Países de Renta Media-Alta. El siguiente gráfico muestra ordenados, según el PNB² per cápita, los países latinoamericanos. Se aprecia una gran diferencia entre países de renta media-alta como México, Chile o Venezuela, con un PNB per cápita superior a US\$ 6.000 y países de renta media-baja como Honduras, Bolivia, Cuba y Nicaragua cuyo PNB per cápita no llega a superar los US\$ 1.000, condición que los asemeja más a países de renta baja que a países de renta media.

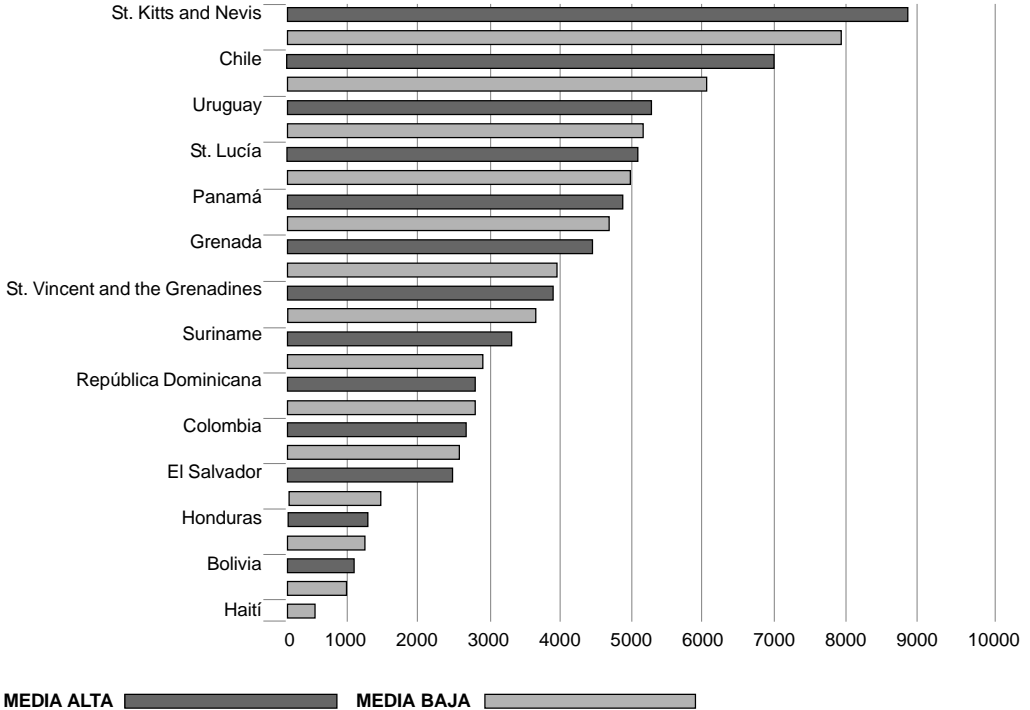
¹ <http://worldbank.org/depweb/english/modules/glossary.html#g>

² Valor total a precios de mercado del flujo de bienes y servicios durante un periodo específico generado por los factores propiedad de residentes dentro y fuera del país en cuestión.

CAPÍTULO IV

Gráfico 1

Países latinoamericanos y caribeños ordenados según PNB per cápita US\$ corrientes, 2006



1. LA AYUDA PARA EL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

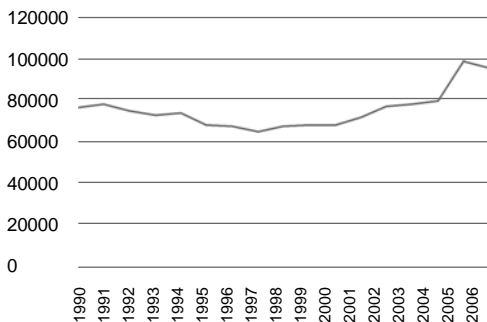
La AOD ha experimentado un continuo crecimiento habiendo superado los US\$ 100 mil millones en el año 2006. Este incremento a partir del año 2002 se explica por factores como las operaciones humanitarias, los fondos de reconstrucción post-bélica en Irak y Afganistán así como el mayor compromiso de los países desarrollados para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Sin embargo, en términos globales, se observa una clara disminución de la AOD destinada a los países de renta media-alta en comparación al incremento de la AOD para los países de renta baja y de renta media-baja.

CAPÍTULO IV

Gráfico 2

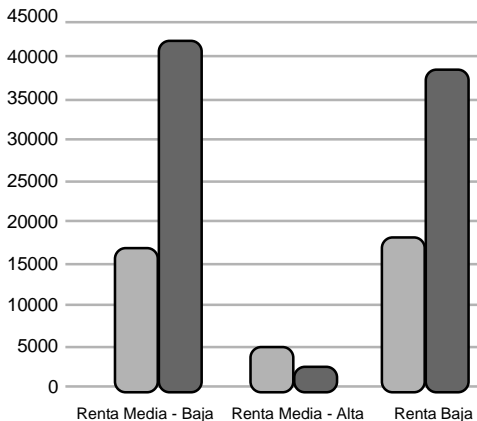
Desembolsos de AOD destinados a países en desarrollo
Millones de US\$ constantes - 1990-2006



Fuente: OCDE.

Gráfico 3

Variación de la AOD según tipo de país
2000 y 2005 - Millones de US\$



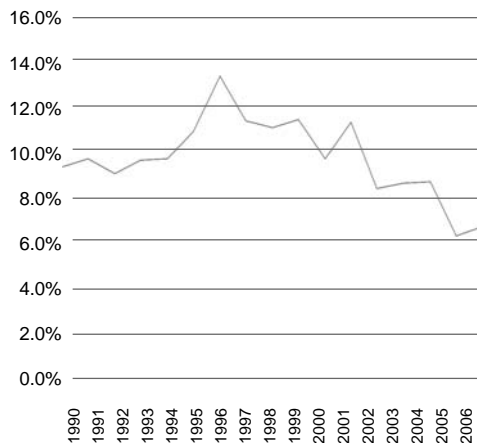
2000 2005

2. AMÉRICA LATINA

En el caso de los países latinoamericanos, se aprecia una clara disminución de la AOD en comparación a la AOD destinada al total de los países en desarrollo. Mientras en 1996 la AOD para América Latina representaba más del 13% de la AOD para los países en desarrollo, este porcentaje se redujo a 6,5% en el 2006. Si analizamos la evolución de la AOD para América Latina desglosando la clasificación de Renta Media en dos componentes (Renta Media-Alta y Renta Media-Baja) se observa, por un lado, una clara disminución de la AOD para los países de Renta Media-Alta, mientras que por otro lado, se aprecia un incremento de la AOD para los países latinoamericanos de Renta Media-Baja en los últimos años.

Gráfico 4

Desembolsos de AOD para América Latina como porcentaje de AOD para países en desarrollo
1990-2006

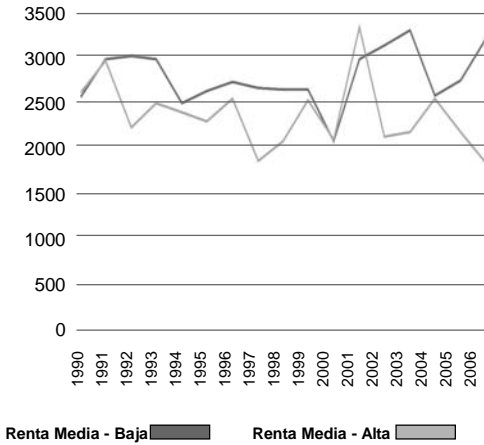


Fuente: OCDE.

CAPÍTULO IV

Gráfico 5

Evolución desembolsos de AOD a los países LA según su tipo de renta - Millones de US\$ constantes 1990-2006

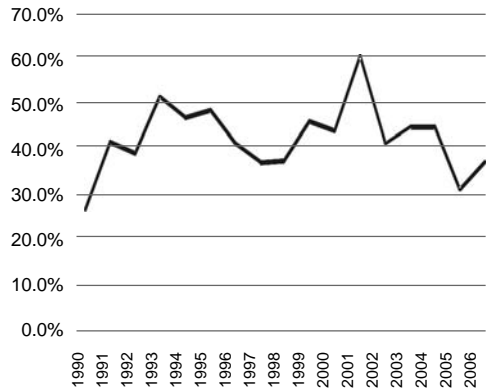


Fuente: OCDE.

3. AOD PARA AMÉRICA LATINA COMO PORCENTAJE DE LA AOD DESTINADA AL TOTAL DE PAÍSES EN DESARROLLO SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS - AÑOS 1990-2006

Gráfico 6

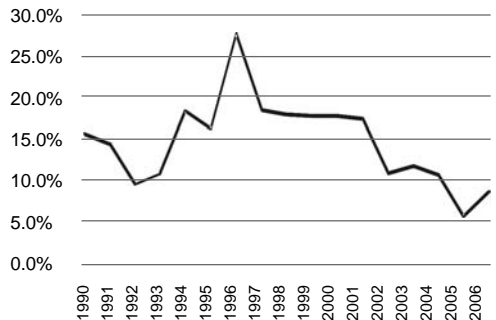
España



Fuente: OCDE.

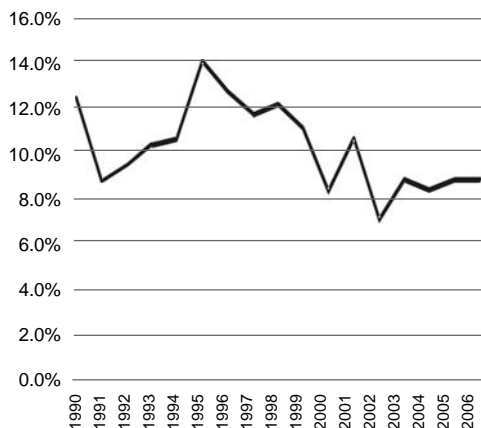
Gráfico 7

Estados Unidos



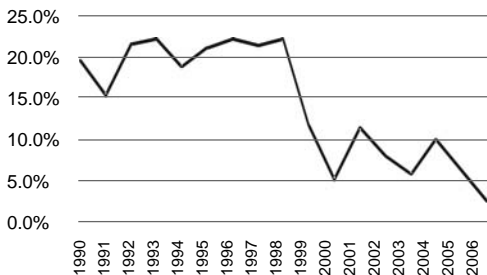
Fuente: OCDE.

Gráfico 8
Comisión Europea



Fuente: OCDE.

Gráfico 9
Holanda



Fuente: OCDE.

Analizando la procedencia de los recursos de AOD para América Latina se observa un fuerte y sostenido declive de la AOD de los principales países proveedores de AOD para la región como porcentaje la AOD que cada uno de estos países desembolsa al conjunto

de países en desarrollo. Llama la atención el caso de Holanda, que durante los años noventa destinaba más del 20% de su AOD hacia América Latina, esta experimenta una fuerte reducción a partir de 1998. En el 2006 los desembolsos de AOD para América Latina representan menos del 5% del total de la AOD Holandesa para los países en desarrollo. Situaciones similares, aunque en menor medida, se muestran con los recursos de AOD procedentes de Alemania, Estados Unidos y la Comisión Europea. La única excepción es España que en el año 2006, con algunas reducciones de años anteriores mantiene un porcentaje de AOD destinado para América Latina por encima del 40% del total de su AOD para los países en desarrollo.

CONCLUSIONES

1. En resumen, de acuerdo a la categorización realizada por el Banco Mundial, a excepción de Haití, todos los países latinoamericanos están incluidos en la categoría de países de renta media. Sin embargo, existe una gran diferencia ente el nivel de ingreso de países como Chile, México, Uruguay y Argentina que su nivel de ingreso los ubica relativamente cerca de los Países de Renta Alta y de países como Honduras, Cuba, Bolivia y Nicaragua más cercanos a los Países de Renta Baja.
2. La AOD para los países en desarrollo se ha venido incrementando alcanzando sus mayores niveles en los últimos años. Esto responde a factores como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de los países desarrollados y los recursos de AOD destinados a la reconstrucción post bélica y la respuesta a las catástrofes naturales.

CAPÍTULO IV

3. En este contexto de incremento de AOD, América Latina viene recibiendo una proporción cada vez menor de AOD. Mientras en 1996 la AOD para América Latina representaba más del 13% de la AOD para los países en desarrollo, este porcentaje se redujo a 6,5% en el 2006. Esto responde a la disminución sostenida y creciente de los recursos de AOD de los principales países donantes. Finalmente, se aprecia que en los dos últimos años ha habido una fuerte reducción de la APD para los países de renta Media-Alta, lo cual se encuentra en línea con la situación del resto de países en desarrollo.

V. LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2009

Philipp Shoenrock*

* Philipp Schoenrock: Director del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI, Bogotá, Colombia.

V. LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2009

Philipp Shoenrock

1. EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los principales obstáculos del desarrollo en la región

Del total de las regiones beneficiarias de AOD, América Latina y El Caribe (ALC) registra el mejor ingreso per cápita promedio, básicamente porque tiene el mayor número de Estados en la categoría de países de renta media. En contraste a esta cifra, también es ALC la región del mundo con mayor grado de desigualdad en el ingreso.¹

Según la lista de elegibilidad de ayuda que realiza el Directorio en Cooperación Internacional de la OCDE, del total de los 48 países de renta media 33 se encuentran en América Latina.

A pesar de las reformas comerciales, financieras y tributarias realizadas en los años 80 y 90, el despegue de la región no se ha consolidado. Algunas cifras dan cuenta de

esta situación. Si se toma la cifra de 5 dólares diarios como nivel de pobreza, más del 70% de la población en América Latina vive en pobreza y casi el 40% son indigentes (menos de 2 dólares al día).

Según el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas "*en varios países de América Latina, las fuertes desigualdades económicas son causa de la existencia de profundas divisiones sociales, que afectan en su mayoría a las comunidades más pobres*".

Las restricciones comerciales a mercados externos hacen parte de los principales problemas en la región. Si se analiza en particular el caso de la promoción de las exportaciones, la región ha mejorado su desempeño; sin embargo, este ha sido pobre si se compara con otras regiones. Los estudios explican que el crecimiento en términos de comercio para América Latina se ha limitado debido, en buena parte, a la falta de una mejor diversificación productiva, de la exigua implementación de políticas que generen valor agregado a la producción y de la falta de innovación en el aparato productivo.

La baja consolidación institucional es obstáculo para que los gobiernos faciliten procesos de desarrollo sostenibles. La dificultad del Estado para controlar las crisis

¹ América Latina constata la tendencia que viene sucediendo en la mayoría de los países de renta media, en donde a pesar de la existencia de un ingreso per cápita alto se pueden presentar al mismo tiempo niveles elevados de pobreza; los cuales pueden reflejarse en altos niveles de inequidad vertical y horizontal (étnicos, género o líneas regionales) (ODI, 2003, p. 18).

CAPÍTULO V

internas y dar solución a los conflictos distributivos es respuesta de su baja capacidad y equipamiento para proveer bienes públicos especializados. ALC es, relativamente a su nivel de renta, la región más atrasada institucionalmente.

La deuda es un tema prioritario para la región debido a su alarmante escalamiento. La deuda externa alcanzó la cifra en el 2005 de 40,1% del total del Producto Interno Bruto, lo que pone en desventaja la inversión en sectores sociales.

También son obstáculos al desarrollo en la región, la baja inserción en los mercados financieros internacionales y una débil acumulación de capacidades tecnológicas que dificulta la promoción de actividades de mayor productividad y dinamismo comercial.

Frente a este escenario, y después de décadas de cooperación internacional en la región, todavía no es claro qué contribuye al desarrollo y qué no. Con relación a la AOD, los diferentes enfoques entre donantes han limitado la plausibilidad de las acciones en el desarrollo y con ello las políticas han dejado mucho que desear para el beneficio agregado de la región.

América Latina y El Caribe frente a la cooperación al desarrollo

Frente a lo anterior en términos de convergencia de desarrollo los donantes cada vez muestran una focalización hacia los países más pobres y toman distancia de aquellos países que muestran un mejor estado en el ingreso per cápita.

A pesar que la teoría del desarrollo recomienda complementar los objetivos de crecimiento económico con variables subjetivas como el índice de desarrollo

humano, de gobernabilidad, de corrupción, entre otros, actualmente el criterio fundamental para destinar ayuda se basa en la variable del ingreso per cápita. Esta incoherencia entre la teoría y la práctica de la ayuda perjudica a aquellos países que en principio han logrado la graduación de desarrollo.

La focalización de la ayuda basada en el indicador de renta media limita los flujos de ayuda a buena parte de los países de ALC. Si esta tendencia persiste, el continente se privaría de recibir apoyo financiero y técnico para alcanzar sus objetivos primarios de desarrollo.

Lo anterior ya se está dando en la realidad. América Latina registra los datos más bajos entre las regiones que reciben ayuda. Si se cotejan los datos de 2006 sobre ALC se aprecia un grado de dependencia a la ayuda cercano a 0,23%; los países andinos 1,8% y países MERCOSUR de 0,78%. Estos datos son muy diferentes a los registrados por regiones como el Medio Oriente (4,45%) o la misma región subsahariana (6,09%). Analizando mejor las cifras puede evidenciarse que el grado de dependencia resulta bajo no por la idea automática de pensar que las instituciones de la región son más independientes y menos fungibles en términos de recursos internacionales, sino porque los recursos que se destinan son menores. En otras palabras, el grado de dependencia es bajo debido a que los recursos destinados de AOD a la región son menores a los de otras regiones.

De igual manera podemos ver como del total de la AOD en el 2004, el 30% estuvo concentrado en una sola sub-región (África Sub-Sahariana) y el 27% en un continente (Asia). La ayuda destinada a América Latina fue tan sólo de 10% del total de AOD. De esta forma, se constatan fuertes diferencias de

atención entre las regiones, en este caso en perjuicio de América Latina.

El Informe de Desarrollo Humano 2005 ya llamaba la atención sobre este tema al registrar las preferencias de algunos países donantes hacia ciertas regiones, en detrimento de otras. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace relación a este comportamiento como los países "preferidos" y los "huérfanos" del desarrollo. Este fenómeno también puede ser visto al interior de la categoría de países de renta media, pues no todos estos países son igualmente favorecidos por el sistema de ayuda internacional.

Frente a este contexto, la ayuda internacional se presenta como una política residual en el continente que pone en riesgo la financiación de la agenda de desarrollo latinoamericana y del Caribe.

2. IMPLEMENTACION DE LA DECLARACION DE PARIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo

La AOD ha sido un componente decisivo en la modernización institucional en ALC y su avance ha marcado el ritmo de las principales estrategias de desarrollo implementadas, en los últimos sesenta años, en el continente.

Los cambios en las estructuras políticas y económicas mundiales, en especial aquellas relacionadas con la globalización, la pérdida del valor estratégico de la ayuda debido a un mayor multipolarismo, la securitización de la agenda de desarrollo, la ausencia de coordinación y eficacia en la AOD, entre otras causas, han producido una transformación en

el concepto mismo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Declaración de París (DP) reconoce muy bien este contexto y relanza la discusión sobre la necesidad de instrumentalizar marcos de coherencia y eficacia mínimos, con el propósito, entre muchos otros, de aprovechar al máximo recursos que cada vez son más escasos en el mercado de capitales del desarrollo.

De igual manera, la DP y los países de renta media son considerados en la agenda de la cooperación internacional. El consenso que los avala está justificado en el compromiso de luchar contra la pobreza. Las reformas que le acompañan buscan alcanzar una mayor apropiación de las acciones del receptor, una armonización en los procedimientos de los donantes y un alineamiento de sus acciones con las políticas de desarrollo de los países receptores. Sin embargo, estos cambios en la política de ayuda también están acompañados por una mayor focalización de las 7 acciones hacia aquellos países en donde es más aguda la pobreza. Por consiguiente, se ha pasado a reclamar más atención a los países o regiones que padecen más sufrimiento, desplazando o reduciendo la ayuda a países con mejores niveles de ingreso y mayor capacidad de absorción de la ayuda.

Esta situación ha generado un profundo debate dentro de los países de renta media y que, lamentablemente, no ha encontrado eco en las políticas de cooperación que practican los donantes. Esta puede ser una explicación del porqué algunos países de la región han tomado distancia de la DP.

Dentro de este contexto, ALC puede ser estudiada en función a tres grupos diferentes de países. El primero se caracteriza por incluir Estados que mantienen un alto grado de

CAPÍTULO V

dependencia en los flujos de ayuda y, que a la vez, adolecen de una institucionalidad eficaz para coordinar las acciones de cooperación. Bajo este análisis, estos países han convertido los compromisos de la DP en un referente integral de acción en sus políticas de planeación para el desarrollo. Todos los países más dependientes de la ayuda internacional en la región (Guyana, 20,06%, Nicaragua 13,93%; Haití 13,42%, Bolivia 5,38%; Dominica 6,96%, Honduras 6,58%)² han adherido a la DP.

Un segundo grupo de países se caracteriza por un bajo grado de dependencia a los flujos de ayuda,³ con frecuencia se comportan como donantes emergentes, léase los casos de Argentina, Chile, Brasil y México, y buscan ganar notoriedad y representatividad en foros mundiales, especialmente en temáticas comerciales. Estos países han emprendido acciones de coordinación con anterioridad y como tal ven a la DP como un punto de llegada de un proceso mucho más complejo e innovador en las políticas de ayuda. De este colectivo de países sólo Chile no ha adherido a la DP.

Marginalmente, existe un tercer grupo de países, el más amplio del continente. Este grupo ha emprendido, algunos paralelamente otros con anterioridad a la DP, cambios institucionales y administrativos en la manera como se gestionar la ayuda internacional. Hoy en día este grupo de países⁴ presenta un bajo grado de dependencia de la ayuda (entre 0,09% y 1,38% AOD/PIB), han iniciado tímidamente

ejercicios de oferta en cooperación Sur-Sur (no se pueden catalogar todavía como donantes emergentes) y han volcado sus estrategias de desarrollo en función al logro de los ODM. La adhesión a la DP en estos países ha sido debatida y buscan orientarla mejor para satisfacer sus prioridades de desarrollo. Muchos de ellos son países de renta media baja y se encuentran rezagados para insertarse con facilidad a los mercados financieros internacionales. A excepción de El Salvador, Ecuador y Paraguay, todos han suscrito la DP.

Por consiguiente, la DP enfrenta el reto de saber especializar sus compromisos en función a las necesidades de cada uno de estos grupos de países. La DP brinda una visión progresista de la cooperación que puede ser entendida como el avance más importante en los últimos años en la manera como se gestiona la AOD, y es por esta razón que se debe exigir un mayor impacto y compromiso con la región. También se debe entender que las oportunidades que genera sólo pueden ser capitalizadas en la manera que sepamos poner en marcha las voluntades políticas que están detrás de su adhesión.

¿Que ofrece la Declaración de París para América Latina y El Caribe?

Los cinco principios de la DP son relevantes para cualquier sistema de ayuda. Primero, porque se suscribe un pacto mundial en torno a la gestión de la ayuda; segundo, porque se definen parámetros mínimos para mejorar el diálogo y tercero, porque, por primera vez, se propone una medición de sus compromisos.

En un sistema de cooperación internacional en donde los compromisos de relación son desiguales, en donde los donantes

² Relación AOD/PIB, datos DAC 2006.

³ El grado de dependencia oscila entre 0,01% a 0,06% AOD/PIB.

⁴ En Centroamérica y El Caribe: República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Jamaica. En Sudamérica: Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

pueden romper sus compromisos unilateralmente sin que los beneficiarios puedan sancionarlos, la DP se exhibe como un mecanismo de debate y responsabilidad mutua en el desarrollo.

La DP ofrece un marco formal de coordinación antes inexistente en la región. Si bien algunos países habían iniciado avances concretos para mejorar la efectividad de la ayuda, como por ejemplo la elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRS por sus siglas en inglés), éstas prácticas no estaban acordadas bajo una declaración de este tipo. Sin entrar a discutir o debatir la pertinencia de los acuerdos, la DP facilita a los países de la región conocer de primera mano su situación en términos de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad y contrastarla con otros países. Recordemos que el alcance de los compromisos de la DP supone un ejercicio cuyo propósito consiste en hacer la vida de los gobiernos en desarrollo más fácil (no para los donantes).

La región ha tenido dificultad en definir una posición de bloque sobre la adhesión a la DP. Algunos países se han adherido sin ninguna restricción y otros han puesto condicionamientos o plantean debates alternos. De todas maneras, lo que queda claro es que la adhesión a la DP nivela por debajo a los países y hace reflexionar a los países beneficiarios, en especial aquellos que cuentan con avances en sus sistemas de planeación, si efectivamente han logrado procesos de coordinación sostenibles.

A pesar que el promedio de la dependencia de la ayuda en la región es relativamente bajo, y que por consiguiente es poca la AOD que se dirige a la inversión, la DP pone la atención en el efecto multiplicador que puede

generar ésta a través de la consolidación de compromisos reales dentro de un marco multianual fiable y previsible.

Reconociendo que muchas veces la región necesita más oportunidades de acceso a mercados que recursos financieros, la DP hace bien en coordinar el apoyo de la cooperación en la creación de estrategias conjuntas para instalar capacidades nacionales y regionales y transferir conocimiento especializado.

La DP concentra sus esfuerzos en los aspectos mínimos de la eficacia. Sin embargo, el continente puede esperar con la adhesión, y posterior implementación de la declaración, un mayor apalancamiento de nuevas formas de financiación para el desarrollo y un reconocimiento como región en el escenario internacional.

En principio, la mayor coordinación va a definir con claridad las áreas prioritarias para recibir la asistencia internacional. Es decir, un mayor grado de apropiación y alineación debe venir acompañado de un flujo de recursos financieros y técnicos, además de armonizados y predecibles, por parte de los donantes.

El alcance de la DP está determinado en función del liderazgo que ejerza la región para comprometer a los donantes a realizar esfuerzos paralelos a los que ejecutan los países receptores. Un ejemplo de esto es la posibilidad de tener fondos con rendición de cuentas conjuntas entre los donantes y los receptores.

La DP también debe servir para responder al interrogante de si la ayuda debe conformarse como un instrumento focalizado en la lucha contra la pobreza o si debe concebirse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de aquellos países que la necesitan. La respuesta puede estar

CAPÍTULO V

en dos partes. Por un lado, es necesaria la ayuda en los ODM en la región para superar los problemas más inmediatos. Y por otro, deben incorporarse nuevas temáticas en la agenda de la ayuda con el propósito de salir de la trampa de la pobreza en que han quedado muchos países latinoamericanos y del Caribe.

Algunas de las problemáticas del desarrollo que pueden interesarle a la región y que deben discutirse en el marco de la DP son: I) restricciones comerciales sin compensación; II) ausencia de una regulación multilateral de empresas multinacionales; III) falta de tribunales para el arbitraje equitativo de la deuda externa, IV) débil fiscalidad y baja representación en los órganos de regulación de los países de renta media y V) asimetría en el comercio mundial.

3. ADAPTANDO LA DECLARACION DE PARÍS AL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Contexto

La región es un buen socio para la implementación de la DP. En términos generales, los países que se han adherido a ella se encuentran alineados a sus principios, tienen una capacidad de indicar el avance de las metas, favorecen el apoyo a presupuestos y reconocen la necesidad de lograr una mayor planeación orientada a resultados.

También son muchos los países de la región que han avanzado en los preceptos que propone la DP y que todavía no se han adherido a ella. Este es el caso de Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Uruguay, entre otros, que han acordado con los donantes actividades orientadas a una mayor eficacia de la ayuda.

Los países que han adherido, consideran que la DP ha traído ventajas a ella, notables en la gestión de la ayuda. Entre los beneficios encontrados se destaca: la confianza y el diálogo entre los actores del proceso; el inicio de una programación sectorial; la mejora en los sistemas de información nacional; la concreción de un único documento de planeación que defina, además, las prioridades de cooperación internacional; la importancia de asegurar un mayor equilibrio en la participación de actores, como la inclusión de gobiernos de provincias y municipios, sociedad civil y ONG; y el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

La lectura de documentos sobre la DP así como los borradores de políticas para el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Ghana, 2008) mostraron una ausencia práctica en la ejecución de los principios. Por el momento existe un exagerado acervo de información teórico que adolece de practicidad. El informe de progreso (The Progress Report on Aid Effectiveness) queda corto en la sistematización de lecciones aprendidas.

Los países que no han concretado su adhesión, generalmente los países que tienen mejores niveles de ingreso per cápita, consideran que es necesario ampliar el alcance de la DP. Si bien no critican los principios de la DP, pues además los comparten y tratan de alcanzarlos dentro de sus propios contextos, señalan que no es conveniente otorgarle a la DP el status de política de cooperación internacional, pues limita su alcance y focaliza la ayuda solamente a sus compromisos. Por eso, la DP debe ser considerada como un instrumento para asegurar la eficacia, permitiendo ampliar la agenda de desarrollo con nuevos temas que son más próximos a la realidad del continente, y no como un dogma que determine y condicione la cooperación en los próximos años.

Inputs

De manera general, la región avanza en los sistemas de apropiación del desarrollo. Sin embargo, es urgente trabajar en dos aspectos fundamentales. Por un lado, la apropiación puede terminar siendo un sofisma si no se fortalecen las estructuras de la sociedad civil en el continente. La generación de procesos de desarrollo inclusivos no sólo supone la creación de mecanismos de participación, sino también la consolidación de una sociedad plural y con un alto grado de responsabilidad social (accountability). Por otro lado, es necesario profundizar la descentralización política y administrativa en lo local. La gobernabilidad local viene acompañada de una efectiva transferencia de autonomía a las regiones que en principio son las tomadoras de decisiones de desarrollo. La DP incluye la temática de la "apropiación democrática" pero resulta necesario debatirla a la luz de los avances en la región.

La condición de donantes emergentes es cada vez más una realidad en la región. Chile es un ejemplo de esta tendencia al ser uno de los principales oferentes de cooperación técnica paralela en los temas de nutrición, tecnología, políticas públicas y vivienda en el continente. El aporte de los países emergentes también puede ser visto como un efecto inductor de progreso sobre otros países, lo cual conduce a una mayor estabilidad en el sistema internacional. La DP no reconoce esta realidad al no precisar compromisos frente a la Cooperación Sur - Sur.

La globalización y los fenómenos que la acompañan, como la "paradiplomacia", han generado una serie de oportunidades de acción a los actores locales de los países receptores. Una de ellas es la cada vez más difundida cooperación descentralizada. Este

instrumento sustituye el papel tradicional de los territorios en el sistema de cooperación internacional por uno más proactivo. Esta modalidad de cooperación es bastante dinámica en Latinoamérica y El Caribe. De hecho, la Comisión de la Unión Europea mantiene un diálogo permanente con la región en este tema. Por todas estas razones, la región y en especial el liderazgo colombiano hizo bien en haber motivado el debate para incluir este tema en la declaración del III Foro de Alto Nivel en Accra y sugerir esta modalidad como mecanismo para la triangulación de la ayuda.

América Latina y El Caribe tienen un alto número de países de renta media que presentan importantes déficit social y fragilidad institucional. Los avances que han presentado estos países se caracterizan por ser volátiles y con notables regresiones, especialmente en sus indicadores de desarrollo. Son países profundamente vulnerables a shocks externos y a crisis internas, lo que impide que puedan compensar sus retrocesos sociales y económicos en periodos de expansión. Si embargo, también son países con capacidad de generar bienes públicos regionales y de favorecer desarrollo a otros países una vez ellos mejoren su situación. Este panorama aboga por un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional en apoyar los procesos de desarrollo de estos países y como tal la DP debe ajustarse en torno a esta necesidad.

La DP insta a los signatarios en la necesidad de incluir a la sociedad civil en los procesos de apropiación, sin embargo no habla sobre otros actores locales que son dinámicos en el contexto Latinoamericano y del Caribe. En concreto, el papel que vienen cumpliendo fundaciones del sector privado en la región con estrategias de filantropía estratégica debe ser gestionado y articulado a favor de la eficacia de la cooperación al desarrollo.

CAPÍTULO V

La coordinación de la ayuda en la región se ha realizado a través de dos vías. Algunos países han definido estrategias de reducción de la pobreza –PRS– y otros han definido estrategias de cooperación internacional. La DP propone el primer instrumento, sin embargo, el segundo no es excluyente para favorecer la alineación. Lo importante de la efectividad de la ayuda consiste en lograr que los países receptores prioricen su demanda de cooperación y alineen la ayuda de fuentes bilaterales, multilaterales y de organismos descentralizados.

Se consideran como grandes líneas de concertación en cooperación para el compromiso de mutua responsabilidad los siguientes: I) consolidación institucional, II) inserción en los mercados financieros internacionales y III) acumulación de capacidades tecnológicas.

4. RIESGOS Y RETOS

Riesgos

Existen diferentes puntos de vista en la región sobre el impacto de la DP. Para muchos países de la región la DP no va a cambiar la manera como los donantes destinan la ayuda. Esto en parte explica por qué algunos países han iniciado ejercicios paralelos de coordinación al propuesto por la DP. Para construir un discurso como región, en donde todos los países se sientan incluidos, es necesario generar confianza entre las partes e instar por la implementación de un enfoque pragmático en el cumplimiento de los compromisos. De no ser así, la DP va terminar siendo otro documento más de buenas intenciones.

En ese sentido, dejar la implementación de la DP sin hacer ajustes a la realidad de los países del continente, en especial los países de renta media, puede alterar la efectividad de este instrumento. Por ejemplo, algunos de

los indicadores que propone la DP no tienen importancia para contextos institucionales de algunos países de la región. Es más, los enfoques y las prácticas que algunos países han incorporado, con el fin de modernizar la gestión de la ayuda, no son analizados en los reportes de progreso de la DP.

La ayuda hacia los países de renta media no cuenta con una agenda especializada de desarrollo. Como se vio anteriormente, los ODM, que orientan la cooperación hacia la lucha contra la pobreza extrema, excluyen en parte las necesidades más urgentes de desarrollo de los países de renta media. El riesgo para la cooperación internacional consiste en que los ODM terminen por convertirse en una agenda de desarrollo excluyente pues en lugar de ser complementaria ha terminado por desplazar necesidades legítimas de colectivos de países.

La adhesión y monitoreo de la DP trae ventajas para los países altamente dependientes de la ayuda y costos (falta de reconocimiento y avance en coordinación) para los países que tienen una baja dependencia en la ayuda. Esta dualidad en los incentivos para participar en la DP no permite considerar la eficacia de la ayuda como un proceso de connotación global.

Exigir el compromiso que los donantes especialicen su ayuda en función a las diferentes categorías de los países, puede agudizar la tendencia de preferidos y huérfanos en la política de ayuda.

Los países de la región esperan mucho de la DP, sin embargo no deben sobredimensionar sus expectativas. La DP, al ser un instrumento de carácter declaratorio y no vinculante, debe complementarse con un enfoque pragmático en la implementación de la DP que permita apreciar y validar los avances.

En la actualidad el proceso de monitoreo de la DP es desgastador y complejo, especialmente para su interpretación en el nivel local.

Retos

Para ALC puede ser provechoso especializar la práctica de los donantes con relación a los países beneficiarios de la ayuda. Un ejemplo de ello es la diferenciación institucional realizada por la Comisión Europea frente a los destinatarios de la ayuda. El apoyo que se destina a los países que tienen un ingreso per cápita bajo se conoce como cooperación al desarrollo, que está respaldada por el acuerdo mundial de los ODM, y es gestionada por la Dirección General de Desarrollo. El apoyo dirigido a los países de renta media (que es la mayoría de estados en ALC) se conoce como asistencia exterior y es gestionada por la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Para dar una atención especializada a los países según sus necesidades conviene utilizar la diferenciación que hace el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. La clasificación se da en función de: I) países de renta media, II) países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza, III) países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: falta voluntad, IV) países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: administración pública débil, V) países en conflicto, VI) prioridades políticas y VII) países con necesidades específicas. Esta especialización permite a los donantes usar sus ventajas comparativas en la región.

De igual modo, la región está caracterizada por su heterogeneidad social, económica, política y geográfica. Por lo tanto merece una atención especializada y no grupal. Conviene

dar una diferenciación de apoyo al desarrollo según las necesidades de los países.

El creciente dinamismo que han tomado algunos países de la región como donantes emergentes (Colombia, Chile, México, Brasil, entre otros) merece ser coordinado bajo la DP. No sólo es un tema de interés para ALC. También lo es para el caso de Asia, con países cada vez más interesados en exportar sus experiencias exitosas a otros países (bajo la modalidad de Cooperación Sur-Sur), como es el caso de la India, Egipto, Turquía, Rusia y China.

Es necesario ofrecerle a la DP un valor agregado para los países emergentes de la región. Si bien el ejercicio de la DP es loable e importante, no necesariamente es pertinente para estos países. Es más, las lecciones aprendidas de estos países en torno a la apropiación y consolidación de sistemas nacionales fuertes deben ser sistematizadas para ofrecer marcos de referencia a los países que van hacia la convergencia de estos objetivos. En esta misma línea, se constituye como reto en la región compartir información sobre victorias tempranas y la administración exitosa de la ayuda al desarrollo.

La AOD que se destina a los países de renta media de la región puede ser poco eficiente para alcanzar los ODM, pues el monto per cápita de la ayuda da poco apalancamiento (leverage). La región debe avanzar en torno a los compromisos de la Cumbre de Monterrey sobre financiación al desarrollo y acercar al sector privado, a través de inversión extranjera directa, con el proceso de desarrollo de la región.

La dependencia de la ayuda es baja para los países de renta media. Esto supone que el interés por la ayuda no esté, exclusivamente, afiliada a los recursos financieros sino a su

CAPÍTULO V

aporte político. La DP en el fondo favorece un gran acuerdo político por una mayor efectividad de la ayuda, sin embargo éste no es explícito. El reto se fundamenta en que la región pueda identificar los beneficios o costos políticos de la ayuda con el fin de exigirle en este aspecto a la DP.

La DP abre un desafío sin precedentes en la manera cómo se gestiona la ayuda al desarrollo. En ese orden de ideas, ALC debe ser más activa en los escenarios internacionales con el fin de incluir sus prioridades y necesidades en las agendas de desarrollo global. Buscar un reconocimiento temático e instrumental debe orientar en buena parte los insumos que la región debe mostrar en el IV Foro de Alto Nivel previsto para el año 2011.

Como se ha visto, la Cooperación Sur-Sur ha abierto la posibilidad para que diferentes actores locales se incorporen a los flujos internacionales de cooperación de una manera mucho más fácil.

La ayuda internacional debe caracterizarse por generar un efecto multiplicador y no por ser una fuente de recursos que se acaban en el corto plazo. Por ello, supone un reto para ALC orientar los recursos de la ayuda hacia la inversión de capital físico y humano y no, como muchas veces se hace, hacia el gasto. Es más, muchas veces los flujos de ayuda se orientan a financiar rubros que son responsabilidad del estado. Esta transición sólo puede ser efectiva en la medida que se definan estrategias de generación de capacidades de los actores locales.

Es necesario realizar una evaluación de impacto de la política de cooperación al desarrollo. Además de fijarse en los procedimientos es necesario revisar los beneficios de la misma para el país receptor.

Un reto a debatir consiste en formalizar la creación de una institucionalidad de cooperación en la región, que acerque la coordinación a los beneficiarios del Sur.

La cooperación en ALC, además de ser gestionada por los países donantes, es ejecutada por una serie de agencias operadoras. Los esfuerzos de coordinación en la región no sólo deben ser entre donantes y receptores sino entre todos los eslabones del proceso.

Además de poner en el centro del debate la heterogeneidad de la región y la necesidad de dar una ayuda especializada a los países, es necesario insistir en el tránsito de una focalización país a una focalización al interior de cada país. La idea es mostrar también la necesidad que tienen los países de renta media de recibir ayuda para aliviar sus problemas de pobreza.

Las opciones de política en este caso consisten en, por un lado buscar estrategias de salida de la ayuda, o por otro encontrar nuevas justificaciones y mayor representatividad de los problemas de la región en foros internacionales, todo esto con el fin de vincular más estrechamente la ayuda internacional con el desarrollo de la región.

América Latina y el Caribe deben tomar como propio el liderazgo de un mayor compromiso de ayuda técnica y financiera hacia una región diversa. La condición de poseer la mayoría de países en la categoría de renta media la empoderan para actuar en los escenarios internacionales.

Finalmente, definir responsabilidades concretas supone la eliminación de la frase "todos desean la coordinación, pero ninguno quiere ser coordinado". Por ello, el alcance de la DP depende de hasta donde queramos dejar que la ayuda contribuya al logro de nuestros objetivos de desarrollo regionales.

VI. LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Breve análisis comparativo de su aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú

Luis Miguel Artieda Aramburú*

* Luis Miguel Artieda Aramburú: Analista y consultor peruano en temas de cooperación internacional para el desarrollo. El presente texto fue preparado por el autor como material de apoyo para el Taller Regional de América Latina y El Caribe: "Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", 29 al 31 de Octubre de 2007, Managua, Nicaragua. ALOP – The Reality of Aid – COSUDE – Coordinadora Civil de Nicaragua – Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo Local – Oxfam Intermón – Oxfam Gran Bretaña – Trocaire – Acsur Las Segovias – SNV.

VI. LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Breve análisis comparativo de su aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú

Luis Miguel Artieda Aramburú

INTRODUCCIÓN

El presente informe busca establecer el estado actual y las perspectivas de avance en cuanto a la implementación de las recomendaciones de la Declaración de París (DP) en América Latina y El Caribe (ALC) para incrementar la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Para ello se realiza un seguimiento a los casos de Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú, que han suscrito la DP y han desarrollado algunas iniciativas alrededor de su implementación. Se presenta la información de manera concreta y esquemática, ahondando en los datos por país y apoyándose en casos concretos de cada uno de ellos.

Se constata a través del informe que para que los países de ALC puedan mejorar la evidente situación de ineficiencia de la AOD deben preocuparse por ir más allá de los preceptos de la Declaración de París. De esta manera, son los países receptores, mucho más que los donantes, los agentes lógicamente llamados a incrementar la eficacia de sus sistemas de ayuda, no sólo desde el punto de vista estatal sino de manera incluyente para con las OSC.

Finalmente, no se debe centrar el tema de la eficiencia únicamente en la AOD, sino que se debe "empezar por casa", y lograr eficiencia interna en los sistemas nacionales de provisión de servicios de apoyo al desarrollo. Una forma clave de lograr lo anterior es utilizar la replica y el incremento de la escala de los programas exitosos. Ello se puede lograr a través de sistemas de gestión de conocimientos, a modo de recuperar los aprendizajes de un gran número de proyectos que son muy exitosos a nivel experimental, pero incapaces de generar un cambio cuantitativo, justamente por falta de difusión y de apropiación de los aprendizajes por parte de las políticas de desarrollo nacionales.

1. ANTECEDENTES

La Ayuda Oficial al Desarrollo y la evolución de las condiciones de vida en ALC

Luego de varias décadas de cooperación internacional para el desarrollo, se han generado impactos puntuales relevantes pero no se ha logrado con ella combatir de manera tangible la situación de pobreza de los países receptores de la ayuda. Si se toma como

CAPÍTULO VI

ejemplo a ALC, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹, la pobreza total se ha reducido apenas 0,7 puntos porcentuales en 25 años, al pasar de 40,5% en 1980 a 38,5% de la población total en 2005. En ese mismo período la producción de la región se incrementó en un 79%, mientras que la producción mundial se duplicó². Esto devela la grave situación de inequidad, concentración de la riqueza y de evidente ineficacia de la AOD que prevalece hasta hoy en la región.

Este fenómeno ha concitado la atención del mundo académico y a través de una serie de investigaciones empíricas se ha constatado que existe un sustento sólido a las críticas vertidas tanto sobre la eficacia de la AOD como sobre las propias motivaciones de la ayuda, que muchas veces se encuentran en contraposición con las necesidades de los países receptores (Alonso, 2004).³

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la eficacia de la AOD

En este contexto, en el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propició la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de una lista de metas a lograr para el año 2015 respecto de 8 temas fundamentales como pobreza, hambre, educación, mortalidad infantil, entre otros.

A 7 años de su adopción, se presenta muy complicado el panorama para alcanzar dichas metas. Una importante causa de este problema es la falta de eficiencia y eficacia en la ayuda que brinda la AOD.

De acuerdo con el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GADC, 2007), el concepto de Eficacia de la Ayuda está referido a la medida en que la AOD logra obtener efectos reales en la reducción de los niveles de pobreza en la población beneficiaria. Cuando se habla de efectos se está haciendo referencia a cambios sostenibles en la tendencia de la variable pobreza, más que a impactos de proyectos puntuales que tienden a diluirse junto con el apoyo de los mismos.

Así, el GA distingue tres razones por las cuales el concepto de eficacia de la ayuda es importante:

- Enfoca la atención en la situación global, asegurando que los objetivos supremos del sistema de ayuda en su conjunto sean alcanzados.
- Puede contribuir a asegurar que el sistema de la ayuda internacional se mantenga fiel a su vocación fundamental, haciendo frente a intereses conflictivos de índole política o burocrática, imperativos institucionales, metas de política extranjera u objetivos comerciales que podrían desviar la ayuda de su objetivo principal.
- Sirve para enmarcar el análisis de la experiencia general adquirida en materia de buenas prácticas y para establecer un consenso sobre la manera en que se podría mejorar la ayuda.

¹ CEPAL: Información disponible en: <http://www.cepal.cl/prensa/noticias/comunicados/1/27481/grafico1panosoc.pdf>

² Naciones Unidas: Información disponible en <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

³ Alonso identifica tanto motivaciones visibles y legítimas (reducción de la pobreza y desigualdad social) como motivaciones más bien ocultas y (comerciales, geopolíticas).

Sin embargo, existe una serie de problemas que limitan la eficacia y efectividad de la AOD:

- Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
- Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
- Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.
- Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.
- Los donantes agrupados en la OCDE, que se benefician por la asimetría en la distribución mundial del ingreso, no son precisamente los más indicados para solucionar el problema de la ineficaz ayuda que prestan (Alonso, 2004).

La Declaración de París como medio para promover mayor eficacia en la ayuda

Como una estrategia para superar este problema, en marzo de 2005, 90 países, además de donantes y receptores de ayuda, suscribieron la Declaración de París para incrementar la eficacia de la ayuda. En ella, los representantes de dichos países

acordaron que para alcanzar los ODM es necesario incrementar el apoyo al desarrollo pero incrementado a su vez y de manera significativa el nivel de eficacia con la cual este apoyo se brinda y gestiona.

La DP incluye una herramienta de monitoreo de la aplicación de sus recomendaciones en torno a 5 principios clave: apropiación local, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

Se trata de una respuesta a la falta de eficiencia y eficacia en la cooperación al desarrollo, con la intención de incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM. En tal sentido la DP se plantea realizar una serie de aportes para incrementar el impacto de la ayuda:⁴

La Declaración de París va más allá de los acuerdos previos:

Más que una declaración de principios, la DP delinea una hoja de ruta práctica y orientada a la acción que busca mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los 56 compromisos de los adherentes están organizados alrededor de 5 principios clave:

Apropiación local: Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ejemplo: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

Alineamiento: Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

⁴ Tomado de www.oecd.org

CAPÍTULO VI

Armonización: Incrementar la utilización de enfoques programáticos, eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes.

Gestión orientada a resultados: Alcanzar el máximo rendimiento posible.

Responsabilidad mutua: Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

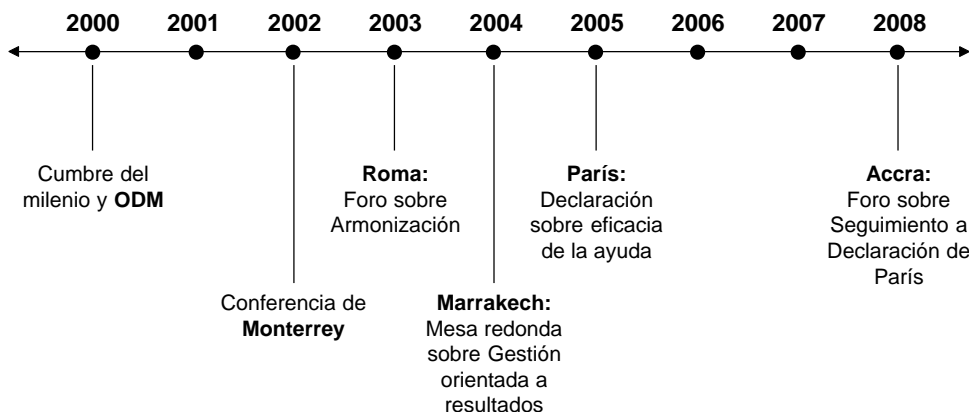
Se plantean doce indicadores para monitorear el progreso en la consecución de resultados:

Los 12 indicadores de eficacia de la ayuda fueron desarrollados como un instrumento para dar seguimiento e incidir hacia un mayor compromiso de los adherentes. Se han fijado metas al 2010 para 11 de los objetivos que han sido diseñados para fomentar el progreso a nivel global entre los países y organizaciones adheridas a la DP.

Resumen de principios e indicadores de la DP

Principio	Indicador
Apropiación Local	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas
Alineamiento	<p>Sistemas nacionales fiables</p> <p>Flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</p> <p>Reforzar las capacidades con apoyo coordinado</p> <p>Uso de sistemas de gestión de finanzas públicas del país</p> <p>Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país</p> <p>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</p> <p>La ayuda es más predecible</p> <p>Ayuda desligada</p>
Armonización	<p>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</p> <p>Fomentar análisis comunes</p>
Gestión orientada a resultados	Marcos orientados a los resultados
Responsabilidad mutua	Mutua responsabilidad

En busca de una solución: cronología de los avances para incrementar el impacto de la AOD



2. AVANCES EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Situación general

A partir de la encuesta de monitoreo realizada en 2005 sobre los 12 indicadores estipulados en la DP, se cuenta con una línea de base de los mismos para 34 de los países adherentes.

A pesar de tratarse de una primera medición, una serie de problemas pudieron identificarse a nivel global (OECD 2006, p. 13):

- El costo de la descoordinación es muy alto. En los países más pequeños y dependientes de la ayuda, existen muchos

actores con objetivos encontrados, lo que genera altos costos de transacción.

- Persiste la ayuda atada.
- Divergencias entre las políticas de la fuente y la aplicación en el campo.
- Se debe reforzar la apropiación local.
- Igualmente se ha avanzado poco en la gestión por resultados.

Para ver si estos problemas se replican en el contexto de los países seleccionados (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú), primeramente se presenta en el cuadro siguiente la Situación General por país, la misma que denota un nivel entre moderado y bajo de avance para los 4 países en torno a los 5 principios.

Principio	Bolivia	Honduras	Nicaragua	Perú
Apropiación local	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Alineamiento	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Armonización	Bajo	Moderado	Bajo	Bajo
Gestión orientada a resultados	Moderado	Moderado	Moderado	ND
Responsabilidad mutua	Moderado	Moderado	Moderado	Bajo

CAPÍTULO VI

Con la intención de conocer cuáles son las causas del pobre nivel de avance en cuanto a la implementación de las recomendaciones de la DP en los países mencionados, se analiza a continuación el detalle de los indicadores que determinan el desempeño de cada país en los 5 principios señalados. El análisis de los indicadores se complementa con algunos casos específicos de los países seleccionados, extraídos de la encuesta mencionada previamente.

Principio 1: Apropiación local

De acuerdo con el Reporte de Progreso del Marco Integral de Desarrollo (MID), elaborado por el Banco Mundial para 2005,⁵ el progreso de los países seleccionados en cuanto a operativizar mediante planes sus estrategias de desarrollo es medio o bajo.

El reporte del MID evalúa 4 principios: visión holística de largo plazo, identificación del país con las iniciativas, relación de colaboración dirigida por el propio país y orientación a los resultados. El resultado general para los países seleccionados se muestra en el siguiente cuadro (Indicador 1):

Indicador 1: Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas

País	Puntaje
Bolivia	Acciones siendo implementadas
Honduras	Acciones siendo implementadas
Nicaragua	Elementos existentes o siendo considerados
Perú	ND

Fuente: World Bank. *CDF Progress Report for 2005*.

⁵ Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/DFINTRANET/Resources/EnablingCountryCapacity-Vol.I.pdf>

Es importante mencionar que los países que el mencionado reporte considera como ejemplo a seguir, tales como Etiopía, Ruanda o Mozambique, entre otros, son países correlativamente con mayor presencia y dependencia de la ayuda exterior (la AOD es mayor al 10% de su PBI).⁶ Esto permite advertir una motivación lógica detrás del diseño de estrategias de desarrollo: a mayor dependencia de la AOD, los países en cuestión tendrán más incentivos para desarrollar herramientas más sofisticadas de planificación del desarrollo.

Ejemplos concretos Indicador 1: estrategias de desarrollo operativas

Perú ha realizado un importante esfuerzo de concertación multisectorial a través del denominado "Acuerdo Nacional". Dicho acuerdo reunió a expertos de diversas disciplinas para coordinar los lineamientos de política a través del Plan Nacional de Competitividad.⁷ Lamentablemente, dicho plan no ha podido ser aterrizado a presupuestos operativos ya que su implementación depende de múltiples actores con intereses y mandatos superpuestos y disímiles.

Bolivia implementó durante los últimos años una Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, sin embargo, sus indicadores de pobreza empeoraron en el mismo período (Andersen & Evia, 2003). Ante ello, se está cambiando el enfoque de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, haciendo mayor énfasis en el sector productivo de la economía. Se han seleccionado 14 sub-sectores con una elevada capacidad de generar empleo donde el sector público, conjuntamente con el sector privado, desarrollará infraestructura, acceso a mercados, asistencia técnica, entrenamiento, entre otros.

⁶ Banco Mundial, *World Development Indicators, Key Development Data & Statistics*, estadísticas disponibles en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:64133163~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

⁷ CNC, Las matrices de planificación del Plan Nacional de Competitividad están disponibles en http://www.perucompite.gob.pe/Documentos/PNC_Matriz_0610-2.pdf

Principio 2: Alineamiento

Se trata del principio más importante de la DP (abarca 7 de los 12 indicadores). Esto se debe a la necesidad de disminuir la fuerte discrecionalidad que tradicionalmente ha existido en la AOD (Alonso, 2004).

El indicador 2a intenta medir, en una escala de 1 a 6, el nivel de utilización del país de buenas prácticas generalmente aceptadas en cuanto a la gestión de las finanzas públicas. En este caso, luego de revisar los criterios de calificación,⁸ se deduce que los países seleccionados poseen un avance entre moderado y bueno en cuanto a: I) el diseño de políticas explícitas y relacionadas con sus presupuestos, II) al adecuado cumplimiento de los presupuestos planteados y III) a la adecuada conciliación de las cuentas fiscales a manera de obtener y difundir oportunamente la información de las finanzas públicas.

Indicador 2a: Sistemas nacionales fiables

País	Puntaje
Bolivia	3.5
Honduras	4.0
Nicaragua	3.5
Perú	ND

Fuente: World Bank. **Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)**, 2005.

⁸ Banco Mundial, Country Policy and Institutional Assessments, 2006 Assessment Questionnaire, p.39. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21378540~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>

Ejemplos concretos Indicador 2a: sistemas nacionales fiables

Honduras ha avanzado de manera importante hacia la institución de sistemas nacionales fiables para el manejo presupuestal y financiero del Estado. Dicho país cuenta desde 2003 con un Sistema Integrado de Administración Financiera que ha sido recientemente habilitado para que los Ministerios puedan acceder fácilmente a la información e incorporar la suya con el fin de conciliar ingresos y gastos fiscales. La encuesta señala que a pesar de estos avances, el uso del mencionado sistema aún puede incrementarse largamente entre las entidades gubernamentales hondureñas.

Bolivia posee un sofisticado Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, sin embargo, el Contralor de la República, cargo teóricamente diseñado para auditar la gestión pública, en la práctica no posee poderes vinculantes y por ende aún no ha realizado una auditoría al desempeño de las políticas y programas gubernamentales.

Como se aprecia en el siguiente cuadro (Indicador 3), para el caso de Nicaragua, el 73% de los flujos de ayuda son reflejados en el presupuesto nacional. Este ratio es considerablemente menor en Perú (43%) mientras que en Bolivia y Honduras extrañamente la ayuda presupuestada por el Estado es mayor a la ayuda efectivamente realizada. Esto se puede deber a problemas de registro de la ayuda recibida.

Indicador 3: Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales

País	Estimado de flujos de ayuda en el presupuesto del Gobierno (millones US\$)	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	%
Bolivia	885	628	141
Honduras	667	334	200
Nicaragua	305	418	73
Perú	197	429	46

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

CAPÍTULO VI

Ejemplos concretos Indicador 3: la AOD se alinea

Nicaragua cuenta ahora con una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, que se enmarca en un Plan Nacional de Desarrollo. Dichos instrumentos han sido operativizados a nivel sectorial a través de matrices presupuestales que han facilitado un alineamiento relevante de las actividades de los donantes a las prioridades nacionales.

Perú muestra una aparente contradicción. En efecto, el problema que limita la capacidad de alineamiento a los planes nacionales no es la ausencia de planes concertados de largo plazo sino la abundancia de los mismos, sin un correlato real en la ejecución. En otras palabras, la calidad de los planes es sumamente baja y esto determina que no sean operativizados. Este fenómeno se replica con fuerza en los tres niveles de gobierno: local, regional y central.

El cuadro siguiente (Indicador 4) presenta el porcentaje de la cooperación técnica que es coordinada con las instancias estatales y está en correspondencia con las estrategias de desarrollo nacional. Es interesante constatar que el nivel de alineamiento del apoyo es muy disímil en los casos seleccionados. Mientras que Bolivia despunta con un apreciable 80%, en el caso peruano tan solo el 5% del total de la cooperación técnica se desarrolla de manera coordinada y coherente con las estratégicas nacionales de desarrollo.

Indicador 4: Reforzar las actividades con apoyo coordinado

País	Cooperación técnica coordinada (millones US\$)	Total de cooperación técnica (millones US\$)	%
Bolivia	143	178	80
Honduras	70	148	47
Nicaragua	36	124	29
Perú	14	267	5

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 4: apoyo coordinado

Perú posee una administración pública no profesionalizada y sumamente volátil, lo cual explica la baja acumulación de capital institucional en el Estado y por ende el pobre desempeño del país en materia de apoyo coordinado. La rotación de personal es muy elevada ya que se guía por criterios políticos más que técnicos, esto explica que sólo un 5% de la ayuda sea coordinada, ya que los donantes encuentran muy difícil trabajar y firmar convenios con cuadros estatales que serán reemplazados sin razón aparente.

Nicaragua considera que la cooperación técnica es coordinada cuando ésta está apoyando explícitamente las prioridades definidas por el Gobierno. Esta cooperación debe ser formalizada a través de un documento, por ejemplo, un acuerdo bilateral, un memorando de entendimiento y una resolución de un grupo de trabajo sectorial. Según la encuesta, la principal limitante que actúa en contra de esta coordinación es la inexistencia de una estrategia gubernamental integral para el desarrollo de capacidades en las entidades estatales, lo que determina altos costos de transacción y una ayuda fragmentada y descoordinada.

El indicador 5b demuestra que existe aún mucho por hacer en el desarrollo de sistemas de aprovisionamiento fiables en los países seleccionados. Así, sólo una pequeña parte de la AOD a estos países es canalizada a través de sistemas de aprovisionamiento estatales.

Indicador 5b: Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país

País	Ayuda canalizada por sistemas de aprovisionamiento (millones US\$)	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	%
Bolivia	95	628	15
Honduras	17	334	5
Nicaragua	116	418	28
Perú	188	429	44

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 5b: uso de sistemas nacionales de aprovisionamiento

Honduras posee una Ley Orgánica del Presupuesto (2005) que promueve la regulación del gasto público. Sin embargo, de acuerdo con el Gobierno, existen problemas en términos del registro de la cooperación no reembolsable, la falta de planes de gasto de mediano plazo por parte de los donantes y sobre todo una falta de coordinación entre el gobierno y los donantes en lo que respecta a los sistemas nacionales de gasto.

Perú presenta un porcentaje relativamente alto en este indicador y esto no es sorprendente si se toman en cuenta los avances realizados durante los últimos años en torno al tema del Gobierno Electrónico y a las compras corporativas por parte del Estado.

Otro punto interesante en el tema de alineamiento es el que se recoge mediante el Indicador 6. Este indicador mide la capacidad de los donantes y los países socios de hacer efectiva la AOD sin tener que construir estructuras administrativas ad hoc para la implementación.

La información presentada en el cuadro siguiente constituye una línea de base del número de estructuras de implementación

paralelas, el mismo que se debería reducir paulatinamente hacia 2010. Con ello, el objetivo es que se fortalezca la institucionalidad local y que los cambios que pretende impulsar la AOD sean sostenibles e institucionalizados, ya que de otra forma se desvanecerán cuando se acabe la ayuda.

Indicador 6: Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas

País	Número de unidades de implementación paralelas
Bolivia	66
Honduras	52
Nicaragua	107
Perú	55

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 6: unidades paralelas de implementación (UPI)

Nicaragua enfrenta un problema central para la reducción de las UPI ya que los donantes internacionales continúan utilizando procedimientos de implementación diferentes a los del país. En este sentido, para que los esfuerzos por transferir las UPI a las agencias del gobierno no terminen en una excesiva sobrecarga de las mismas, los donantes deberían adecuar sus procedimientos a los del Estado.

Honduras presenta un caso en el que se han realizado importantes esfuerzos para limitar la utilización de las UPI como soporte administrativo de los proyectos, mientras que la responsabilidad de la operación técnica de los proyectos financiados por donantes viene siendo paulatinamente absorbida por instituciones del gobierno. Los mencionados esfuerzos incluyen la propuesta de incluir las UPI dentro de la operatividad de los Ministerios a través de Unidades Administradoras de Programas.

CAPÍTULO VI

Como se aprecia en el cuadro siguiente (Indicador 7), con excepción de Perú los avances son interesantes en los países seleccionados en cuanto al porcentaje de la AOD que se desembolsa y ejecuta dentro del período fiscal en el que se había programado.

Indicador 7: La ayuda es más predecible

País	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	Ayuda programada por los donantes para ser desembolsada en el año fiscal (millones US\$)	%
Bolivia	455	722	63
Honduras	291	404	72
Nicaragua	384	549	70
Perú	211	440	48

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Finalmente, otro tema importante en cuanto al principio de Alineamiento es el relacionado con la ayuda desligada (Indicador 8), cuyo porcentaje ya es bastante considerable para los países seleccionados, como se muestra en el siguiente cuadro.

Indicador 8: Ayuda desligada

País	Ayuda desligada (millones US\$)	Ayuda bilateral total (millones US\$)	%
Bolivia	258	330	78
Honduras	742	1009	74
Nicaragua	411	482	85
Perú	114	180	63

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 8: ayuda desligada

Bolivia y Perú representan casos en los que es lógico esperar que el porcentaje de ayuda desligada sea relativamente menor dado que existe una fuerte tendencia de la cooperación estadounidense a atar la ayuda a la erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca.

Principio 3: Armonización

La duplicidad de esfuerzos tanto entre los cooperantes como entre las instituciones de los países aliados representa un problema medular que atenta contra la eficacia de la ayuda en los países seleccionados.

Este problema se aprecia claramente en los siguientes tres indicadores (9, 10^a y 10b) ya que en los tres cuadros siguientes se aprecia claramente que: I) la mayor parte de la AOD se canaliza en ausencia de un enfoque programático común y II) tanto los trabajos de análisis como las misiones de campo de los donantes (y de las instituciones del Gobierno) se realizan de manera paralela y descoordinada.

Esta situación ocasiona que se eleven considerablemente los costos de transacción asociados con la AOD y se desperdicien recursos en el recojo de información que ya existe. En suma, con una mayor coordinación sería posible racionalizar gran parte de los recursos actualmente malgastados, lo cual ayudaría a obtener mejores resultados con los mismos recursos y por ende incrementar la eficacia de la AOD.

Indicador 9: Uso de disposiciones o procedimientos comunes

País	Ayuda suministrada a través de enfoques basados en programas (millones US\$)	Total de ayuda desembolsada (millones US\$)	%
Bolivia	253	791	32
Honduras	185	432	43
Nicaragua	256	533	48
Perú	87	559	16

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Indicador 10a: Fomentar análisis comunes: misiones coordinadas

País	Misiones coordinadas entre donantes	Total de misiones de donantes	%
Bolivia	44	257	17
Honduras	112	521	21
Nicaragua	34	356	10
Perú	9	81	11

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Indicador 10b: Fomentar análisis comunes: trabajos analíticos

País	Trabajos analíticos coordinados entre donantes	Total de trabajos analíticos	%
Bolivia	15	50	30
Honduras	64	141	45
Nicaragua	34	64	53
Perú	8	55	15

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicadores 9, 10^a y 10b: armonización

Perú ha realizado esfuerzos para armonizar las políticas de ayuda a través de la Agencia Peruana de Cooperación internacional (APCI), sin embargo, la capacidad de convocatoria de dicha agencia es muy limitada. Adicionalmente, se evidencia una falta de interés en torno a la armonización debido a que los proyectos financiados por donaciones bilaterales requieren simplemente la presencia nominal de una contraparte gubernamental. Así, el nivel de responsabilidad de los funcionarios es bajo o nulo con respecto a los compromisos del proyecto, trayendo como consecuencia un limitado nivel de coordinación y armonización entre proyectos.

De acuerdo con el GA, en términos de eficacia de las OSC, un factor especialmente importante son las maneras en que las diversas OSC están estructuradas para trabajar conjuntamente en actividades de defensa de intereses y de diálogo sobre políticas. Las OSC pueden sumar sus fuerzas de diversas maneras, a través de organismos coordinadores o alianzas temporales o bien mediante redes más informales. Estas iniciativas pueden contribuir a reagrupar los intereses de numerosas OSC y acercar más eficazmente a los responsables de elaborar políticas y a los grupos de base (Perkin y Court, 2005, p. 5).

Sin embargo, la recomendación de trabajar con enfoques programáticos coordinados entre OSC se ve dificultada ya que ellas compiten entre sí por los fondos.

Por otro lado las grandes OSC pueden trabajar más fácilmente enfoques programáticos mientras que las pequeñas se especializan en proyectos de desarrollo comunitario, con alto impacto en el nivel micro pero con altos costos de transacción y aprendizaje.

Principio 4: Gestión orientada a resultados

El nivel de avance en cuanto a la presencia de Marcos de Desempeño transparentes y que puedan ser supervisados es moderado para los países seleccionados.

Indicador 11: Marcos orientados a resultados

País	Ranking
Bolivia	C
Honduras	C
Nicaragua	C
Perú	ND

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

CAPÍTULO VI

Ejemplos concretos Indicador 11: Gestión orientada a resultados

Honduras ha realizado mejoras en la calidad y disponibilidad de información relacionada con los niveles de pobreza: se ha realizado un censo en 2001, una encuesta sobre pobreza en 2005 y un estudio de medición de condiciones de vida en 2004. Para hacer más disponible la información se ha aprobado recientemente en el congreso una Ley de Transparencia y se ha empezado a colocar datos sobre presupuesto y reducción de pobreza en varias webs gubernamentales. A pesar de estos esfuerzos para contar con una estrategia nacional de estadísticas para el desarrollo, las capacidades para el recojo de información permanecen fragmentadas.

Nicaragua también ha demostrado que se encuentra en un franco proceso de mejora en cuanto a la disponibilidad y calidad de información acerca de los niveles de pobreza. Ejemplo de ello es la realización de encuestas completas que cubrieron los temas de Niveles de Vida, Demografía y Salud en 2005. Otro avance importante es la implementación por parte del Gobierno de un sistema computarizado de monitoreo y evaluación a nivel nacional que incluye 51 indicadores cuya medición ayudará a obtener información valiosa para tomar decisiones sobre los resultados de la AOD.

Principio 5: Responsabilidad mutua

El cuadro siguiente (Indicador 12) muestra qué países han adoptado a la fecha mecanismos para la revisión mutua de los compromisos de la Declaración de París.

Indicador 12: MUTUA RESPONSABILIDAD

País	Ranking
Bolivia	SÍ
Honduras	NO
Nicaragua	SÍ
Perú	NO

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, París, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 12: Mutua responsabilidad

Nicaragua ha implementado ya un mecanismo a nivel nacional que permite la evaluación conjunta (gobierno y donantes) del progreso de acuerdo con compromisos pre-establecidos de efectividad de la ayuda, incluyendo los principios de la misma Declaración de París. Esto se debe en parte a que Nicaragua es uno de los países que implementó de manera piloto las recomendaciones de la Declaración de Roma sobre armonización en 2003.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

A la luz de un análisis básico de los principales agregados socioeconómicos queda claro que la inequidad y la pobreza se mantienen como dos de los principales problemas que enfrenta la comunidad mundial actual.

Dicha lamentable situación no constituye novedad como tampoco lo es la gran cantidad de esfuerzos (humanos y financieros) que se despliegan en la AOD a nivel mundial. Ello permite deducir directamente el punto de partida del presente análisis: los cuestionamientos sobre la eficacia de la AOD poseen un evidente asidero empírico.

En este sentido, resulta pertinente y necesario reducir los costos de transacción relacionados con la AOD a modo de hacerla más eficiente. En este sentido la Declaración de París provee un marco de referencia y un punto de partida, aunque limitado, capaz de provocar reflexión de la comunidad internacional acerca de la necesidad de no seguir apoyando flujos de AOD que no logren la mayor parte de sus resultados esperados.

Luego de haber revisado el nivel base de avance en cuanto a las recomendaciones de la Declaración de París para un grupo de 4 países de ALC, se comprueba que la situación de logro en cuanto a los principios e indicadores estipulados se encuentra entre moderada y baja.

Esta realidad debe llamar a la acción a los principales decisores de política en el ámbito latinoamericano y caribeño. Máxime cuando la Declaración de París evalúa la eficacia de la AOD únicamente a nivel de la relación donante – gobierno, dejando de lado el gran número de relaciones (y recursos) manejados directamente por las OSC, ámbito donde definitivamente se replica - acaso con mayor intensidad – la falta de alineamiento y armonización que constituyen los ejes más importantes en la búsqueda de una mayor eficacia de la AOD.

Recomendaciones

Cabe señalar que los esfuerzos que se emprendan para mejoras justamente los temas de alineamiento y armonización no pueden darse de manera robótica, sobre todo en ausencia de un sistema integral y coherente al cual alinearse o con el cual armonizar. En efecto, en general en ALC constituye un riesgo alinear la ayuda a las políticas nacionales de reducción de pobreza cuando no hay verdadera inclusión de la sociedad civil en su elaboración e implementación.

En este contexto, tanto las OSC como las instituciones del Estado y los donantes deberían destinar mayor cantidad de recursos a promover el ordenamiento y planificación interna coordinada. Desde el ámbito gubernamental, la constitución de centros de planificación estratégica nacionales constituye la principal tarea pendiente para la mayor parte de países de ALC.

Al contar con este tipo de instancias de coordinación y planificación nacional, se torna más realista la posibilidad de promover una ayuda alineada y armonizada, en el marco de políticas públicas pensadas de manera integral, a diferencia de la fragmentación y superposición de políticas de apoyo que impera actualmente en ALC.

En suma, es necesario que los países de ALC observen los preceptos de la Declaración de París pero no se limiten a ellos. Así, son los países receptores, mucho más que los donantes, los agentes lógicamente llamados a incrementar la eficacia de sus sistemas de ayuda, no sólo desde el punto de vista estatal sino de manera incluyente para con las OSC.

Finalmente, no se debe centrar el tema de la eficiencia únicamente en la AOD, se debe "empezar por casa", y lograr eficiencia interna en los sistemas nacionales de provisión de servicios de apoyo al desarrollo. Una forma clave de lograr lo anterior es utilizar la replica y el incremento de la escala de los programas exitosos. Ello se puede lograr a través de sistemas de gestión de conocimientos, a modo de recuperar los aprendizajes de un gran número de proyectos que son muy exitosos a nivel experimental, pero incapaces de generar un cambio cuantitativo, justamente por falta de difusión y de apropiación de los aprendizajes por parte de las políticas de desarrollo nacionales.

CAPÍTULO VI

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2006): **Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2006**, Lima, ALOP-DESCO-Oxfam Gran Bretaña-The Reality of Aid, pp. 13 – 44.

Andersen & Evia (2003): **La Efectividad de la Ayuda Externa en Bolivia**, DFID.

Alonso, José Antonio (2004): "El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje", Madrid, *The European Journal of Development Resarch*.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, GA-DC (2007): **Sociedad civil y eficacia de la ayuda: Documento conceptual**.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (2007): **Sociedad civil y eficacia de la ayuda: Síntesis de las cuestiones en juego**.

OECD-DAC (2005): **Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability**. High Level Forum, February 28-March 2, París, OECD.

OECD-DAC (2007): **Survey on Monitoring the Paris Declaration**, París, OECD.

Organización de las Naciones Unidas (2000): **Objetivos de Desarrollo del Milenio**.

World Bank (2005): **CDF Progress Report for 2005**.

World Bank (2006): **Country Policy and Institutional Assessments, 2006 Assessment Questionnaire**.

PÁGINAS WEB

www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20EJDR.pdf

www.odi.org.uk/publications/opinions/3_aid_architecture_rev_oct4.html

www.oecd.org

www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_3236398_38542068_1_1_1_1,00.html

www.aidharmonization.org

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20919987~menuPK:2540090~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html>

<http://www.perucompite.gob.pe>

<http://www.cepal.cl/prensa/noticias/comunicados/1/27481/grafico1panosoc.pdf>

<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

VII. LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Jorge Balbis y Camilo Tovar*

* Jorge Balbis: Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C.
- ALOP.
Camilo Tovar: Coordinador de la Representación en Europa de ALOP.

VII. LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Jorge Balbis y Camilo Tovar

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la dinámica de sus relaciones, así como por la influencia de las nuevas tendencias internacionales sobre la justificación y la eficacia de la ayuda para el desarrollo con países de renta media, la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) está procesando importantes cambios en los últimos años.

Enmarcada, por un lado, en una larga relación histórica en la que se entrecruzan numerosas variables, la tradicional cooperación entre la UE y Latinoamérica constituye uno de los pilares de la Asociación Estratégica que ambas regiones se han propuesto construir desde el año 1999.¹ Como es sabido, a la fecha, la UE es ya el primer donante, el primer inversor y el segundo socio comercial (el primero en

MERCOSUR y Chile) de AL.² Sin embargo, distintos factores conspiran contra una mayor vigorización de las relaciones entre Europa y AL, como por ejemplo, el que AL forme parte o sea vista como una zona de influencia inmediata de los Estados Unidos; los diferentes objetivos, roles y pesos de cada uno a nivel global; el reciente ingreso de nuevos estados a la UE con todos los retos que le plantean al proyecto comunitario en términos de prioridades; las mismas tendencias del comercio entre las dos regiones que muestran un comportamiento desfavorable en comparación al comercio de AL con el resto del mundo, etcétera.

Por otro lado, la cooperación de la UE con AL se enmarca también en el contexto de los contrastes del desarrollo propios de la región y de los debates sobre la justificación de la ayuda que reciben países de ingreso medio

¹ Objetivo establecido en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y El Caribe, celebrada ese año en Río de Janeiro, Brasil. En la actualidad, la cooperación al desarrollo es uno, junto con el diálogo político y las relaciones comerciales, de los tres pilares de los Acuerdos de Asociación que la UE ha celebrado o negocia con distintos países y regiones de AL como instrumentos para la construcción de la referida Asociación Estratégica birregional.

² La condición de primer donante para AL de la UE deriva de sumar los aportes que realizan individualmente sus países miembros con los que vierte la Comisión Europea. Esto es así mismo a pesar de que en los últimos años la mayoría de los integrantes de la UE que cooperan individualmente con AL han disminuido sus aportes hacia la región. Por su parte, la CE ha aumentado los recursos destinados a la región, aunque este crecimiento no llega a compensar totalmente la disminución mencionada.

CAPÍTULO VII

como los latinoamericanos. Y es que si bien la casi totalidad de los países latinoamericanos tienen grados intermedios de desarrollo -por lo que son clasificados como países de renta media-, y mismo reconociendo las marcadas diferencias que encubre dicha categoría, en general en todos persevera la pobreza y persiste la desigualdad.³ De allí entonces la pregunta de cómo puede la ayuda europea contribuir a reducir la pobreza y la inequidad en países de ingreso medio como los latinoamericanos. La cuestión de la justificación de la ayuda en este caso está por lo tanto ligada a la de su eficacia en contextos de desarrollo desigual donde la calidad del crecimiento sigue siendo deficiente en términos de generar equidad.

Esta preocupación se ha visto reflejada en la evolución seguida por la cooperación de la UE con AL en los últimos años, lo que se ha traducido, entre otros aspectos, en una mayor concentración de la ayuda en un número más reducido de países receptores privilegiando a Centroamérica y a los países de la Comunidad Andina (especialmente Perú y Bolivia) y disminuyendo, por otro lado, la ayuda a los países más desarrollados (países del MERCOSUR, Chile y México), con los que se privilegia otro tipo de cooperación que tiene mayor relación con el comercio, las inversiones y la cooperación científica y tecnológica.⁴ Pero por otra parte, y más allá de la concentración de recursos anotada, entre los expertos sobre la cooperación entre

la UE y AL, se reconoce como un problema el desfase que existe entre el discurso oficial de la cooperación europea y la realidad de su práctica que afecta el logro de la eficacia buscada: "*Existe una percepción generalizada de que los programas europeos de cooperación bilateral no se adecúan a las demandas reales de los estados ni de la población latinoamericana, menos aún de los más pobres o de los socialmente marginados*".⁵

Sobre este particular los mismos expertos destacan algunos puntos que estarían limitando el logro de mayores impactos y eficacia de dicha cooperación, como ser que los documentos de estrategia-país (que orientan la ejecución de la cooperación comunitaria con cada receptor) son elaborados básicamente por equipos técnicos europeos, con escasa o nula participación de las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil latinoamericanas; o que en la definición de los programas y proyectos juegan un papel decisivo las misiones técnicas cuyos integrantes no siempre cuentan con el perfil requerido y en muchos otros conocen poco la realidad propia de cada país y de las regiones en donde operan los proyectos; o también que la ineficiencia, burocracia y falta de profesionalismo en el manejo de los recursos para los programas de ayuda para el desarrollo de la UE en Bruselas son alarmantes, así como frecuentemente también ocurre con la calidad y oportunidad de las contrapartidas financiera y técnica latinoamericanas; tanto como que en el proceso de consultas con las contrapartes nacionales, el protagonismo local es limitado y no existe transparencia (se organizan instancias de consulta en las cuales se

³ Para una caracterización de los países de AL como países de ingreso medio, véase: Santiso, "¿Paraiso?", pp. 21-38.

⁴ En el ámbito de la cooperación bilateral, los países latinoamericanos que concentran la mayor parte de la cooperación europea -en orden de importancia- son Bolivia, Perú, Nicaragua, El Salvador y Brasil. Asimismo, Brasil concentra casi un tercio de la cooperación multilateral europea para AL.

⁵ Valderrama, *Relaciones*, p. 17.

informa sobre lo ya decidido y se validan las propuestas de los consultores externos, sin que se difunda información adecuada sobre el presupuesto previsto ni se discutan opciones), etcétera.⁶

Sobre varias de estas cuestiones se volverá con más profundidad en el desarrollo de este artículo, pero su solo enunciado justifica reflexionar sobre los objetivos, la calidad y la eficacia de la ayuda de la UE en países de ingreso medio como los latinoamericanos a la luz de algunos cambios que se están procesando en dicha cooperación. En función de ello, este artículo tiene un doble propósito. Primero, trata de ubicar la cooperación con AL dentro de los nuevos esquemas que orientan la ayuda al desarrollo de la UE. Segundo, ofrece unas pautas para reflexionar sobre la justificación y eficacia de la cooperación europea con AL a partir de la evaluación realizada por ALOP de algunos ejemplos concretos de la cooperación de la UE con algunos de sus países y/o regiones. Empero, es necesario subrayar que la preocupación mayor de este análisis no reside tanto en discutir la cantidad de recursos suministrados por la cooperación de la UE a los países de AL, sino más bien reflexionar sobre su calidad, es decir, sobre la eficacia de la ayuda europea en países de ingreso medio con las características de los latinoamericanos.

1. LA BÚSQUDA EN LA UE DE UNA MAYOR EFICACIA DE SU AYUDA AL DESARROLLO

La preocupación de la UE por aumentar la eficacia de su ayuda se enmarca dentro del

esfuerzo realizado por los donantes para mejorar la calidad de su aporte al desarrollo, sabiendo que éste constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países avanzados adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo.⁷ En ese sentido se inscribe la firma de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), entre otros donantes, por los países de la UE integrantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como un conjunto de disposiciones adoptadas por la UE en los años posteriores en consonancia con el propósito de mejorar la calidad y eficacia de su cooperación.

A este respecto, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado el 20 de diciembre de 2005, proporciona por primera vez un marco común de objetivos y principios para guiar la cooperación al desarrollo de la UE en un ámbito de complementariedad (entre la Comunidad Europea y los Estados Miembros de la UE). Este Consenso precisa también cómo esa visión conjunta será implementada a nivel de la Comunidad Europea bajo una renovada política de cooperación al desarrollo.⁸ En este marco, la preocupación de la UE respecto del logro de una mayor

⁷ Como bien anota José A. Sanahuja, de hecho, algunas de las políticas que adoptan los países avanzados, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda: "El esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario". Sanahuja, "¿Más?", p. 80.

⁸ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo" (2006/C 46/01).

⁶ Santiso, "¿Paraíso?", Ob.cit.

CAPÍTULO VII

calidad y eficacia de su ayuda al desarrollo tuvo una expresión política de gran importancia a través de la aprobación por el Consejo Europeo, en abril de 2006, de una propuesta de la Comisión Europea (CE) encaminada al logro de una programación común que haga más eficaz la ayuda al desarrollo. Esta decisión reconoció la necesidad de acompañar el incremento en el nivel de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE con un "*mayor rigor*" y una mejor coordinación entre los donantes, para obtener el máximo partido de los recursos. Este compromiso, que se implementará de manera "*gradual y voluntaria*", llevará a los Estados miembros a utilizar un formato común a la hora de diseñar las estrategias nacionales de cooperación, constituyéndose en un instrumento que facilitará el análisis común y la posibilidad de elaborar una programación plurianual conjunta entre los miembros de la UE. En materia de financiación, la idea es que Estados miembros y la CE puedan destinar sus recursos al mismo proyecto. En definitiva, el objetivo es armonizar los procedimientos, evitar traslapamientos y reducir costes.

Como consecuencia de este acuerdo, a finales de Diciembre de 2006 el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo (PE) adoptaron un nuevo reglamento para la ejecución de la cooperación al desarrollo comunitaria: el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).⁹ El mismo constituye el nuevo marco legal y financiero de la ayuda comunitaria para el período 2007-2013, que se implementará mediante pro-

gramas geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica) y programas temáticos, y que afectará de manera significativa la práctica futura de la cooperación europea con AL.¹⁰

El nuevo marco normativo de la cooperación de la UE

La cooperación al desarrollo de la UE con los países de AL estuvo regida hasta el año 2007 por el llamado Reglamento ALA vigente desde 1992 como marco legal para la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica de la UE con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (ALA).¹¹ Como viene de mencionarse, a fines del 2006 el Consejo de la UE y el PE adoptaron el ICD que se implementará durante el período 2007-2013 mediante programas geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica) y programas temáticos.¹²

A partir de esta decisión y en pleno debate del presupuesto comunitario plurianual 2007-2013 (Perspectivas Financieras), la CE propuso una nueva arquitectura de los instrumentos de ayuda exterior basados en políticas y cuestiones horizontales. Luego de intensos y extensos debates, en abril de 2006 se adoptaron dichas Perspectivas Financieras 2007-2013, en las cuales se incluyó un

¹⁰ Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

¹¹ Reglamento (CE) N° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

¹² Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

⁹ El nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) se estableció el 18 de diciembre de 2006 mediante un reglamento de co-decisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. El ICD reemplaza a 13 reglamentos anteriores (geográficos y temáticos) bajo los cuales se implementaba hasta 2007 la cooperación de la UE.

rubro referido a "La UE como actor mundial" que agrupa todas sus acciones exteriores con una asignación financiera de • 49.500 millones, equivalente al 5,7% del presupuesto total para el periodo 2007-2013.¹³ Este acuerdo presupuestario despejó el camino para la adopción de los instrumentos legislativos y financieros para la implementación de las políticas exteriores comunitarias, entre las que se cuenta la de cooperación. En el Cuadro 1 se relacionan los instrumentos y su peso financiero dentro del rubro "La UE como actor mundial" de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

En su primer título el ICD fija el ámbito de aplicación, los objetivos y principios generales de la cooperación europea, entre los cuales

se resalta el objetivo primordial de erradicar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, mediante la prosecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Así mismo se establece que las actividades de cooperación financiadas deben cumplir con los criterios de la asistencia oficial al desarrollo definidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE; se da prioridad en la asignación a los países menos desarrollados y de renta baja; se expresa la intención de fomentar procesos de desarrollo que el país socio dirija y haya hecho suyo y se indica la necesaria coordinación y armonización de la ayuda.

Cuadro 1

Instrumento	Finalidad	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	Peso relativo (aproximado)
Instrumentos basados en políticas			
Desarrollo (ICD)	Programas temáticos y geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica)	16 897	34%
Pre Adhesión	Ayuda en favor de los países candidatos y de los potenciales países candidatos a ser miembros de la UE	11 468	23%
Vecindad	Destinado a los países mediterráneos y vecinos inmediatos de Europa continental	11 181	22%
Democracia y Derechos Humanos	Derechos humanos y libertades fundamentales, consolidar y promover la democracia y el Estado de Derecho	1 104	2%
Países Industrializados	Relaciones de la UE con países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australasia	172	0.3%

¹³ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (2007-2013).

CAPÍTULO VII

Cuadro 1

Instrumento	Finalidad	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	Peso relativo (aproximado)
<i>Instrumentos horizontales o específicos para responder a las crisis</i>			
Ayuda Humanitaria	Atender emergencias y ayuda a víctimas de desastres naturales o conflictos armados. Desde 2007 incluye la ayuda alimentaria	5 613	11%
Estabilidad	Respuesta a situaciones de emergencia o crisis, retos globales y trans-regionales con componentes de estabilidad o seguridad	2 062	4%
Política Exterior y de Seguridad Común	Acciones conjuntas para hacer frente a situaciones específicas donde una acción operativa de la UE pueda ser requerida	665	1.3%
Seguridad Nuclear	Protección contra las radiaciones, aplicación de salvaguardias en terceros países y depósitos de residuos	524	1%
Ayuda Macroeconómica	Ayuda en forma de préstamos o subvenciones a la balanza de pagos de países terceros	665	1.3%

Fuente: Elaboración ALOP en base a documentos e información de la Comisión Europea.

El segundo título del ICD define las líneas generales de los programas geográficos y temáticos. En cuanto a los programas geográficos, el ICD cubre las actividades de cooperación de la UE en países y regiones en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica, en los siguientes ámbitos: Desarrollo humano (necesidades esenciales con primordial atención a la educación primaria y la sanidad), cohesión social y empleo, buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales, comercio e integración regional, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, agua y energía, infraestructuras, comunicaciones y transportes, situaciones consecutivas a las crisis y Estados frágiles.

Respecto a América Latina, el ICD estipula atender especialmente los siguientes ámbitos de cooperación: Fomentar la cohesión social, lo que supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión prestando atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la mejora de los servicios sociales básicos, la inversión productiva, las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes. Favorecer la integración regional, incluido el apoyo a la interconexión de las redes de infraestructuras. Apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas. Apoyar la creación de una

zona común UE-América Latina de enseñanza superior. Fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

En cuanto a los programas temáticos el ICD estipula que los mismos estarán subordinados a los programas geográficos y tratarán un tema o un ámbito específico que afecte a un conjunto de países socios no determinados por criterios geográficos, o cubrirán actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una actuación internacional sin base geográfica específica. Se definen cinco programas temáticos: Invertir en los ciudadanos (apoyando actuaciones en ámbitos que afecten directamente a las condiciones de vida y al bienestar de los ciudadanos, centrándose en los países más pobres y menos desarrollados y en las capas menos favorecidas de la

población, incluyendo actividades en salud, educación, género, cultura, empleo y cohesión social, juventud e infancia); medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, entre ellos la energía (integrando los requisitos de protección del medio ambiente en las políticas de cooperación y otras políticas exteriores, y contribuyendo a fomentar las políticas de medio ambiente y energía de la UE en el exterior); agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo (co-financiando las iniciativas propuestas o emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales); seguridad alimentaria (aumentando la seguridad alimentaria a favor de la población más pobre y más vulnerable y contribuyendo a lograr el ODM relativo a la pobreza y el hambre) y finalmente, migración y asilo (apoyando a los países en sus esfuerzos por lograr una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones).

Cuadro 2: Presupuesto indicativo de la Cooperación de la UE 2007-2013

Programa	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	% del total
Programas Geográficos	10 057	59.5
Asia	5 187	30.7
América Latina	2 690	15.9
Sudáfrica	980	5.8
Asia Central	719	4,2
Oriente Próximo	481	2.8
Programas temáticos	5 596	33.1
Seguridad alimentaria	1 709	10.1
Agentes no estatales y autoridades locales	1 639	9.7
Invertir en los ciudadanos	1 060	6.3
Medio ambiente y recursos naturales	804	4.7
Migración y asilo	384	2.3
Países ACP signatarios Protocolo del Azúcar	1 244	7.4
TOTAL	16 897	100

Fuente: Elaboración ALOP en base a documentos e información de la Comisión Europea.

CAPÍTULO VII

Programación, implementación y evaluación de la cooperación de la UE

Programación

La programación y asignación de los fondos de cooperación de la UE se establecen en el marco de los Documentos de Estrategia por País (DEP) y por Región (DER). La elaboración de los DEP/DER se debe fundar en los principios de eficacia de la ayuda y serán objeto de una revisión intermedia en 2010. Para los países y regiones de AL el proceso de elaboración de los DEP/DER empezó a finales de 2005 y finalizó durante el primer semestre de 2007 cuando la mayoría de los DEP/DER fueron adoptados por la CE.

Los DEP/DER se elaboran en base a unas directrices comunes definidas por la CE que establecen criterios generales para su diseño y estructura. La estructura debe contener tres elementos: a) descripción de los objetivos generales de la cooperación de la CE; b) análisis de la situación política, económica, social y medioambiental del país o región receptor de la ayuda; y c) balance de la cooperación actual y pasada de la CE, procurando incluir la cooperación de los Estados Miembros de la UE y otros donantes.

El proceso de elaboración de los DEP/DER se divide en tres fases: elaboración de una primera versión, control de calidad y adopción, cada una de ellas incluyendo varios pasos. Durante su desarrollo es posible que se introduzcan algunos cambios a los documentos, por lo que éstos son enviados al Parlamento Europeo y al Comité de Gestión (en este caso llamado Comité ICD) que asiste a la CE en la implementación de las políticas comunitarias. El Comité emite su dictamen sobre los documentos por votación de mayoría cualificada. El ICD dispone un rol reforzado para el PE en la adopción de los

DEP/DER, por lo cual es consultado sobre los documentos borrador.

Los DEP/DER establecen un Programa Indicativo Plurianual (PIP) para cada país y región, que en la medida de lo posible debe ser objeto de un acuerdo con los países y regiones socios. El PIP precisa los sectores prioritarios elegidos para la cooperación de la CE, los objetivos específicos, resultados esperados e indicadores para medir estos resultados. La programación de actividades específicas en los sectores prioritarios definidos por el PIP se hace bajo los Programas de Acción Anuales (PAA). Este mecanismo es una de las innovaciones que establece el ICD ya que anteriormente la programación de actividades se hacía caso por caso, sin estar enmarcadas en un PAA.

Evaluación

El ICD dispone que a más tardar el 31 de diciembre de 2010 la CE debe presentar al PE y al Consejo de la UE un informe de evaluación sobre los tres primeros años de aplicación (2007 -2010) del Reglamento ICD. Esto supone que tanto los programas geográficos (estrategias país y región) como los programas temáticos serán sujeto de una evaluación de término medio antes de 2010. Sin embargo no hay claridad sobre este proceso y al parecer no existe un procedimiento establecido. Adicionalmente, el ICD contiene un apartado (artículo 33) referido a la evaluación en el cual se afirma que la CE vigilará y revisará periódicamente sus programas, y evaluará los resultados de la ejecución de las políticas y programas geográficos y temáticos, de las políticas sectoriales, así como la eficacia de la programación, cuando proceda por medio de evaluaciones externas e independientes, a fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos y de elaborar reco-

mendaciones para mejorar las operaciones futuras. Deberá prestarse especial atención a los sectores sociales y a los progresos realizados hacia el logro de los ODM. Así mismo, el artículo menciona que la CE contará con la participación de todos los participantes pertinentes, incluidos los agentes no estatales y las autoridades locales, en la fase de evaluación de la ayuda comunitaria.

Control democrático y rol de la sociedad civil en la cooperación de la UE

Un componente innovador y de gran relevancia del ICD son sus disposiciones en cuanto al control democrático de la programación de la cooperación comunitaria. En especial el rol reforzado del PE y algunas referencias a la consulta con la sociedad civil.

El rol del PE respecto de la cooperación de la UE se ve reforzado con el ICD, así como el diálogo entre el PE y la CE con el fin de posibilitar un control parlamentario efectivo de la ejecución del Instrumento. En la práctica esto se traduce en un "*control democrático*" realizado por el PE sobre las estrategias de cooperación, ejercicio realizado por primera vez por la Eurocámara. El control del PE se ha llevado a cabo sobre los borradores de documentos de estrategia (DEP/DER) en los primeros meses de 2007, resultando en un detallado informe del PE y tres resoluciones legislativas. En este proceso el PE ha invitado a la sociedad civil a expresar su opinión sobre las estrategias de cooperación, espacio que ha sido aprovechado por ALOP y redes europeas de ONGs para manifestar sus consideraciones al respecto.¹⁴

¹⁴ Informe preliminar: Implementación de las Estrategias Regionales y las Estrategias de País de la Unión Europea en América Latina; ALOP - APRODEV - CIDSE; Agosto de 2008. http://www.observatorioeal-alop.eu/wcm/dmdocuments/Informe%20APRODEV%20ALOP%20CIDSE_Aug2008.pdf

Adicional a este parcial e informal acceso al debate político que se abre para la sociedad civil gracias al reforzado papel del PE, el ICD establece que los documentos de estrategia se elaborarán, en principio, basándose en un diálogo con el país receptor de la ayuda y asociando a la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. En la práctica, esto significa que la CE debe consultar a la sociedad civil local en la elaboración de las estrategias de cooperación. En los países de AL, aunque se llevaron a cabo consultas, actores de la sociedad civil que participaron de estas han manifestado que la mayoría fueron pobres, limitadas en su convocatoria y deficientes en cuanto a la metodología. Una carencia común fue la falta de información o acceso a ésta con muy poco tiempo de anticipación. En algunos casos los convocados no sabían exactamente que se trataba de una consulta sobre la estrategia de cooperación hasta llegar a la reunión, donde conocieron los documentos. También ha habido muchos cuestionamientos en cuanto a los criterios utilizados para las convocatorias a estas consultas, muchas veces limitándose a los actores de sociedad civil que implementan proyectos o cooperan con la CE.

2. EVALUACIÓN DE CASOS DE LA COOPERACIÓN DE LA UE EN AL

Si estos son los nuevos marcos políticos y operativos con los que la UE busca aumentar la eficacia de su ayuda, en el caso particular de AL, lo ocurrido con algunas experiencias recientes de su cooperación demuestran lo difícil que es lograrlo, aunque también se deben reconocer algunos éxitos al respecto. Para uno y otro resultado contribuyen una serie de razones, no sólo atribuibles a la responsabilidad del donante sino también a una serie de factores que escapan a su

CAPÍTULO VII

voluntad o control, ya que derivan de atributos o situaciones propias del receptor o de cada proyecto en particular. Pero lo que también es cierto es que varios de los problemas detectados podrían ser objeto de un diferente abordaje —por ambas partes, donante y receptor— a la hora del diseño y la implementación de la cooperación acordada con el fin de mejorar los impactos y aumentar la eficacia de los proyectos. Y en este sentido, no cabe duda que si la UE quiere aumentar la calidad y la eficacia de su ayuda, los mecanismos seguidos hasta ahora para diseñar e implementar su cooperación, por lo menos para el caso de AL, necesitan ser revisados y ajustados atendiendo a una serie de situaciones que no se limitan a lo escrito en la nueva normativa comunitaria, sino a lo que indican las propias realidades en la que ella opera.

Así se desprende de los resultados que arrojan algunas evaluaciones parciales de la cooperación de la UE con AL que ha llevado a cabo ALOP en los últimos años en el marco de los trabajos de su Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina.¹⁵ El monitoreo referido se efectuó sobre tres casos de cooperación de la UE con algún país o región de AL en el año 2007: el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS) en Chiapas (México), el proyecto Laboratorios de Paz (Colombia) y el proyecto Dimensión Socio-laboral del MERCOSUR.¹⁶ Y si bien se trata de proyectos de muy distinta naturaleza y

porte (incluyendo desde una iniciativa de apoyo institucional a un aspecto de un proceso de integración regional como el MERCOSUR ejecutado fundamentalmente por autoridades nacionales de los países comprendidos, a una problemática de conflicto armado en el caso de los Laboratorios de Paz en Colombia en el que la participación de los actores sociales locales deviene fundamental, hasta una experiencia de desarrollo económico y social integral acometido en conjunto con autoridades regionales como el caso del PRODESIS), en los tres se constatan defectos e impericias, tanto a la hora de su diseño como de su implementación, que disminuyen indudablemente el impacto y la eficacia buscados y generan serios cuestionamientos sobre su propia justificación. Una rápida revisión de algunos de los aspectos más salientes de la evaluación realizada de cada uno de los tres proyectos puede servir para sustentar estas afirmaciones.

PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO Y SOSTENIBLE (PRODESIS)

El Proyecto Integral y Sostenible Chiapas México, PRODESIS, es producto de un convenio entre la UE y el Gobierno del Estado de Chiapas, siendo el organismo de ejecución la Secretaría de Desarrollo Social de dicho Estado.¹⁷ El PRODESIS tiene como antecedente el Programa Cañadas (1995-2000), sustituido en el año 2001 por el Programa

¹⁵ El Proyecto Observatorio Social de las Relaciones UE-AL (POS) recibe apoyo de: la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 (Bélgica) y de Cordaid, Hivos, ICCO y Oxfam-Novib (Holanda). <http://www.observatorioueal-alop.eu>

¹⁶ Versiones completas de los informes pueden consultarse en el sitio Web de ALOP: www.alop.or.cr y en el del propio Observatorio: www.observatorioueal-alop.eu

¹⁷ El PRODESIS fue diseñado durante el año 2002 y el acuerdo para su ejecución firmado el 10 de Diciembre de 2003 por el convenio ALA/B7-310/2003/5756 entre la Comisión Europea y el Gobierno del Estado de Chiapas. Este convenio se realizó en el marco de la cooperación prevista en el Acuerdo Global vigente entre la UE y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado de Chiapas fue escogido como destinatario del proyecto por ser uno de los tres estados con mayores índices de pobreza

Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS), ya no auspiciado por el gobierno federal mexicano, sino por la administración chiapaneca.¹⁸ El proyecto se planteó como objetivos generales: la reducción de la pobreza; la mitigación de los procesos de degradación ambiental en la Región Selva del estado de Chiapas y la adaptación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable. Su presupuesto ascendió a los 31 millones de Euros, 15 millones aportados por la UE y 16 por el Estado mexicano a través del gobierno de Chiapas y su duración inicial comprendía el período 2004-2007, aunque luego se prolongó su ejecución hasta el año 2008.¹⁹

Respecto de su pertinencia, se puede señalar que las acciones emprendidas en el marco del proyecto no resultaron acordes con las condiciones naturales y sociales de la zona ya que, desde la fase de su planeación, la lógica interna de los sistemas de producción locales no fue tomada en cuenta de manera amplia y sistemática, ni se atendieron la lengua y los usos y costumbres

de los pueblos indígenas a los que estaba dirigido. Los Consejos Micro Regionales (CMR) previstos no desarrollaron metodologías apropiadas que permitieran evaluar e implementar las propuestas de las organizaciones sociales locales, por lo cual este proceso se dio básicamente a su consideración y criterio.

El proyecto se planteó la necesidad de impulsar "*proyectos de impacto regional*", pero en la práctica se practicó una "*pulverización*" de los recursos, así como de los apoyos entregados de forma individualizada, en muchos casos sin capacitación ni seguimiento, en lugar de contribuir al fortalecimiento de las estructuras comunitarias existentes (aunque es necesario reconocer que el PRODESIS no se propuso explícitamente el fortalecimiento del tejido social comunitario microregional o regional). El grado de apropiación de sus objetivos por la población beneficiaria es diferenciado, pero de manera general, es calificado como bajo debido a que los espacios directos de participación y las metodologías aplicadas no fueron las apropiadas.

y marginación del territorio mexicano (junto con Guerrero y Oaxaca). La UE evaluó que Chiapas era el estado más propicio para la ejecución del proyecto, el cual debía tener como ejes principales el desarrollo social y el combate a la pobreza con un vínculo estrecho hacia el cuidado del medio ambiente.

¹⁸ Es importante precisar que el PRODESIS se aplica solamente a 18 micro regiones que están localizadas alrededor de la Reserva de la Biósfera Montes Azules, a diferencia del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS) que pretendía abarcar la totalidad de la Región Selva (34 micro regiones).

¹⁹ La evaluación de la que da cuenta este documento tiene como soporte los cinco criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a saber: Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad (grado en que los efectos transformadores —beneficios— derivados del proyecto se podrían sostener en el tiempo una vez agotada la ayuda externa). Así mismo, adopta de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, otros

criterios, como ser: coherencia entre planteamientos y prácticas, participación social e integralidad, equidad y género, medio ambiente y sustentabilidad, aspectos tecnológicos y capacidades locales y necesidades de formación. Además, atiende adicionalmente a otros criterios, establecidos por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación de ALOP a saber: Coherencia del proyecto, líneas transversales, ámbito de trabajo y lugar de realización, y contenido innovador del proyecto. Para esta valoración se han considerado los diversos componentes del proyecto, así como la información oral y documental proporcionada por los individuos y organismos inscritos en el mismo, entre los cuales cabe destacar a los beneficiarios, los Colectivos Coordinadores (CC), los Consejos Micro Regionales (CMR), los técnicos del proyecto, los delegados subregionales y otros funcionarios gubernamentales. Asociada de ALOP responsable de la evaluación: ENLACE, Comunicación y Capacitación, A.C., www.enlacecc.org.

CAPÍTULO VII

El impacto generado por el PRODESIS no fue el esperado y los objetivos planteados en este proyecto quedaron lejos de ser alcanzados. Ello en parte se deriva del insuficiente trabajo de diagnóstico territorial -que reflejara un conocimiento preciso del contexto: social, político, económico, cultural y ambiental- realizado previamente al diseño y elaboración de los programas y proyectos, con el fin de asegurar su pertinencia y sostenibilidad. El PRODESIS realizó un diagnóstico territorial, pero fue un ejercicio que tuvo lugar cuando el proyecto ya estaba en marcha, lo cual indica que no hubo un conocimiento y reconocimiento previo de la región para el cual fue diseñado. Luego se habría requerido una eficiente coordinación entre las instancias gubernamentales involucradas en el proyecto en conjunto con los beneficiarios para lograr diseñar y desarrollar una metodología única para la elaboración de un plan de desarrollo regional, a partir del diagnóstico territorial y de la identificación de los potenciales económico-productivos con los que cuenta la región y que podrían ser el eje articulador del plan de desarrollo. Para ello se habría requerido generar verdaderos espacios de participación y toma de decisiones en donde los beneficiarios estuvieran involucrados desde la formulación, planeación, ejecución, monitoreo y evaluación, de la política social relacionada con su desarrollo.

Para ello habría sido necesaria una pertinente, adecuada y efectiva capacitación, en primer momento, a los técnicos del proyecto, para que éstos a su vez pudieran facilitar capacitaciones y seguimientos con metodologías mucho más especializadas, apropiadas y acordes a las necesidades que demandaran los proyectos a implementar. Habría sido necesario recurrir a instancias, universidades y organizaciones mexicanas

especializadas que conocieran ampliamente el contexto en el cual se desarrollarían los proyectos, para la asistencia técnica, evaluación y el monitoreo de los mismos. Así mismo fortalecer procesos de formación a partir de los saberes locales y la aplicación de metodologías de trabajo más horizontales y que se desarrollaran, en los espacios físicos en donde se ejecutarían los proyectos, la milpa, el taller, etc., permitiendo una mayor apropiación que contribuyera a su sostenibilidad. En este sentido, habría sido necesario capacitar en el uso sustentable de los recursos naturales para que los proyectos que se implementaran, incluyeran prácticas que transformen las actuales en el manejo de los recursos naturales y en la promoción de los sistemas integrales de producción.

LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA

El Proyecto "Laboratorios de Paz" (LP) es desarrollado en el marco de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) en Colombia, siendo estos entes regionales conformados por organizaciones sociales, instituciones privadas y públicas que promueven procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, con impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades y grupos sociales en las regiones donde actúan. Los PDP, como iniciativas y procesos sociales regionales buscan así consolidar procesos de desarrollo humano sostenible y de paz duradera en medio de contextos conflictivos.²⁰

Los PDP tienen su principal referente en la experiencia iniciada en la región del Magdalena Medio en los años 1995-1996, en

²⁰ Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), <http://www.cinep.org.co>

donde a partir de una convención de la Unión Sindical Obrera y la Empresa Estatal ECOPETROL, con la participación de la Diócesis de Barrancabermeja y actores de la sociedad civil regional y nacional, se planteó como objetivo construir una propuesta de desarrollo y paz desde un proceso participativo e incluyente para transformar las condiciones de exclusión e inequidad donde primara la vida con dignidad en las comunidades de la región. Esta iniciativa, apoyada económicamente en sus primeros momentos por ECOPETROL, fue posteriormente financiada a través de dos créditos del Banco Mundial a Colombia, entre los años 1998-2002, y posteriormente fue apoyada por la UE en lo que se constituyó como el Primer Laboratorio de Paz en el marco del PDP del Magdalena Medio (con un área de influencia con 30 municipios), y cuya entidad coordinadora regional es la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, conformada por la Diócesis de Barrancabermeja y el CINEP.

Los LP buscan apoyar iniciativas y procesos sociales articulados de participación ciudadana y de fortalecimiento institucional con el fin de realizar, en medio del conflicto colombiano, transformaciones sociales, económicas y políticas que permitan avanzar en la construcción de condiciones propicias para una paz duradera. Estas experiencias se han desarrollado en distintas regiones del país y en tiempos diferenciados: el primero, en el Magdalena Medio, inició su negociación hacia el año 2002 y durante el año 2008, estaba finalizando su segunda fase. El segundo, se está llevando a cabo en tres regiones: Oriente Antioqueño, Norte de Santander y Macizo-Patía en el sur occidente del país, inició su negociación en el año 2004 y está en ejecución hasta el año 2009. Y el tercero se lleva a cabo en la región de los Montes de María, al norte del país, y en el

oriente de Colombia en el departamento del Meta, inició su negociación en el 2005 y su ejecución terminará hacia el año 2010-2011.

Los resultados esperados con estas experiencias son tres: 1) Paz, derechos humanos y vida digna a través de la construcción de activos sociales, económicos que contribuyan a reducir el riesgo de desplazamiento o a mitigar efectos; 2) Fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática y participación ciudadana como prevención al conflicto y para reducir la vulnerabilidad de la población y las instituciones frente al mismo; y 3) Desarrollo económico sostenible mediante la recuperación de una red de protección social básica y de generación de ingresos para familias desplazadas en proceso de retorno y reubicación y estabilización económica.

Las lógicas de intervención de los PDP, cuyo horizonte es de largo plazo y tienen como referente contextos específicos, entran muchas veces en tensión con las políticas de intervención de la cooperación internacional de la UE, de otras agencias de cooperación y del Estado colombiano, ya que en varias ocasiones se ha llegado a discutir la dimensión de la autonomía de los PDP, quienes a su vez no se consideran sólo operadores de proyectos y políticas de los cooperantes (internacionales y nacionales) sino actores y sujetos regionales, facilitadores de procesos que se definen junto con los actores de la región y socios de la cooperación, bien sea internacional o nacional.

El reto más importante de los PDP es su carácter regional. Los cambios que con ellos pueden darse en términos de paz y desarrollo dependen de las condiciones del entorno que no necesariamente dependen de ellos ni van en su misma dirección. Hay otros actores en el territorio, que al igual que los PDP buscan transformaciones sociales, políticas y econó-

CAPÍTULO VII

micas, de manera que los PDP son un actor más que trata de incidir y tener impacto en los territorios. Por su parte, los LP surgen con un diseño institucional y normativo que busca privilegiar las oportunidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil en decisiones relativas al desarrollo y la paz de su territorio, en estrecha articulación con la institucionalidad pública. Cualquier modificación que altere esta posibilidad de participación, compromete el resultado de reconstitución del tejido social e institucional fracturado por el conflicto. Los LP han sido concebidos como espacios para promover nuevas formas de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado Local y Regional. Una excesiva intervención de los entes centrales de tutela puede interferir en la construcción de esta relación y comprometer las posibilidades de aprendizaje regional hacia escenarios de mayor concertación.

DIMENSIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR

El proyecto Dimensión Sociolaboral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) dio comienzo en el año 2003 como parte de la estrategia de la UE de apoyar la institucionalidad de ese proceso de integración. La zona de intervención del proyecto comprendió los países miembros de dicho bloque, esto es Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estando la coordinación y unidad de gestión del proyecto a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. La definición y ejecución del proyecto se inscribió dentro del Memorando de Entendimiento (firmado en julio de 2001) entre la UE y el MERCOSUR y en el Documento de Estrategia Regional para el MERCOSUR aprobado por la CE en 2002. Dicho Memorando definió tres áreas para la

cooperación de la UE con el bloque regional:
a) Refuerzo Institucional del MERCOSUR;
b) Dinamización de las estructuras económicas y comerciales del MERCOSUR, y c) Apoyo a la sociedad civil del MERCOSUR.²¹

El período de ejecución del proyecto abarcó desde junio de 2003 a junio de 2007, y los actores principales del mismo fueron el Sub Grupo de Trabajo 10 (responsable de los asuntos laborales, del empleo y de la seguridad social dentro de la institucionalidad del bloque regional); la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (órgano tripartito que apoya los trabajos de las autoridades regionales en la materia y la creación de mecanismos que faciliten el diálogo entre los distintos actores políticos y socioeconómicos en materia social); y el Foro Consultivo Económico y Social (órgano consultivo representativo de las organizaciones de la sociedad civil). El coste total del proyecto ascendió a € 1.250.000, siendo € 980.000 financiado por la CE y € 270.000 de contribución local (MERCOSUR).

La dimensión social del proceso de integración regional del MERCOSUR puede medirse en dos niveles: a través del grado de integración de las políticas sociales y las laborales por un lado, y por otro, por los niveles de institucionalidad orientados a asegurar el papel de la sociedad civil y de los actores sociales sobre la marcha de los acuerdos. En este sentido se identifican algunas dificultades inherentes al proceso de integración regional en materia social, las cuales de alguna manera incidieron en el proyecto de referencia. Una de ellas es que la construcción de acuerdos sociales y políticos de largo alcance, dependen en gran medida de la convicción que la sociedad civil organizada tenga sobre aquellos.

²¹ Asociada de ALOP responsable de la evaluación: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), <http://www.claeh.org.uy>

Otra de las dificultades es la heterogeneidad de las situaciones nacionales, que se refleja en las desigualdades de sus diferentes modalidades de relaciones colectivas e individuales de trabajo.

En lo que refiere a la pertinencia del proyecto, se puede afirmar que el excesivo tiempo que llevó el diseño y la aprobación del mismo (entre 7 y 10 años) afectó su correcta implementación, ya que las posibilidades de acción, y el contexto para el desarrollo de las actividades era muy disímil al planteado inicialmente. A ello, se sumó la constante rotación de los cuadros funcionales de los diferentes países, lo cual "resquebrajó" de alguna manera la continuidad de las acciones diseñadas y/o posteriormente ejecutadas, haciendo que las mismas no se ajustaran a lo previsto inicialmente.

Respecto de su impacto se considera que el proyecto en general tuvo un bajo nivel de impacto, debido fundamentalmente a la baja eficacia del logro de los objetivos propuestos en el mismo. En lo que refiere al fortalecimiento de las instancias del MERCOSUR implicadas en el diálogo socioeconómico, mediante un refuerzo del diálogo estructurado entre los distintos actores políticos y socioeconómicos, se visualiza que el impacto fue bajo, ya que no se logró cumplir con los cuatro componentes previstos para su alcance en el proyecto. Se considera que el proyecto, a nivel global, tuvo dificultades para lograr mantener sus resultados en el tiempo y, en lo que refiere a la sostenibilidad prevista en áreas técnicas específicas, por ejemplo, mediante las capacitaciones, talleres y/o experiencias de intercambio (pasantías en Bruselas) se visualiza que el proyecto no logró un grado exitoso de sostenibilidad, ya que estas actividades, según los actores, no redundaron en un mayor conocimiento y/o desarrollo de las capacidades técnicas. En lo

que refiere a la creación de un Observatorio del Mercado de Trabajo en el MERCOSUR previsto en el proyecto, se considera que el proyecto logró incorporar la importancia de la temática, pero no se logró la creación de un observatorio único aunque se continúa trabajando desde los diferentes países para su logro. Y si desde los ámbitos gubernamentales de los países del bloque regional se sigue trabajando para lograr un proyecto de reglamentación del MERCOSUR relativo a la seguridad en el trabajo, no se logró su conclusión como estaba previsto en el Proyecto. Finalmente, en cuanto al fortalecimiento institucional del Foro Consultivo Económico-Social fue débilmente alcanzado.

Se evalúa que existieron serias dificultades de coordinación a nivel de la unidad ejecutora del proyecto, que afectaron la consecución de los objetivos; así como se señala que, en parte debido a las estrictas normas de la financiación europea, se dilató la fase de ejecución a lo que sumaron las dificultades de coordinación entre los diversos actores implicados, la rotación de cuadros funcionales, etc. Todo ello demuestra que, a pesar de estar involucradas en la ejecución del proyecto instancias oficiales de los cuatro países integrantes del MERCOSUR, el Proyecto apoyado por la UE poco contribuyó al logro de los objetivos que se propusiera.

3. REFLEXIONES FINALES

Las consideraciones que se han vertido a lo largo de este análisis tienen la intención de contribuir a la necesaria reflexión sobre el futuro de la cooperación de la UE con AL a partir de la entrada en vigencia de la nueva normativa comunitaria en la materia, y teniendo presente una serie de problemas que la han afectado hasta el presente. Todo ello

CAPÍTULO VII

a su vez debe inscribirse en el curso –todavía por definirse– que habrá de seguir la ayuda al desarrollo en los próximos años a partir de la aplicación de la recientemente aprobada Agenda de Acción de Accra (AAA) con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En especial habrá que ver cómo la cooperación de la UE con AL asumirá y traducirá en la práctica lo relativo a "*la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas*" y lo que ello supone en materia de nuevos desafíos para la gestión y la coordinación de la cooperación con una multiplicidad de actores públicos y privados. A la luz de las conclusiones que se pueden extraer de los casos de la cooperación europea con AL analizados, mucho tiene que cambiar la práctica de la cooperación europea si se quiere, como lo afirma la AAA, que "*todos los actores involucrados en el desarrollo trabajen juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas [las] iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza*". Y ni qué decir sobre la transparencia y rendición de cuentas respecto a los "*resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo (...)* [y sus] *efectos positivos sobre la vida de las personas.*"

Tanto la necesidad de superar las limitaciones y obstáculos mencionados respecto de la práctica anterior de su cooperación con AL, como la nueva normativa analizada y los compromisos asumidos en Accra por los donantes entre los que se incluye a los de la UE, así como por varios socios latinoamericanos signatarios de la Declaración de París, conducen a pensar que en los próximos años deberíamos asistir al desarrollo de una nueva fase (hay quienes hablan de una "*refundación*") de la cooperación comunitaria europea, en general y con AL en particular. Esta conjunción de factores constituye

también una oportunidad clave para que AL defina sus propias propuestas sobre cómo enfocar la cooperación europea para que ésta tenga el mayor impacto posible. De nuevo, no se trata tanto de plantear el tema en función de la cantidad y flujos de la ayuda (ya definidos por otra parte unilateralmente por la UE hasta el año 2013), sino más bien desde el punto de vista de su eficacia, sobre la base de objetivos compartidos y compromisos mutuos que sustenten y justifiquen la ayuda.

La relación de cooperación para el desarrollo entre la UE y AL debe necesariamente arraigarse en una reflexión de los propios países de la región sobre los desafíos que plantean la reducción de las desigualdades y la promoción de un desarrollo más equitativo, sabiendo que la cooperación comunitaria apenas constituye un aporte muy pequeño a una tarea propia de los gobiernos latinoamericanos. Tarea ésta que seguramente tomará mucho tiempo, demandará un gran ejercicio político y no podrá hacerse de espaldas al complejo y desventajoso contexto internacional que se vislumbra en el futuro próximo (y en el cual la UE tendrá un rol que debería ser lo más coherente posible con su voluntad de "*ayudar al desarrollo*" a través de políticas de alcance global como las mencionadas al comienzo de este análisis). En particular, los países de ingreso medio como los de AL necesitan diseñar estrategias de reducción de la pobreza, comprehensivas y consensuadas, en torno a las cuales se puedan articular agendas de cooperación y mejorar la coordinación con y entre los donantes, entre los que la UE continuará siendo un referente principal, pero cambiante, para la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2004): **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2004**, Lima, ALOP/The Reality of Aid, 2004.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2006): **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006**, Lima, ALOP/DESCO/Oxfam Gran Bretaña/The Reality of Aid.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2008): "La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea para América Latina 2007-2013", Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, *Serie Briefs*, núm. 8, Bruselas, ALOP, junio.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (2008): "Evaluación de la Cumbre de Lima ALC-UE", *Eurolat – Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas*, Santiago de Chile, CELARE, N° 75, Año 15, Vol. 2, julio.

Sanahuja, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación internacional al desarrollo", en Manuela Mesa (coord.), **Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales**, Madrid, CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz/Icaria Editorial, pp. 71-101.

Santiso, Carlos (2006): "¿El paraíso en la otra esquina? Reflexiones sobre eficiencia de la ayuda en los países de ingreso medio y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio", en Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006**, Lima, ALOP/DESCO/Oxfam Gran Bretaña/The Reality of Aid, pp. 21-38.

The Reality of Aid/Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2008): "La cooperación internacional al desarrollo desde la perspectiva de organizaciones sociales de América Latina", *Reality Check*, México, The Reality Of Aid/ALOP, agosto.

Valderrama, Mariano (ed.) (2004): **Cooperación Unión Europea – América Latina: Balance y perspectivas**, Santiago de Chile, EUFORIC/ICCO/RIMISP/SNV.

Valderrama, Mariano (2004): "Las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas" en Mariano Valderrama (ed.), **Cooperación Unión Europea – América Latina: Balance y perspectivas**, Santiago de Chile, EUFORIC/ICCO/RIMISP/SNV, pp. 7-24.

VIII. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA. UNA MIRADA LOCAL

Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber*

* Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito, Ecuador. <http://www.cooperacion.org.ec>

VIII. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA. UNA MIRADA LOCAL

Carla Celi, Camilo Molina y Gabriela Weber

INTRODUCCIÓN

En el presente texto se presentan los resultados de una investigación sobre el impacto de la cooperación internacional al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana, realizada por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, coordinado por el Centro de Investigaciones CIUDAD por encargo del Grupo de Trabajo "Cooperación y Desarrollo" conformado por varias organizaciones sociales ecuatorianas.¹

Su exposición se divide en tres partes: Primero, se describe el contexto de la cooperación internacional al desarrollo, desde su visión global y latinoamericana hasta llegar a su presencia en el Ecuador y la frontera norte. Luego, se realiza un acercamiento al estudio de caso, la provincia amazónica de Sucumbios, presentando los indicadores más importantes que revelan las condiciones de vida de sus habitantes. Se subraya la información sobre los niveles de vida, proyectos de cooperación y percepciones de

tres grupos poblacionales que interactuaron durante la investigación a través de entrevistas y talleres: colombianos refugiados, mujeres negras y colonos campesinos. Por último, se expone la metodología MAPP (Method for Impact Assessment of Poverty Alleviation Projects – Método para la Evaluación de Impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza), y se presentan algunas consideraciones finales resultado de la investigación y del punto de vista de la población.

1. CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Para comprender el impacto de la cooperación al desarrollo en la frontera norte ecuatoriana, es necesario un acercamiento desde el contexto y las condiciones cambiantes de la geopolítica en las que se desenvuelve.

Los orígenes la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se remontan a la tensión de la guerra fría y la consecución de aliados por parte de los bloques dominantes. No será sino luego de la caída del muro de Berlín y durante la década de los noventa que la ONU realice una serie de reuniones y planteamientos para que la AOD se dirija principalmente a la reducción de la pobreza, culminando en el llamado a los países más desarrollados económicamente para destinar el 0,7% de su PIB al financiamiento del desarrollo (Consenso de Monterrey, 2002), y reafirmando las exigencias de la Tercera Conferencia

¹ El Centro de Investigaciones CIUDAD coordina el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador por encargo del Grupo de Trabajo "Cooperación y Desarrollo", integrado por las siguientes organizaciones: Asociación Cristiana de Jóvenes - ACJ, Centro Andino de Acción Popular - CAAP, Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer - CEPAM, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas - CESA, Comité Ecuménico de Proyectos - CEP, Centro de Investigaciones - CIUDAD, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio - FEPP, Fundación Rainforest Rescue - FURARE. La investigación presentada fue auspiciada por HIVOS.

CAPÍTULO VIII

de ONU sobre los Países Menos Adelantados, donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000).

Pero estos consensos, enmarcados dentro de un proceso globalizador neoliberal, no han logrado revertir el aumento creciente de las desigualdades y la pobreza a pesar del aumento del PIB mundial, ni evitar "los fracasos en las predicciones de las recientes crisis por parte de los organismos multilaterales, especialmente del Fondo Monetario Internacional, así como la falta de acierto en la resolución de problemas centrales del desarrollo" (Dubois, A.).

Otro factor importante es la imposición de la agenda de Seguridad como concepto clave de la política exterior después del 11 de septiembre de 2001 y que ha ido ganando espacio en la acción de la AOD, hasta transformarla en "un poderoso instrumento cambiante que puede mantener países aliados con la política externa estadounidense (...) en sus propias batallas en contra del terrorismo" (Fernández, 2006, pág. 81); el dato preocupante es la incorporación de estos criterios en las directrices de la OCDE, avaladas por los 22 Estados miembros del OCDE –DAC donantes de casi del 95% del total de la AOD.²

América Latina no ha sido ajena a estos cambios en la AOD, ya que existen intereses propios para la región, como la política estadounidense que consta de cuatro ejes: 1) fortalecimiento de la seguridad; 2) promoción de la democracia; 3) combate a la corrupción (good governance); y, 4) estímulo

para el desarrollo económico (Cfr. Maihold, 2003, pp.189-193). En el área andina se enfoca la estrategia de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional.³ A partir de 1999, el combate a las organizaciones terroristas y al narcotráfico cuenta con los instrumentos más importantes: el Plan Colombia (con sus diferentes fases)⁴; y, desde el año 2002, la Iniciativa Regional Andina (IRA). Esta visión influyó en el aumento significativo del flujo de AOD a la Comunidad Andina a partir del 2000, llegando en 2002 a desplazar a Centroamérica como principal destino de la ayuda en Latinoamérica.⁵

Para el caso de Ecuador, el total de la Cooperación Internacional (CI) recibido durante el año 2006 fue de US\$ 1.218,4

³ Convirtiéndose desde finales del siglo pasado, en área estratégica. EE.UU. intervendrá en los reajustes de las economías y en la modernización del Estado.

⁴ El Plan Colombia no tuvo en Europa la acogida que se esperaba, sobre todo por la reticencia a involucrarse en una estrategia preponderantemente militar y por el malestar frente al hecho de que el plan estuviera ya totalmente negociado con los Estados Unidos. Pese a ello, la iniciativa abrió las compuertas hacia una amplia discusión sobre la orientación de la cooperación europea hacia Colombia que en el plano institucional tuvo como escenarios más relevantes la realización de tres reuniones de lo que se denominó "Grupo de Apoyo al proceso de paz", las cuales arrojaron como resultado un programa europeo de apoyo al proceso de paz, que tiene como eje central el modelo denominado "Laboratorio de paz", para el cual se quería destinar 330 millones de euros entre el 2002 y el 2006: 105 millones como aporte de la Comisión Europea (CE) y 230 millones fruto de las contribuciones de los estados miembros. Después de esta etapa inicial, Europa y Colombia han sufrido cambios importantes con repercusiones directas sobre la cooperación, en particular sobre una cooperación destinada al logro de la paz. Ver: Castro, 2003.

⁵ El monto promedio de AOD hacia la Comunidad Andina en los años 2001 y 2002 fue superior en un 36% al promedio de AOD en el periodo 1993-2000, producto del fuerte incremento hacia Bolivia, Colombia y Perú. Para el año 2002 se observó un modesto aumento de las cifras, hecho vinculado a la mayor AOD canalizada hacia Perú, Colombia y Ecuador (Cfr. Negrón, 2005).

² La AOD se ha duplicado en la última década, pasando de US\$ 50.327 millones en el año 2000 hasta US\$ 97.520 millones en 2006. Después del 2001 aumentaron continuamente los gastos militares llegando, en 2006, a US\$ 1.204 billones. Cfr. Reporte de 2007 de SIPRI.

millones. De este monto, el 76,2% correspondió a préstamos externos y el 23,8% a fondos no reembolsables. Respecto a la CI reembolsable en Ecuador se ha presentado un comportamiento variable, con una baja considerable en los años 2002 -2005, y con un ascenso significativo en el año 2006, en el que hubo un incremento del 154,9% con relación al 2005 (de US\$ 364.2 millones a US\$ 928.7). De este monto, el 9,7% (US\$ 90.1 millones) corresponde a la cooperación bilateral⁶ y el 90,3% (US\$ 838.6 millones) corresponde a préstamos otorgados por organismos multilaterales.⁷ Mientras tanto la CI no reembolsable alcanzó en el 2006 el valor más alto de la última década, con US\$ 89.74 millones (US\$30.54 millones más que el año anterior).⁸

Sin embargo, el contexto del Plan Colombia y la inversión de varios miles de millones de dólares (US\$ 7.500) por parte de EE.UU.⁹, principalmente en el refuerzo del

ejército y la policía colombiana, en apoyo logístico y otras acciones destinadas a la erradicación de los cultivos, como las fumigaciones ha repercutido en la Frontera Norte ecuatoriana, cambiando también la escena y los desafíos de la asistencia internacional en la región. Frente a esta situación y al empeoramiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, se han lanzado iniciativas como el Plan Ecuador (desde marzo de 2007), que contempla a la Frontera Norte dentro de la seguridad y solidaridad humana como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo. Se busca así una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria, y una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos y su patrimonio, con un control efectivo del territorio nacional. Respecto a la cooperación internacional, se espera, por un lado, mejorar los actuales niveles de coordinación con las instituciones públicas nacionales, y, por otro, estructurar una mesa de donantes para promover su aporte en la ejecución de proyectos específicos en los ámbitos que generen mayor impacto, y beneficio social y ambiental en concordancia con las políticas del Gobierno Nacional.

2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE DE ECUADOR

Objetivos del estudio y caracterización de la zona

El estudio "Cooperación al desarrollo en la Frontera Norte – Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007", publicado en 2009, partió de un mapeo sobre el estado de la cooperación internacional en torno a la problemática del refugio en la frontera colombo – ecuatoriana (Esmeraldas, Carchi,

⁶ La mayor contribución de la CI entre 2000 y 2006 provino de fuentes bilaterales, cuyo valor ascendió a US\$ 116.50 millones y representa el 57% del monto total. Esta cooperación registró un aumento en 2006 del 18% (US\$ 25.28 millones) en relación al año anterior, cambio que se debió principalmente al aumento en los montos asignados por los gobiernos de Japón, Bélgica, Suiza y el proceso de canje de deuda con España. Pese a una disminución de casi US\$ 12 millones, EE. UU. sigue siendo el principal cooperante del Ecuador (US\$ 46.74 millones), seguido de Japón (US\$ 36.47 millones) que incrementó su cooperación en un 35,47% en relación al año 2005.

⁷ La cooperación multilateral aumentó en el año 2006 cuando alcanzó los US\$ 64.3 millones. La CE se mantiene como el primer donante multilateral con US\$ 33.76 millones, seguida por el sistema de Naciones Unidas.

⁸ Otros datos importantes en 2006 son: 74 ONG otorgaron un 3% más de ayuda, con US\$ 58.94 millones, 20,3% del monto total. La cooperación de la Unión Europea es muy significativa: US\$ 101.55 millones (incluida la CE y sus países miembro).

⁹ El monto más alto por concepto de seguridad en este hemisferio, y que hace de Colombia el tercer país receptor global de ayuda estadounidense.

CAPÍTULO VIII

Imbabura, Sucumbíos y Orellana) que se efectuó junto con el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) entre 2006 y 2007.¹⁰ En esta primera fase se recogió la información necesaria para conocer las dinámicas de intervención de la cooperación internacional, que se implementaron para dar respuesta a la problemática del refugio en la frontera colombo - ecuatoriana. Se observó una carencia de datos, que no permitió conocer el tipo de impactos cualitativos y cuantitativos resultado de su intervención, tanto sobre la población refugiada colombiana como sobre la población local ecuatoriana en la frontera.

Con este precedente, la segunda fase de la investigación se concentró en la provincia de Sucumbíos (la más pobre del país) con los siguientes objetivos generales: recuperar la percepción de la población beneficiaria sobre los procesos sociales claves que han ayudado (o no) a mejorar su calidad de vida, y determinar el nivel de influencia de los proyectos de desarrollo.

Durante su desarrollo se atendieron tres preguntas-directrices: ¿La cooperación internacional al desarrollo ha logrado acercarse a los objetivos fundamentales proyectados para la Frontera Norte? ¿Ha contribuido al desarrollo social de la zona? ¿Ha podido contrarrestar los efectos que el conflicto armado de Colombia ha provocado en Ecuador, específicamente en la provincia de Sucumbíos? En búsqueda de respuestas se realizó una revisión crítica de los datos accesibles que se sintetizan a continuación:

La provincia amazónica de Sucumbíos limita al norte con Colombia y se caracteriza por una rica biodiversidad y un extenso espacio natural protegido. Su población, cercana a los 130 mil habitantes, en su mayoría es mestiza (77%), y cuenta con un 10% de población indígena (Kichwa, Shuar, Cofán, Sionas y Secoyas); un 5% de afroecuatorianos; y un 7,5% de población blanca.

Los indicadores socioeconómicos indican que Sucumbíos enfrenta serias limitaciones. Esta zona quedó muy afectada por la grave depresión económica, principalmente a partir de 1999/2000, a causa de la crisis financiera y la dolarización, que perjudicó seriamente al pequeño comercio. Los problemas estructurales y la ausencia de instituciones que proporcionen servicios básicos como salud, educación y empleo han profundizado la crisis (Guzmán, 2005). Esta situación convierte a la provincia de Sucumbíos, junto a Esmeraldas y Carchi, en las que presentan los índices nacionales más altos de pobreza.

El medio ambiente es otro factor de preocupación pues la explotación petrolera (más de veinte años) y algunas formas de uso del suelo –como los cultivos de palma africana- inciden fuertemente en el deterioro del ecosistema amazónico. Además, a causa del conflicto colombiano y el narcotráfico se han sufrido las consecuencias de la fumigación con glifosato.

¹⁰ *Mapeo sobre el estado de la cooperación internacional en torno a la problemática del refugio en la frontera colombo-ecuatoriana* (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana); SJRM/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo (Enero 2007). Documento de trabajo.

Cuadro 1
Pobreza y extrema pobreza en Ecuador (en %)

	País	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos
Incidencia de la pobreza de consumo	39.8%	49.1%	59.3%	59.4%
Incidencia de la extrema pobreza de consumo	15.1%	19.4%	32.4%	30.1%
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	61.3%	76%	59.6%	81.7%
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	32%	42.4%	31.7%	40.2%

Fuente: SIISE 4,5 – INEC 2007

Dentro de los grupos poblacionales se percibe que:

Para los *colonos campesinos* la tierra es fundamental. En 1990 el 54,6% de la población económicamente activa de Sucumbíos estaba empleada en el sector primario, y en 2001, el censo realizado por INEC indica un descenso al 39,4%. La disminución de mano de obra en el sector agropecuario podría asociarse a varios factores: 1) la llegada de inmigrantes en los años 90 atraídos por las oportunidades laborales en el comercio, la minería, la construcción y muy poco por aquellas que se relacionan con el trabajo en el campo; 2) empobrecimiento de la tierra por la contaminación ha influido en la productividad de las UPAs (Unidad de Producción Agrícola) y, por tanto, en el rendimiento de los cultivos; 3) un suelo pobre en nutrientes que limita la agricultura; 4) descuido estatal en la atención del pequeño y mediano productor.

Por su parte, la *población afroecuatoriana* asentada en la provincia es de aproximadamente 6.700 personas. Han preferido el área urbana para residir aunque muchos de ellos provengan de los sectores rurales de otras provincias como Esmeraldas y Manabí. Existe limitada información sobre sus condiciones

de vida a nivel provincial, no obstante se puede conocer que Sucumbíos es la tercera provincia a nivel nacional con la mayor cantidad de afroecuatorianos en situación de pobreza (79,7%), después de Los Ríos (con 81,7%) y Manabí (80,1%). Se dedican principalmente al comercio informal, aunque combinan otras actividades productivas, tales como la cacería, la pesca, la siembra de hortalizas y la recolección de frutas, para incentivar el ahorro.

La población *refugiada en Sucumbíos* se visibiliza dentro de la oleada que en los últimos ocho años ha conocido el Ecuador. A partir del año 2000 las cifras de peticiones de refugio aumentaron de manera dramática a nivel nacional, pasando de 709 peticiones en 1999 a 47.000 en 2008.¹¹ Al llegar a esta zona, los refugiados solucionan, básicamente, su problema de inseguridad y de evasión del conflicto armado, aunque se encuentran ante condiciones precarias pues descubren que

¹¹ ACNUR estima que en el país existen más de 150.000 personas colombianas con necesidad de protección internacional, muchas de las cuales no se visibilizan. En Lago Agrio, capital de Sucumbíos, la ha solicitado el 19,75%, convirtiéndose en la segunda ciudad con más refugiados, luego de Quito.

CAPÍTULO VIII

"la violencia y la inseguridad en (la frontera norte de) Ecuador no es sólo por la vecindad con Colombia sino también un subproducto del modelo de desarrollo ecuatoriano" (Yupanqui, 2001, p. 13). Factores como la discriminación y su invisibilización, se suman a la generación de condiciones de vida adversas.

Se puede caracterizar a este grupo en Sucumbíos como: población joven; proveniente de zonas agrícolas; con baja formación escolar (Cfr. Yupanqui, 2001, p. 54); llega especialmente a consecuencia de la implantación del Plan Colombia; subsiste bajo limitaciones en acceso a vivienda, sistemas de salud y servicios básicos; está ubicada en zonas marginales; al estar sin documentación se ve obligada a trabajar en cualquier oficio, bajo condiciones desfavorables y siendo víctimas de explotación (Cfr. Camacho, 2005, p. 43).¹²

En definitiva, los desafíos propuestos a la comunidad internacional, la cooperación al desarrollo y Estado Ecuatoriano son enormes ante el conflicto humanitario más dramático de América Latina en la actualidad.¹³ En este sentido, el sistema de ACNUR ha dado prioridad al Ecuador, a través de los fondos globales (Global Need Assessment, GNA) que enfocan un trabajo comunitario e integrador en beneficio de la población local y de los refugiados.

¹² Datos previos de la encuesta Bilsborrow-CEPAR revela que para la Frontera Norte la población refugiada es joven (50% son niños, niñas y adolescentes), el 40% está en edad laboral, el 72% de estas personas provienen de los Departamentos limítrofes de la Frontera Norte colombianos de Nariño (37,3%) y Putumayo (35%), y su gran mayoría (70%) ganan menos de 2 dólares por día.

¹³ Colombia es el segundo país con más desplazados del mundo, y Ecuador es el país que recibe la mayor población de refugiados de Latinoamérica.

Metodología

En un segundo paso, se invitó -con el soporte del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y del Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM)- a los pobladores del campo y de la ciudad de los cantones Lago Agrio y Shushufindi a participar en una serie de entrevistas individuales¹⁴ y en un taller para evaluar el impacto de los proyectos.

Las entrevistas se realizaron previamente al taller con el propósito de conocer cuál es la apreciación de la población sobre los actores de la cooperación internacional como mecanismo de financiación del desarrollo, sus posibilidades de participar activamente en los proyectos, e identificar los mecanismos de coordinación con los demás actores públicos y privados con respecto a la planificación y a la gestión de los proyectos. Estos enfoques permitieron organizar preguntas alrededor de los siguientes temas: su comprensión y valorización de la calidad de vida, salud, educación, acceso a recursos, infraestructura social, derechos humanos, convivencia e integración y valorización de los proyectos.

Esta estructura facilitó información de referencia para conducir el taller de evaluación del impacto con la metodología MAPP - *Method for Impact Assessment of Poverty Alleviation Projects (Método para la Evaluación de Impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza)*-. Participaron 41 personas (21 hombres y 20 mujeres), representantes de tres grupos poblacionales: colonos campesinos, afroecuatorianos y refugiados, todos beneficiarios de varios proyectos. Lastimosamente no se contó con la presencia de grupos indígenas.

¹⁴ Se realizaron un total de 19 entrevistas (9 hombres y 10 mujeres, todos mayores de 30 años).

Cabe recalcar que la metodología MAPP se basa en la definición multidimensional de la pobreza de Amartya Sen y trabaja con cuatro procesos sociales claves: la evolución de la *calidad o nivel de vida*, el *acceso a recursos*, las posibilidades de aumentar o no los *conocimientos* y los *derechos humanos y ciudadanos*. El método tiene un enfoque cualitativo y permite considerar el contexto de los proyectos como punto de partida. Es decir, se plantea el desarrollo desde la realidad en la cual el proyecto forma parte. Además está orientado a los procesos que viven los/las beneficiarios/as. El MAPP cuenta con una serie de herramientas específicas para llegar a una muestra de la dirección del desarrollo social, brindando una idea del nivel de influencia de los proyectos de desarrollo.¹⁵

A pesar de que sólo se trabajó con un grupo restringido, que no pretende tener representatividad, en este caso no hubo mayor impacto de los proyectos en los cuatro procesos sociales arriba mencionados durante el periodo 2000-2007.

Se destacan varias reflexiones sobre las actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo, las entidades públicas y las ONGs en la zona:

- Existe una subestimación del contexto en el cual se implementan los proyectos. No hubo, por ejemplo, proyectos específicos para paliar la crisis económica aguda del 2000 y en adelante, tales como actividades para generar empleo o brindar capacitación laboral. Tampoco hubo una repuesta integral al incremento de los refugiados a partir de 2003.

¹⁵ Para una detallada descripción del MAPP y los resultados del taller: ver el capítulo 5.2 *Impacto de la Cooperación Internacional en las condiciones de vida de la población del estudio*. Accesible en nuestra página web: www.cooperacion.org.ec

- Respecto al medio ambiente, el impacto que tiene el Plan Colombia, en su deterioro por las fumigaciones y sus efectos en la salud de la población en la zona fronteriza, no está explícitamente considerado hasta 2007. No se profundizó en el taller la problemática causada por el petróleo y la minería, pero se constató la falta de mayores actividades para la mitigación de los efectos negativos de estas industrias.
- Las intervenciones de la cooperación y de la gestión pública son bastante fragmentadas, sin considerar, por ejemplo, la cadena completa de la producción hasta la comercialización en el sector agropecuario. En el caso del agua potable la obra queda a medias, con acceso de mala calidad.
- En la educación existe un fenómeno parecido: si bien hay una mayor tasa de escolarización en los últimos años, no se encuentran posibilidades de una formación de mayor grado y una preparación adecuada para jóvenes.
- En lo que se refiere a los resultados del taller, el acceso limitado a créditos sólo tiene una excepción con las ofertas de los proyectos de FEPP/CODESARROLLO.
- Los procesos de integración van por buen camino. Aunque, atendiendo la fragilidad de estas relaciones sociales, valdría la pena reforzar estos pasos con acciones enfocadas especialmente en la problemática fronteriza.
- Se puede constatar una concentración de actividades en el cantón Lago Agrio y, en consecuencia, un desequilibrio en el desarrollo en Shushufindi.

Se añaden algunas recomendaciones de los grupos poblacionales:

CAPÍTULO VIII

Para el grupo **campesino** el problema fundamental es evidente: la tierra. El empobrecimiento del suelo se ha agravado por los altos índices de contaminación ambiental, sobre todo en los últimos años. Tampoco se ha diversificado la producción, y los proyectos de cooperación no han resultado sostenibles ni de alto impacto.

La población **afroecuatoriana** recalca el papel que la 'organización' ha significado en la solución de sus problemas. Sin embargo, esto no es suficiente para reducir los altos índices de pobreza que experimentan. Además, reconocen que su participación no es completamente efectiva por la inestabilidad institucional de los gobiernos locales. Al igual que con el grupo anterior, la participación pública de los afroecuatorianos es de carácter reivindicativo: exigen transparencia en los proyectos que se ejecutan y rendición de cuentas de la inversión en la zona, pues reconocen que en la región, a pesar de los diversos proyectos, no se reflejan grandes cambios.

Por su parte, la población **refugiada colombiana** manifiesta una falta de atención en todos los ámbitos sociales y graves limitaciones en su nivel de vida. Son conscientes de la necesidad de incluirse y ser incluidos en la sociedad para mejorar sus condiciones, ya que la situación legal y de convivencia con la población local se han convertido en elementos indispensables para su inserción social y económica. Indican que los proyectos no tienen impactos a largo plazo ni solucionan eficientemente su permanencia en el país. Y participar en la toma de decisiones en la gestión pública se torna casi imposible porque se sienten percibidos como 'el otro', ajeno, extraño, desposeído tanto de voz como de voto.

Los diversos grupos de Sucumbíos tienen exigencias reivindicativas hacia los organismos estatales y de cooperación, enfatizando el fortalecimiento de lo que denominan la 'organización' o 'el estar organizado'. Asimismo

recomiendan procesos de veeduría para transparentar la gestión de los fondos cuando éstos son manejados por los gobiernos locales.

Este estudio se completó con la comparación de esta apreciación de la población con los indicadores socioeconómicos de los principales sistemas de información que dispone el país, y finalmente con la elaboración de una base de datos de los proyectos realizados en Sucumbíos entre 2000 y 2007.

Actores y proyectos de la cooperación en Sucumbíos

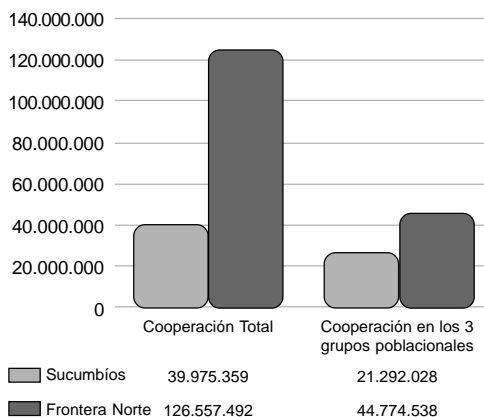
Para realizar un diagnóstico sobre el estado de la cooperación en la zona de frontera y en la provincia de Sucumbíos, el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo recopiló también la información de 191 proyectos implementados en la frontera norte en el periodo comprendido entre el 2000 y 2007;¹⁶ información accesible a través de una base de datos transitoria, disponible en el portal www.cooperacion.org.ec.

Como se señaló en el mapeo, en la zona de frontera existe una concentración de cooperación internacional. En estas cinco provincias: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, se han invertido, en los últimos 7 años, cerca de US\$130 millones, casi US\$19 millones por año; mientras que en la provincia de Sucumbíos se ha invertido cerca del 31% de la cooperación, más que en el resto de provincias.

¹⁶ Dicha información fue recogida de las páginas Web y mediante solicitud a gran parte de ONGs y organismos presentes en las provincias de frontera. Uno de los datos que más interesaba obtener era el presupuesto de los proyectos; sin embargo esta información se encontró solamente en 109 proyectos. De estos, en 53 se obtuvo el dato exacto del presupuesto destinado a la provincia de Sucumbíos. Con los demás proyectos se realizó un estimado mediante la división del total del presupuesto para el número de provincias beneficiarias. Se utilizó este mismo procedimiento para obtener los estimados de la cooperación en Frontera Norte. No se conoce si los montos fueron asignaciones o desembolsos.

Cuadro 2

Estimado (en USD) de la Cooperación en FN y Sucumbíos: Total en la zona y total de acuerdo a los 3 grupos poblacionales



Fuente: Elaborado por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

La mayoría de proyectos se encuentran bajo el criterio de intervención¹⁷ de Acceso a Recursos. Seguido, pero con una diferencia significativa, se encuentran los proyectos que invierten en Derechos, Nivel de vida y, finalmente, en Conocimientos.

La cooperación por Agencia: Gran parte de las agencias priorizan los proyectos en el área de Acceso a Recursos, mientras que

sólo algunas intervienen en cuestiones relativas al Nivel de vida y Conocimientos.

De acuerdo al número de proyectos, el Sistema de Naciones Unidas, la Comunidad Europea y la Cooperación Española tienen una presencia notable en la provincia y abarcan todos los criterios de intervención. Las dos primeras enfatizan la atención a Derechos y la última el Acceso a Recursos.

Para cada grupo poblacional la inversión de la Comisión Europea y las agencias y ONGs españolas es destacable; sus montos de inversión sobrepasan el millón de dólares. La misma situación se puede observar con el número de proyectos ejecutados. Mientras que en el grupo de población refugiada sobresale la inversión realizada por el Sistema de Naciones Unidas.

La cooperación por país: Se avizoró el trabajo en frontera norte de los siguientes países: España, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón. En el caso de los afroecuatorianos y campesinos se resalta la inversión y el número de proyectos realizados por España. El segundo actor importante para los campesinos es Canadá, mientras que para los refugiados colombianos se destaca el protagonismo de EE.UU. Se observa un mayor número de proyectos para la población campesina.

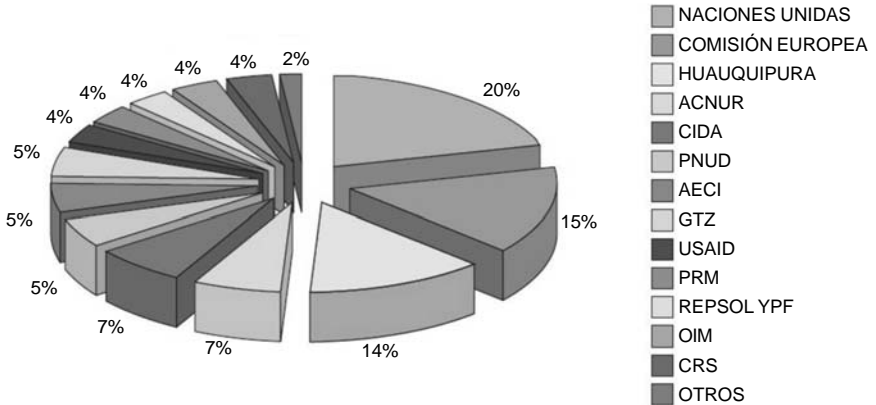
¹⁷ Cabe recalcar que los proyectos señalan sus propios subcriterios de intervención. Aquí se han clasificado según los criterios utilizados en el MAPP, con el propósito de poder comparar la información de la base de datos con la obtenida gracias a la aplicación de esta metodología. La clasificación se realizó con los siguientes criterios: en **Acceso a Recursos:** acceso al mercado laboral (formal/informal), a créditos, al sistema de salud, al servicio de agua potable, infraestructura (vialidad, servicios básicos, centros educativos, etc.), producción, comercialización, investigación y acceso al territorio. En **Derechos:**

integración étnica / binacional, participación en la gestión pública, seguridad (también alimentaria), fortalecimiento institucional, democracia, formación ciudadana, asistencia humanitaria, protección, género, acceso a justicia. En **Conocimientos:** preparación, capacitación laboral, becas, formación de líderes. Y **Nivel de Vida:** estado del medio ambiente y gestión de recursos naturales.

CAPÍTULO VIII

Cuadro 3

% de proyectos por Organismos y Agencia Financiadora



Fuente: Elaborado por el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

3. REFLEXIONES FINALES

Durante el estudio se presentaron algunas limitaciones. El acceso para construir la información y el contacto con algunos grupos (específicamente con las comunidades indígenas), generaron un mapeo árido y más complicado de lo esperado, ya que, por un lado no se hallaron bases de datos actualizadas y/o que recojan la información de la cooperación internacional al desarrollo en la región; y por otro, se restringió el trabajo de campo con las comunidades indígenas. A pesar del apoyo brindado por las agencias de cooperación y sus contrapartes al facilitar el acceso a la información sobre los proyectos ejecutados en la zona, el envío de los informes y la encuesta solicitada, no fue siempre este el caso. Por diversas razones la información de algunos de los proyectos quedó incompleta o no fue posible incluirlas.

Igualmente, el período de recolección de datos resultó muy singular, ya que fue una época de reestructuraciones del Estado y sus

instituciones¹⁸, lo que dificultó este proceso. En este sentido, queda abierta la invitación a los diversos cooperantes y a la AGECI a fortalecer el trabajo conjunto¹⁹, así como a la creación de nuevas metodologías para alcanzar sinergias efectivas que ayuden a impulsar las diversas intervenciones, su difusión y para reflexionar sobre el papel de la cooperación, sus alcances, logros y limitaciones.

¹⁸ Por ejemplo, con el cierre de UDENOR (Unidad de Desarrollo de Frontera Norte), la información disponible fue transferida al Plan Ecuador y la que se encontraba en la web se perdió. Algo similar sucedió con el cambio de INECI (INECI - Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional) y el surgimiento de la AGECI (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional).

¹⁹ Se espera que se dé un nuevo proceso con la creación de la AGECI, agente rector del SECI (Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional) y su comprensión como parte de la política exterior del Gobierno del Ecuador y como actor en la realización de los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los resultados de las Mesas de trabajo sobre: *Jornadas de Armonización de la agenda de la CI, Patrimonio Natural y Cultural y de Reforma del Estado* pueden consultarse en www.ageci.gov.ec

Al centrar la investigación en los beneficiarios, en este caso de los tres grupos poblacionales en Sucumbíos, se quiso conocer las percepciones que existían sobre la AOD en ese contexto. Se considera, por último, de gran importancia la metodología del MAPP, y sus resultados, pues allí se pueden "escuchar", por así decirlo, las expectativas de las personas y su interpelación, ya que, en palabras de Amartya Sen:

"(...) [los individuos] pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva."

El Observatorio ha querido contribuir desde su papel singular, como herramienta al servicio de las organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas, con la finalidad de transparentar y consolidar la información sobre la cooperación e impulsar acciones tendientes a modificar la actual ausencia de la sociedad civil en el campo de los análisis y las decisiones sobre la ayuda externa.

CAPÍTULO VIII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BILSBORROW- CEPAR (2008): **The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador**, Centro NIDI, versión preliminar.

CAMACHO, Gloria (2005): **Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en Ecuador**. Quito, UNIFEM.

DUBOIS, Alfons: Cooperación para el desarrollo. En: <http://dicc.hegoa.eafber.net>

FERNÁNDEZ, Rubén (2006): "Conflicto, Seguridad y Desarrollo", en ALOP (ed.): **Mito y Realidad de la Ayuda Externa – América Latina al 2006**, Lima, ALOP-DESCO-Oxfam Gran Bretaña-The Reality of Aid.

GUZMÁN, Alicia (2005): **Plan Colombia y asistencia internacional**. Quito, Abya Yala.

MAIHOLD, Günther (2003): "La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina", en: *Revista Foro de Debate*, núm. 9-04, pp. 189-193.

NEUBERT, Dr. Susanne (2000): **MAPP: Un Nuevo Método para la Evaluación de impacto de Proyectos de Alivio de la Pobreza**. Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo.

SEN, Amartya (1992): **Desarrollo como Libertad**. "Sobre conceptos y medidas de pobreza"; artículo en: *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, México.

SIISE (2007) v. 4.5.: **Los afroecuatorianos en cifras**.

SIPRI (2007). **Reporte del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo**., en: www.sipri.org

YUPANQUI, Tupac (2001): **Refugiados colombianos en Lago Agrio**, Quito, SJR.

Nota: Una versión del libro **Cooperación al Desarrollo en la Frontera Norte, Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007** se encuentra en la página del Observatorio: www.cooperacion.org.ec

IX. LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA. UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Antonio Madariaga*

* Antonio Madariaga: Viva la Ciudadanía y Observatorio de la Cooperación Internacional de La Alianza de Organizaciones Sociales y afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia, Bogotá, Colombia.

IX. LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA. UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Antonio Madariaga

INTRODUCCIÓN

Las tragedias del país

Colombia, no sólo no es ajena a la actual crisis mundial, sino que particular y catastróficamente atraviesa por siete tragedias:

La tragedia económica.

Signada por los perversos efectos de la aplicación del neoliberalismo, la inequidad económica, la pérdida de soberanía alimentaria y la excesiva concentración de la riqueza y de la tierra que nos ha llevado a ser uno de los países en el mundo con mayor desigualdad y exclusión económica y social. La destrucción de parte importante del parque industrial del país, y la creciente dependencia de la explotación y exportación de productos primarios.

La tragedia social.

Marcada por el aumento atroz de la pobreza, la miseria y la exclusión que afecta a gran parte de la población colombiana pero que se acentúa en la población femenina, jóvenes, afrodescendientes e indígenas; el crecimiento rampante del desempleo, la pauperización del trabajador colombiano ante la pérdida de garantías laborales, las reformas legislativas para adecuar la institucionalidad y normatividad a los intereses de los inversionistas y con ello el desmonte sistemático de los derechos pensionales y laborales y una criminal política agroindustrial y de megaproyectos

que liquidará al campesinado y lo destinará a aumentar los cordones de miseria de las grandes ciudades.

La tragedia del conflicto armado interno.

Un gobierno decidido a la solución militar del conflicto armado, que no tiene ni procura una política de paz, que realiza centenas de crímenes de Estado (mal llamados "falsos positivos"), violaciones de derechos humanos, millares de detenciones masivas y arbitrarias, que tolera o prohija u omite acciones para evitar los asesinatos masivos y sistemáticos contra poblaciones indígenas, campesinos y pobladores del campo y afro-colombianos. Una guerrilla sin legitimidad popular que recluta forzosamente a niños y niñas, llena el país de minas antipersona, que invade territorio de los vecinos y que ya ni siquiera a su población original de campesinos puede representar, que sigue utilizando el secuestro con fines económicos y políticos, ataca las misiones médicas y los bienes protegidos y viola territorios indígenas, etc. Un conjunto de actores armados ilegales, desde los paramilitares que no se desmovilizaron nunca ni real ni ficticiamente, hasta los desmovilizados que se rearmaron, desde los ejércitos privados del narcotráfico, hasta los de los megaproyectos.

La tragedia humanitaria que del conflicto se desprende.

Contabiliza más de cuatro millones de personas víctimas del desplazamiento

CAPÍTULO IX

forzado, miles de desaparecidos; violaciones aberrantes contra los derechos de las mujeres, niñas y niños en medio del conflicto, persecución y homicidios a líderes sindicales, políticos, comunales, campesinos y defensores de derechos humanos, todo ello en el marco de la política de "seguridad democrática y confianza inversionista".

La tragedia política.

Montada sobre la pérdida del equilibrio de poderes, la injerencia indebida del ejecutivo en las otras ramas del poder público y los organismos de control, su animadversión frente a las Altas Cortes cuando estas no se comportan de acuerdo con su deseo, la pérdida de institucionalidad y la recentralización que destruyen importantes avances de la sociedad y el Estado colombiano en los últimos 25 años, todo esto atravesado además por la toma del Estado y los partidos por paramilitares, mafias del narcotráfico y bandas criminales que han llevado hasta hoy a involucrar, bajo investigación penal, en juicio y condenados según el caso, a 81 parlamentarios en el proceso de la parapolítica, a tener municipios e incluso departamentos enteros bajo el dominio militar y criminal de las mafias y a tomarse organismos como el DAS y la fiscalía y ponerlos al servicio del hampa, en detrimento de los derechos de los ciudadanos que deberían proteger. La ausencia de partidos verdaderamente democráticos, o la ausencia de discusión política y programática dentro de ellos y de ellos con la sociedad, dedicados a la mecánica electoral y a las pequeñas ambiciones de poder.

La tragedia de la soberanía.

Un gobierno hostil con los vecinos y comprometido con la fallida guerra mundial

a las drogas y la arbitraria guerra contra ese comodín que es el "terrorismo", a través de la "guerra preventiva". En permanente observación por parte de la comunidad internacional gracias a su actitud refractaria en la práctica a los temas de DD.HH, a la negación de la existencia del conflicto, a la cuestionada negociación con los paramilitares y a su visión de la transicionalidad supuesta en que se encuentra Colombia.

La tragedia de los cambios en los imaginarios.

La difusión y aclimatación en el país de una ética que permite todo tipo de medios para alcanzar los fines, incluidos el asesinato y la mutilación del "enemigo" por recompensas, de legitimación de la habilidad para hacer negocios aprovechando, no necesariamente de manera ilegal, la cercanía con el poder; de la pendencia y el autoritarismo como comportamientos deseables; de la vigilancia policiva, la delación y la desconfianza social en todas las actividades de la sociedad.

1. LA COOPERACIÓN Y LAS TRAGEDIAS DE COLOMBIA

Por las anteriores razones Colombia es, a pesar de ser un país de renta media, objeto de la atención internacional y de manera particular de la cooperación internacional. Todo proceso de cooperación inicia desde un supuesto de solidaridad, pero también del trámite de intereses de las partes que se involucran en tal cooperación y la defensa o promoción de valores que se han ido construyendo en una perspectiva cada vez más universal, como por ejemplo alrededor de los DD.HH.

Tradicionalmente estos asuntos se habían entendido solamente desde los gobiernos

participantes, pero cada vez resulta más cierta la participación de distintos sectores de la sociedad y se abre paso la noción de que esa deberá ser una condición a futuro, dentro de lo que se llama la apropiación democrática de país de la cooperación. Aunque no está explícito para la cooperación, en la medida en que ésta cada vez está más articulada o por lo menos pretende aparecer así, a los principios y valores del derecho internacional de los derechos humanos, la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en las definiciones e implementación de la cooperación para el desarrollo, se ha convertido en una condición que muy pocos se atreven a cuestionar.

En Roma (2003), Marrakech (2004), París (2005) y en Accra (2008), se concretan, en el marco de una reflexión- en buena medida motivada por el "fracaso" en el abordaje, por parte de la cooperación, de la grave situación humanitaria, de pobreza, hambre y DD.HH de África- "principios", compromisos y orientaciones, para mejorar la "eficacia de la ayuda".

Para el caso colombiano a partir de 2003, con la Declaración de Londres, la cooperación se enmarca en el proceso que de allí se derivó (conocido como proceso LCB) y que ha tenido tres actores principales a saber, la comunidad internacional, el gobierno nacional e importantes sectores de la sociedad civil, en un diálogo tripartito que guardando la autonomía de las partes ha permitido establecer los consensos y disensos que alrededor de la construcción y aplicación de políticas públicas nacionales tienen las partes y el rol que la comunidad internacional puede jugar en ese proceso, desde antes de la Declaración de París.

En ese diálogo el referente en el que se mueve el gobierno es el que le suministra la

estrategia de Cooperación 2007-2010, presentada en el marco de la Conferencia Internacional sobre Colombia en Noviembre de 2007.

Los distintos países que cooperan, se enmarcan en sus estrategias y prioridades nacionales de cooperación, (en todos los casos las tienen, independientemente de que hayan sido adoptadas formalmente como tales), o en decisiones comunitarias, como el caso de la Unión Europea.

Por su parte la sociedad civil referencia un conjunto de posicionamientos en la perspectiva de lograr que la cooperación y las políticas públicas nacionales a las cuales se aplica esta cooperación, estén en perspectiva de la plena vigencia de los DD.HH y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Estado Social y Democrático de Derecho; de la lucha contra la inequidad, la discriminación de género y étnica, la desigualdad y la pobreza; la búsqueda de la paz y la solución política negociada al conflicto; y la construcción y desarrollo de una democracia y ciudadanía de "alta intensidad".

ANTECEDENTES

El 10 de julio de 2003, en Londres, altos representantes de diversos gobiernos de países cooperantes con Colombia y organismos multilaterales, suscribieron la Declaración de Londres, en la que se reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la defensa de los derechos humanos, la construcción de la paz y el desarrollo, además del compromiso explícito del Gobierno Nacional de implementar las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

CAPÍTULO IX

Los donantes de cooperación internacional presentes, por primera vez articulados como grupo, establecieron un mecanismo informal y permanente de coordinación y articulación, a través de sus representantes diplomáticos acreditados en Colombia para el proceso emprendido en Londres. A la fecha, ellos son: Argentina, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Reino Unido, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suiza, Suecia, y los nuevos miembros de la Unión Europea: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Los organismos multilaterales que hacen parte de este mismo grupo son: Comisión Europea, la Organización de Naciones Unidas – ONU y sus agencias, la Corporación Andina de Fomento – CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, el Fondo Monetario Internacional – FMI, y el Banco Mundial – BM. Todos ellos conforman el G-24.

La decisión de la sociedad civil colombiana de hacer seguimiento a la declaración y a los compromisos adquiridos en Londres por el Gobierno dio lugar al nacimiento de La Alianza de Organizaciones Sociales y afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia. Los propósitos suscritos por los 10 sectores que en su momento conformaron La Alianza están recogidos en el documento común "La solución política y la democracia son el camino", presentado en Londres, en julio de 2003.

2. LA ALIANZA DE ORGANIZACIONES SOCIALES POR UNA COOPERACIÓN PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA

A iniciativa de las organizaciones que asisten a la Mesa de Donantes (Londres, julio de 2003) y con la vinculación posterior de nuevas instituciones, organizaciones y procesos sociales que coinciden con los principios planteados en el documento "La solución política y la democracia son el camino" se funda La Alianza, a la que han adherido hasta la fecha 142 organizaciones, que actualmente representan 16 sectores de la sociedad civil y 23 redes.

La Alianza es una coalición incluyente de 142 organizaciones sociales sindicales, campesinas, étnicas, LGBT, comunitarias y de desarrollo, de mujeres, de jóvenes, de niños y niñas, de derechos humanos, de población en situación de desplazamiento, culturales, ambientalistas e iniciativas de paz que se constituye para la acción internacional por una cooperación para la paz y la vigencia de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la democracia en Colombia.

La Alianza tiene por misión ser un espacio de concertación y articulación del trabajo de las organizaciones que la integran, frente a la comunidad internacional y al Gobierno de Colombia, para que la cooperación internacional con nuestro país contribuya decididamente al cumplimiento de las recomendaciones internacionales formuladas para la superación de la crisis de derechos humanos, en favor de la paz y la profundización de la democracia.

En desarrollo de su misión, La Alianza busca incidir y convocar a la comunidad internacional a una cooperación internacional

para la paz y no para la guerra, fundada en el respeto pleno a los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, los convenios internacionales firmados por el país y la Constitución Nacional, posicionando a la sociedad civil como interlocutor válido frente a los temas de cooperación internacional y promoviendo la solidaridad internacional con los movimientos sociales y democráticos del país.

En el diálogo tripartito del proceso Londres, Cartagena, Bogotá, -PLCB- convergen como pares: la Sociedad Civil representada por el Consenso de Cartagena, la Comunidad Internacional en cabeza del G-24 y el Gobierno. Éste diálogo, guardando la autonomía de las partes, ha permitido establecer consensos y disensos dentro de tres pilares centrales: Cooperación Internacional, Derechos Humanos y Política Pública, en una agenda anual concertada de manera tripartita.

La Comisión de Seguimiento al PLCB es un mecanismo consultivo y facilitador. Su mandato; "identificación de posibles debilidades en el proceso y formulación de correctivos", le confiere un rol dinámico. La Comisión de Enlace por su composición tripartita, vigila el cumplimiento de lo establecido en la Agenda Concertada de Trabajo. Ambas tienen una composición plural y amplia de los tres sectores partícipes del proceso, con el fin de avanzar como escenario de diálogo y análisis, monitoreo, seguimiento, corrección e impulso al proceso. Así la agenda concertada de trabajo define los Grupos Temáticos de trabajo de la Comisión de Seguimiento. Estos grupos, que operan durante el año, trabajan temas específicos para la Comisión y le informan periódicamente de sus avances.

La Alianza en calidad de integrante del Consenso de Cartagena hace parte de la Comisión de Seguimiento, de Enlace, de las

comisiones y grupos temáticos del proceso Londres – Cartagena – Bogotá y en esa medida tiene la responsabilidad de generar acciones de incidencia, veeduría y acompañamiento para que los compromisos adquiridos en el marco de dicho proceso sean cumplidos.

La Sociedad Civil Internacional

Con el fin de promover hermanamientos con la sociedad civil de otros países, la ODH-ACO¹ en el marco de las reuniones del COLAT en Europa, la USOC² en Estados Unidos, Enlazando Alternativas y ALOP en Latinoamérica son escenarios vitales de participación e incidencia. En el ámbito internacional, la incidencia de La Alianza en Cancillerías y Parlamentos, se ve mediada por el trabajo de estas plataformas que actúan por Colombia.

La sociedad civil internacional en el país, juega un rol indispensable en el posicionamiento de los principios e indicadores internacionales para la cooperación en los espacios de la agenda de La Alianza. El proceso Londres-Cartagena-Bogotá cuenta con una importante y permanente participación de DIAL³ y PODEC⁴ las agencias de cooperación presentes en Colombia.

Las organizaciones de las plataformas DIAL y PODEC, han hecho parte del proceso Londres-Cartagena-Bogotá desde sus inicios en el 2003, participando en los diferentes espacios del mismo y acompañando a sus

¹ ODH-ACO: Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia. www.oidhaco.net

² USOC: US Office on Colombia. www.usofficeoncolombia.com

³ DIAL: Diálogo Inter-Agencial en Colombia.

⁴ PODEC: Plataforma de Organizaciones Europeas en Colombia. www.podec.org

CAPÍTULO IX

contrapartes. En los diferentes escenarios convocados en el marco de este proceso han expresado los propósitos de su presencia en el mismo; entre ellos, el de fortalecer y potenciar la interlocución de la sociedad civil con la comunidad internacional y con el gobierno colombiano, en la perspectiva de encontrar y acordar colectivamente las prioridades de la Agenda de Cooperación y Derechos Humanos que Colombia necesita. El objetivo de este acompañamiento es dar seguimiento a las políticas de cooperación internacional hacia Colombia, desde dos enfoques:

- Un trabajo de acompañamiento a las copartes y en general a las organizaciones de la sociedad civil colombiana;
- Una relación directa con los Países donantes, en calidad de sociedad civil internacional.

"Se trata de un proceso único de diálogo nacional que incluye a la cooperación internacional, que ayuda a definir prioridades de cooperación alrededor de temas fundamentales para Colombia. El Sistema de las Naciones Unidas, desde la Oficina del Coordinador Residente y Humanitario, ha ejercido a través del PNUD la Secretaría Técnica desde la preparación de la Conferencia de Londres. Naciones Unidas, cumple una función de acompañamiento político, de apertura de espacios y canales de información e interlocución y de garantía para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. En este marco se ha contribuido a fortalecer un proceso de participación democrática hacia el entendimiento, la cooperación y

*la coordinación. De esta manera también se están sentando las bases para procesos futuros de construcción de paz y reconciliación."*⁵

El proceso Londres-Cartagena-Bogotá nos permite profundizar, en un diálogo tripartito, el marco internacional y las líneas de cooperación de los países que son fuentes de cooperación para Colombia. El conflicto que enfrenta nuestro país, la concordancia de las líneas de cooperación de muchas de las fuentes de cooperación internacional y la voluntad manifiesta del Gobierno Nacional y la sociedad civil de atraer y mantener la cooperación internacional, ha logrado incrementar porcentualmente la cooperación al país en los últimos años.

3. EL OBSERVATORIO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA ALIANZA

El "Observatorio a la Cooperación Internacional" es una herramienta encaminada a enriquecer los espacios de incidencia y participación en desarrollo de la agenda de la Alianza, -espacios en los que se debate la cooperación internacional- como el diálogo tripartito promovido por el proceso Londres-Cartagena, Bogotá, a) proveyendo información objetiva y relevante, b) asegurando la participación cualificada de las organizaciones de La Alianza, c) presentando un análisis político de la cooperación y sus impactos y d) visibilizando los aprendizajes e impactos políticos, económicos, sociales y culturales

⁵ [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1——&s=g&m=a&cmd\[333\]=i-333f472d05a93e6bb5fcb906bf3205a6323](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1——&s=g&m=a&cmd[333]=i-333f472d05a93e6bb5fcb906bf3205a6323)

de políticas públicas, programas y proyectos que se implementan con recursos de la cooperación de carácter bilateral en las labores de incidencia.

Seguimiento a los espacios en los que se debate la cooperación internacional.

El Observatorio alimenta y se articula al trabajo de lobbying en el ámbito nacional ante autoridades del Estado, Congreso y Partidos Políticos, Embajadores del G24, embajadores de países latinoamericanos. Así como en el ámbito internacional con cancillerías, parlamentos y organizaciones internacionales en Estados Unidos, Europa y América Latina, para monitorear la agenda de interlocución en cooperación internacional y DD.HH, como el seguimiento a las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el seguimiento y gestión al proyecto del Techo Común, (articulación de plataformas nacionales de Derechos Humanos y Paz), para cualificar la participación de la sociedad civil en el proceso de construcción y concertación del Plan Nacional de Acción en Derecho Humanitario (DH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) con participación de comunidad internacional, Gobiernos locales, redes y plataformas de la sociedad civil internacional, nacional y local, generando espacios de reflexión interna sobre mecanismos efectivos de movilización social en torno a los temas de la cooperación internacional.

La Agenda de Cooperación internacional en el país.

El Observatorio realiza seguimiento a la Cooperación Internacional partiendo del marco jurídico internacional, analizando las múltiples estrategias de cooperación para el

país, monitoreando el desarrollo de la estrategia gubernamental y las diferentes políticas públicas gubernamentales.

En la agenda adelantada por los diversos actores en el panorama nacional de la Cooperación Internacional en el país, son determinantes las actuaciones de los cooperantes. El rastreo y registro de las convocatorias develan tendencias de la cooperación. Éstas responden tanto a la estructura de sus Estrategias Gubernamentales como por la estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.

El Foro de Alto Nivel de Accra significa para el proceso Londres-Cartagena-Bogotá y para la estrategia de cooperación en particular, retos importantes que obligan a modificaciones tanto en escenarios como en procesos y mecanismos. En Accra se hicieron presentes con fuerza, ideas adicionales a las expresadas en la DP y que resaltan la desigualdad como problema global, generador de violencia y pobreza y como una amenaza real para la sostenibilidad económica, social y ambiental del mundo actual. De igual manera destacan la necesidad de abordar de manera directa y efectiva el tema de género y las amenazas medio ambientales.

Hubo innumerables manifestaciones que destacaron la necesidad de reconocer el papel político de las OSC, los parlamentos nacionales y los gobiernos locales y regionales, como actores también con pleno derecho a intervenir en la definición de las prioridades de cooperación, defensoras o promotoras de la democracia. Se develó que una apropiación democrática de país significa vinculaciones muy fuertes entre OSC en particular con ONG, movimientos sociales tradicionales (sindical, campesino, grupos étnicos); movimientos de mujeres, movimientos ambientales y con redes del mundo académico e intelectual,

CAPÍTULO IX

poniendo especial atención a países con conflictos armados y que en ellos la cooperación se dirija a crear condiciones para la construcción de la paz y la búsqueda de la solución política negociada y no a exacerbar el conflicto.⁷

Como una respuesta a la Agenda de Acción de Accra y los nuevos escenarios de la ayuda el grupo de mujeres de La Alianza ha declarado: "*Necesitamos el cumplimiento del compromiso del Programa de Acción de Accra con la "igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental [como] esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente"*.⁸ Podremos lograr en este escenario de diálogo tripartito (sociedad civil, gobierno y comunidad internacional), que el objetivo de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres sean incorporados en el debate y en la práctica de la cooperación para el desarrollo de tal manera que el compromiso sea lograr una vida más digna para todas las colombianas.

Estos aspectos de Accra, podrán ser más fácilmente adelantados en Colombia en tanto significan, una ampliación de los horizontes de un proceso existente, el proceso Londres-Cartagena-Bogotá, y de actores ya identificados y organizados como son los de este proceso y del sistema nacional de cooperación.

La cooperación internacional bilateral progresivamente se ha convertido en un instrumento cada vez más relevante en la política estatal, jugando un papel central subvencionando políticas gubernamentales. Dadas estas condiciones, el Gobierno ha emprendido una reestructuración del sistema nacional de cooperación. Existe un mapa institucional de la cooperación en nuestro país, liderado por la Agencia presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social-, en donde participan gran cantidad de instituciones públicas que ven en la cooperación la fuente para financiar algunos de sus programas y proyectos.

La implementación del Sistema Nacional de Cooperación por parte del gobierno colombiano implica para La Alianza el reto de velar en la naturaleza y el papel de la sociedad civil en éste espacio y garantizar la eficaz participación, monitoreo y seguimiento que permita incidir en él.

Dada la cantidad de recursos que la cooperación internacional aporta al país y los impactos que ello implica, (a pesar de ser un país de renta media), se ha hecho indispensable que exista, de la misma forma, desde la sociedad civil, una estrategia de monitoreo y seguimiento a los impactos de la ejecución de proyectos de cooperación, apoyada entre otros instrumentos, por un Sistema Geo-referenciado de Información de Cooperación Internacional. Este sistema surge a iniciativa de La Alianza, en el marco del diálogo tripartito sobre la política y cooperación en Colombia.

El Observatorio a la Cooperación Internacional se constituye en una herramienta clave al ofrecer un registro completo y detallado de los proyectos de cooperación que se ejecutan en el territorio nacional, a partir del cual es posible generar un diagnóstico global de la

⁷ Rubén Fernández: "Una evaluación de Accra". Mimeo, 2008.

⁸ Claudia Mejía: "Igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres en el centro del discurso de la eficacia de la ayuda", Foro Pobreza, Cooperación y ODM, Santa Marta, Septiembre 2008.

operatividad de la cooperación en el país, así como miradas parciales de acuerdo a áreas específicas de interés. Los primeros reportes del Observatorio arrojan datos importantes que nos permiten, de manera preliminar, crear un mapa de la cooperación internacional en el país.

El Observatorio monitorea programas y proyectos apoyados con recursos de cooperación con el ánimo de verificar si efectivamente contribuyen a la construcción de la paz, el fortalecimiento del Estado social de derecho, el respeto de los DD.HH/DIH, y la superación de las discriminaciones y desigualdades de género, raza, etnia, cultura u opinión política.

Igualmente, busca aprovechar la riqueza y variedad informativa de los espacios de diálogo tripartito, generados por el proceso Londres-Cartagena, para sistematizar y producir documentos para el análisis, que cualifiquen los debates y las deliberaciones.

Líneas de observación

Las tres líneas de observación del Observatorio responden a los objetivos que se ha propuesto La Alianza, y determinan su estructura conceptual.

- La primera línea de observación la constituyen los avances, alcances e impactos de los proyectos financiados por cooperación internacional en todo el territorio colombiano, desde un enfoque de derechos.
- La segunda línea se enfoca en el seguimiento a la implementación de proyectos de inversión extranjera. Esta responde a la demanda específica de muchas de las organizaciones sociales presentes en zonas como Chocó, Valle del Cauca, Putumayo, Antioquia y Bolívar, en donde se desarrollan tanto

proyectos de cooperación internacional como proyectos de inversión extranjera que afectan a las comunidades, generalmente relacionados con monocultivos o macroproyectos de infraestructura.

- Finalmente, las relaciones con las fuentes de cooperación se ven fortalecidas por los intercambios comerciales. Desde esta perspectiva se estructura la tercera línea de observación, que busca sistematizar lo correspondiente a compras estatales que guarden relación tanto con proyectos de cooperación como de inversión extranjera.

Instrumentos

Frente a las líneas de observación y para el cumplimiento de sus objetivos, el Observatorio desarrolla permanentemente dos instrumentos:

- Un sistema geo-referenciado de monitoreo y seguimiento detallado a los proyectos de cooperación internacional, inversión extranjera y compras gubernamentales.
- Un mecanismo de estudios de caso, fundado en la interlocución y participación permanente de las organizaciones nacionales y regionales en donde se implementan proyectos de cooperación. Desarrollo de un proceso permanente de seguimiento a los proyectos de cooperación internacional.

"Sistema geo-referenciado de monitoreo y seguimiento a los proyectos de cooperación Internacional"

El Observatorio ha implementado un "Sistema geo-referenciado de monitoreo y seguimiento a los proyectos de cooperación". Éste

CAPÍTULO IX

aplicativo, nos permitirá hacer un seguimiento detallado a los proyectos de Cooperación Internacional por parte de todas las organizaciones de La Alianza, como del público en general.

El Sistema Geo-referenciado captura, almacena, procesa, reporta y presenta en múltiples formatos la información de los proyectos de Cooperación Internacional, referenciados geográficamente, con el fin de resolver necesidades concretas de información y problemas complejos de planificación y gestión. Suministra así la información para el correspondiente análisis.

El sistema cruza variables convergentes provenientes de las bases de datos del Observatorio que, a su vez, se nutre de la información producto del proceso de unificación de información sobre Cooperación Internacional, dentro del cual se cuentan: el registro gubernamental de los proyectos de cooperación de Acción Social, el proceso de transmisión de la información con el G-24 y las agencias internacionales, el seguimiento a 21 periódicos a nivel nacional, 2 periódicos, 3 revistas especializadas y 77 sitios virtuales nacionales e internacionales de información de los diferentes actores.

El Reporte 05/09 del Observatorio es el primer reporte generado con la implementación de éste nuevo sistema dentro del proceso de validación, homologación y conceptualización del mismo. Reporta los proyectos de cooperación según los Cooperantes (Multilaterales Bilaterales por porcentajes y montos), las Áreas y Temas de cooperación (Fuentes de cooperación, Estrategia de Cooperación 2007-2010, Líneas de cooperación propuestas por La Alianza) y la cooperación en las regiones (Montos de la ayuda, fuentes de cooperación). Los reportes estarán disponibles en Word,

mientras que los datos podrán exportarse en Excel y podrán generarse en tablas, gráficos y georeferenciadamente en mapas.

El Sistema Geo-referenciado es una herramienta que permite a las organizaciones crear reportes, realizar consultas interactivas, analizar la información espacial, editar datos, mapas y presentar los resultados de todas estas operaciones en diferentes formatos, hacer seguimiento a los proyectos de cooperación por medio de los Estudios de Caso, acceder a los reportes e informes e interactuar permanentemente con el Observatorio.

Una vez implementado el aplicativo, y garantizado el conocimiento del panorama completo de la cooperación por parte de las organizaciones de La Alianza, éstas implementarán por los mismos medios técnicos un "Mecanismo de Estudio de Caso" fundado en la interlocución y participación permanente de las organizaciones nacionales y regionales en desarrollo de un proceso del Observatorio.

Para esta fase se implementarán distintos mecanismos y estrategias para aprovechar el que el 51% de las organizaciones de La Alianza cuenta con bases o sistemas de información que permite integrar la información resultante del sistema con la información de las organizaciones, generar reportes y posteriormente, someterla al análisis.

Productos del Sistema Geo-referenciado de Cooperación Internacional

La base de datos del Observatorio constituye la principal fuente de recopilación de información. Este instrumento está diseñado para compilar, procesar y arrojar insumos fruto del cruce de las variables determinadas en cada una de las líneas de observación.

Una base de datos así, permite obtener productos de información de los proyectos de cooperación internacional mencionados, a partir de la cual se puedan realizar análisis del impacto de los proyectos en aspectos como los de realización de derechos humanos.

Como resultado del procesamiento de la información se puede obtener en la línea de Cooperación internacional:

- Las estadísticas generales de la cooperación en el país muestran el monto total de proyectos en ejecución, tanto en el ámbito nacional como municipal y departamental, el número de proyectos en ejecución y el número de departamentos y municipios beneficiados, el número de ejecutores directos y de beneficiarios de los programas y proyectos de Cooperación.
- Los Consolidados adicionales muestran las estadísticas del monto de la ayuda por fuente de cooperación, según las regiones, los ejecutores de proyectos y las áreas de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.
- En la información detallada de los montos de la cooperación las fuentes son desagregadas según la destinación de la ayuda en cada una de las Directrices de Cooperación al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El primer instrumento de interacción entre los visitantes con el aplicativo son las consultas detalladas por nombre del proyecto, las Áreas de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 de interés, las Fuentes de cooperación, los Tipos de Ejecutores y la destinación según las Directrices del CAD.
- Los Mapas detallados generan la ubicación geo-referenciado de cada uno

de los programas y proyectos de las fuentes, dirigidos a los Sectores Sociales y según las directrices del CAD por Municipio y Departamento.

- Monitoreo de los proyectos destinados única y exclusivamente al enfoque de género y derechos de las mujeres.

Tomando en cuenta los principios de la Declaración de París la alineación de la cooperación con los programas gubernamentales, es necesario monitorear como estos programas se articulan entre sí para formar programas sombrillas.

Las áreas en las que se clasifica la información, en cuanto al gobierno se refiere, y en la medida en que en noviembre de 2007, presentó a la comunidad internacional su Estrategia de Cooperación internacional 2007-2010, son:

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente.
- Reconciliación y Gobernabilidad.

A su vez, La Alianza en su estrategia de incidencia ha determinado como áreas prioritarias de seguimiento a la cooperación las siguientes:

- Paz, DD.HH y Estado Social de Derecho hacia la Reconciliación Nacional.
- Territorio, Medio Ambiente y Política Antidrogas.
- Desarrollo Social y Gobernabilidad Democrática.
- Crisis Humanitaria y Atención Integral a Víctimas.

CAPÍTULO IX

En lo referente a inversión extranjera

La información general de los proyectos de inversión incluye datos de países inversionistas, tipo de inversión, articulación a procesos de acuerdos económicos, sectores de la inversión, recursos naturales explotados y presencia de los sectores sociales involucrados y montos, principalmente.

En lo que hace a compras estatales

La base busca identificar el tipo de gasto generado por compras a determinados países, que en diversas oportunidades coinciden con los cooperantes e inversionistas, en las categorías de defensa y seguridad, justicia e inversión social, con indicativo de los montos destinados al fortalecimiento de estas apuestas institucionales, de ser posible.

Las fuentes de información

El Observatorio ha determinado las siguientes fuentes de información:

- Transferencia de datos de instituciones estatales, entidades gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, a la base de datos del Observatorio de La Alianza.

Para ello desarrolla alianzas⁹ tanto con el Gobierno como con la cooperación internacional, dirigidas a:

- Legitimar la labor de monitoreo y seguimiento por parte de la sociedad civil a los proyectos de cooperación internacional en el país.

⁹ Las entidades encargadas de unificar la información de las áreas de observación del Observatorio son: Acción Social: Registro gubernamental de los proyectos de cooperación internacional; el Banco de la República: Registro Nacional de la Inversión Extranjera en Colombia; el G24 y las Agencias internacionales.

- Fomentar el principio de publicidad de la información y crear espacios de confianza entre las partes que hacen parte del proceso Londres-Cartagena-Bogotá.
- Desarrollar el principio de transparencia, a partir de la visibilización de proyectos y resultados.
- Socializar buenas prácticas, alcances, logros y aprendizajes, resultado de la ejecución de los proyectos-programas financiados con recursos de cooperación internacional, para luego abordar el tema de la evaluación de impactos.

El Observatorio está permanentemente articulado con las instituciones encargadas del registro, seguimiento y creación de la política pública de cooperación para Colombia y a la comunidad internacional como fuente de la misma.

Mecanismos de estudios de casos

El Sistema Geo-referenciado de Cooperación Internacional cuenta con un módulo de Monitoreo y Seguimiento donde las organizaciones nacionales y regionales una vez rastreen el proyecto de cooperación al cual le realizan seguimiento, determinan el estado en el que se encuentra y la fecha del seguimiento, de acuerdo con los siguientes parámetros:

El nivel alcanzado de la Participación Ciudadana respecto del programa o proyecto:

- Corresponsabilidad y el Control Ciudadano
- Concertación, Asociación y Poder delegado
- Consulta
- Información

El grado de satisfacción de las organizaciones con el programa o proyecto:

Observaciones desde una perspectiva de derechos:

- **Hechos:** Breve, clara y concisa descripción de los acontecimientos materia de seguimiento.
- **Beneficios:** Bondades de los proyectos en la zona.
- **Derechos vulnerados:** aquellos que se gozan efectivamente o que han sido violentados en razón a los hechos asociados al programa/proyecto
- **Actores Involucrados:** Los Organismos Internacionales, las ONG Internacionales, las Multinacionales y Empresas Extranjeras, los Organismos Estatales, los Organismos Gubernamentales, los Entes Territoriales, las Iglesias, las ONG Nacionales, las Instituciones Académicas, los Consultores Privados, los Grupos armados ilegales (FARC, ELN, AUC, otro), el Ejército y Otros.

Dado el diagnóstico previo realizado por el Observatorio, esta herramienta de seguimiento privilegiará en primer lugar los casos relacionados con paz, DD.HH y DIH y Estado social de derecho hacia la reconciliación nacional, en segundo lugar en desarrollo social y gobernabilidad democrática, en tercer lugar crisis humanitaria y atención integral a víctimas y en cuarto lugar en territorio, medio ambiente y políticas antidrogas.

Monitoreo a medios

Se ha estructurado una estrategia de monitoreo para que, a través de una organización nacional, se realice seguimiento a 21 periódicos, para clasificar la información que se

produzca alrededor de los temas de cooperación, inversión y compras gubernamentales. El Observatorio, por su parte, consultará y clasificará la información de 2 periódicos y 3 revistas especializadas en temas económicos. Este trabajo, como fuente secundaria, nos permitirá rastrear la información hasta la fuente principal.

Otro insumo lo constituye la base de fuentes virtuales de información, que es un mecanismo de consulta y seguimiento Web a todas las fuentes nacionales e internacionales de información, tanto gubernamentales como no gubernamentales: G-24 y demás países, agencias de cooperación, Cámaras de Comercio, fuentes multilaterales, periódicos especializados, revistas especializadas, Observatorios, sociedad civil e instancias de decisión, entre otros.

Finalmente, se incluye el seguimiento que, de manera autónoma y en razón a la propia vocación, realizan las organizaciones de La Alianza a los diversos factores que influyen en la dinámica de la cooperación en país. Algunas veces, este está bajo los formatos de denuncias o de informes especiales. El Observatorio ha creado un mecanismo de recepción de las mismas.

En síntesis, el Observatorio brindará:

- Visualización de espacios internacionales adecuados, donde se discute la cooperación internacional, importantes para el posicionamiento de los temas de la agenda de La Alianza y la creación de estrategias de hermanamiento con las agencias internacionales de acción por Colombia.
- Seguimiento permanente de la agenda de cooperación internacional en el ámbito nacional, que nos permita articular desde lo local la actuación de

CAPÍTULO IX

La Alianza en los diferentes espacios de participación e incidencia.

- Rastreo permanente de la oferta de la cooperación existente en el país.
- Registro completo de los proyectos de cooperación, como resultado de la ejecución de las diferentes estrategias dirigidas a la unificación de la información de cooperación internacional.
- Sistema interactivo de información vía Internet, para articular la construcción conceptual a lo local y un mayor posicionamiento de las apuestas de La Alianza en el dialogo tripartito.
- Articulación del Observatorio a otros trabajos afines (observatorios a la cooperación nacionales e internacionales, observatorios a la inversión extranjera y las compras gubernamentales, bases de datos de violencias articuladas a los proyectos de cooperación, inversión y compras) para la consolidación del Observatorio, como un referente de análisis, en el marco de actuación de la cooperación en el país.

ANEXO

SITIOS WEB SOBRE COOPERACIÓN Y DESARROLLO

SITIOS WEB SOBRE COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Iniciativas de la Sociedad Civil y la Academia

La Realidad de la Ayuda – The Reality of Aid

www.realityofaid.org

La red global **La Realidad de la Ayuda** tiene por objetivo promover políticas nacionales e internacionales que contribuyan a una nueva y efectiva estrategia para la erradicación de la pobreza, construida sobre la solidaridad y la equidad. Establecida en 1993, La Realidad de la Ayuda es una iniciativa de colaboración no lucrativa que reúne a organizaciones no gubernamentales del Sur y del Norte.

La Realidad de la Ayuda publica regulares y confiables informes sobre la cooperación internacional al desarrollo y sobre el alcance efectivo de las acciones con las que los gobiernos del Norte y del Sur tratan las extremas desigualdades y las injusticias estructurales, sociales y políticas que arraigan a la gente en la pobreza.

El Comité Internacional de Dirección de la red está compuesto por representantes de IBON International; Canadian Council for International Cooperation (CCIC); African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), ALOP y el European Network on Debt and Development (EURODAD).

Directorio de Organizaciones de Desarrollo

www.devdir.org/index.html

Recursos de información sobre organizaciones de apoyo a la pequeña empresa, ONG, organismos internacionales, organizaciones del sector privado, instituciones gubernamentales, universidades y empresas de consultoría para el desarrollo. Permite realizar búsquedas por descriptor geográfico (país y región) y por categoría de la institución.

Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador

www.cooperacion.org.ec

Este Observatorio es una iniciativa de un grupo de organizaciones no gubernamentales ecuatorianas. Su finalidad es generar información y promover el debate sobre la política y puesta en marcha de los programas de la cooperación bilateral y multilateral para el Ecuador. Cuenta con un conjunto de estudios y publicaciones con información acerca de la cooperación internacional y el endeudamiento público, entre otros temas.

Forum on the Future of Aid (FFA)

Southern Voices for Change in the International Aid System

www.futureofaid.net

El **Foro sobre el Futuro de la Ayuda** es una comunidad "online" dedicada a la investigación y al intercambio de opiniones acerca de cómo funciona actualmente el

ANEXO

sistema internacional de la ayuda y hacia dónde debía encaminarse en el futuro. El sitio Web presenta investigaciones y opiniones provenientes del Sur y del Norte acerca de la reforma de la arquitectura global de la ayuda.

Observatorio Social de las Relaciones UE-AL de ALOP

<http://www.observatorioueal-alop.eu>

Esta es una iniciativa de **ALOP** para el seguimiento de las relaciones (políticas, económicas y de cooperación) entre la Unión Europea y América Latina. Entre los distintos componentes del trabajo del Observatorio se incluye el monitoreo de las estrategias y proyectos de cooperación de la Unión Europea con la región latinoamericana. El sitio contiene documentos de análisis, información actualizada y evaluaciones de la ejecución de proyectos de la cooperación que ejecuta la Comisión Europea en América Latina.

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD)

www.latindadd.org

La Red **Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD)** está integrada por instituciones, equipos y campañas de países latinoamericanos que trabajan por la resolución definitiva de la problemática de la deuda externa y para crear condiciones que permitan el establecimiento de una economía al servicio de la gente, en la que los derechos económicos, sociales y culturales se hagan vigentes.

LATINDADD realiza acciones de sensibilización, capacitación, vigilancia de las políticas públicas, análisis críticos, elaboración de pro-

puestas alternativas, cabildeo y movilización desde la sociedad civil y sus movimientos sociales. Tiene como propósito facilitar el intercambio de información entre sus miembros, hacer incidencia de manera conjunta, aportar al movimiento ciudadano internacional y contribuir a la integración regional y al cambio democrático de las relaciones Norte-Sur.

Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI)

www.raci.org.ar

La **Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI)** está conformada por organizaciones no gubernamentales, partidarias y sin fines de lucro que buscan transformar la realidad social de la República Argentina a través de la acción colectiva. Entre sus objetivos principales, la RACI busca desarrollar y optimizar las capacidades y recursos de las OSCs a través del fortalecimiento y la articulación interinstitucional, para capitalizar las oportunidades de cooperación internacional. Además, se propone servir a los Agentes de Cooperación Internacional como una fuente sólida y fidedigna de información generada desde las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan desde su vasta experiencia y trayectoria en el país para la solución de diversas problemáticas.

Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI)

www.cepei.org

Es una fundación colombiana sin ánimo de lucro, de iniciativa privada, cuya misión es contribuir a una mayor efectividad de la

cooperación internacional, que aumente su impacto en países afectados por conflictos políticos, económicos o sociales, mediante la generación y promoción de ideas y la facilitación de acciones concretas y de alto valor que apoyen el desarrollo social.

El objetivo central del CEPEI es promover los procesos de cooperación internacional, buscando facilitar el establecimiento de puentes entre donantes y receptores, de tal manera que se fortalezcan sus relaciones. En su sitio Web se pueden consultar numerosos documentos sobre la cooperación internacional en general y en particular respecto de Colombia.

Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)

www.cideal.org

El **CIDEAL** se dedica desde hace más de veinte años a la investigación, la formación y la asistencia técnica en el ámbito de la cooperación internacional, así como a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo en diversos países del Sur. Creada en Madrid en 1983 como una organización privada sin ánimo de lucro, hoy cuenta con delegaciones y expertos permanentes en América Latina, Caribe, África y Oriente Próximo.

Como centro de investigación CIDEAL imparte varios programas de postgrado y numerosos cursos monográficos, seminarios y talleres. Asimismo, dispone de una editorial propia con la que da a conocer parte de sus estudios. Hasta la fecha ha publicado más de cincuenta títulos, algunos de los cuales se han convertido en obras de referencia en su especialidad.

Better Aid

www.betteraid.org

Betteraid.org es un sitio de la campaña que tiene como objetivo proporcionar información actualizada sobre cuestiones de eficacia de la ayuda, especialmente relacionadas con el proceso paralelo de las Organizaciones de la Sociedad Civil hacia el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (septiembre 2008) sobre la revisión de la Declaración de París.

AiDA – Accessible Information on Development Activities

www.aida.developmentgateway.org

AiDA es el más grande directorio "online" sobre actividades del desarrollo. Su inventario ofrece una rápida visión que quién hace qué en desarrollo, dónde lo está haciendo y con qué fondos. También facilita acceso a información estadística oficial sobre ayuda al desarrollo.

Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC

www.cso-effectiveness.org

El **Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC** reúne a organizaciones de la sociedad civil (OSC) del mundo entero para discutir sobre cuestiones y desafíos relacionados con su efectividad como actores del desarrollo. Su objetivo es proponer, para las fechas del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011), un marco global sobre la efectividad de las OSC como actores del desarrollo.

El Foro es accesible a todas las OSC del mundo, incluyendo ONG, organizaciones

ANEXO

relacionadas con iglesias, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de base. El secretariado del Foro es actualmente ejercido por CONCORD, la Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo. El Foro construye procesos sobre bases nacionales, regionales y temáticas así como a partir de iniciativas ya existentes entre la sociedad civil.

European Solidarity Towards Equal Participation of People - Eurostep

www.eurostep.org

Eurostep se fundó en 1990 para coordinar las acciones de sus miembros a nivel europeo con el propósito de influir en la política de la cooperación oficial al desarrollo de las instituciones multilaterales y en particular las de la Unión Europea y de mejorar la calidad y eficacia de las iniciativas de las ONG centradas en el desarrollo.

Su sitio Web contiene una sección ("Cooperación en Acción") con información muy actualizada sobre la cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea así como sobre iniciativas de la red relacionadas con otros temas de su trabajo a nivel internacional.

Control Ciudadano – Social Watch

www.socialwatch.org

Control Ciudadano – Social Watch es una red internacional de organizaciones de ciudadanos que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. Control Ciudadano – Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y las insti-

tuciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales para la erradicación de la pobreza.

Foro Europeo sobre Cooperación al Desarrollo – Euforic

www.euforic.org

Euforic ayuda a compartir, acceder y evaluar la información sobre la cooperación internacional en Europa. Euforic también es una cooperativa sin fines de lucro que facilita la comunicación, hace accesible la información, y promueve la colaboración, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos sobre temas de cooperación internacional para el desarrollo.

UBUNTU

Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil

www.ubuntu.upc.edu

El objetivo final de **UBUNTU** es promover la construcción de un mundo más humano, justo, pacífico, diverso y sostenible, contribuyendo a la transición desde una cultura de fuerza e imposición a una cultura de paz, diálogo, justicia, equidad y solidaridad. Para ello, UBUNTU promueve la adopción de nuevos procedimientos e instituciones de gobernabilidad democrática mundial a todas las escalas (reforma de los existentes y/o la creación de nuevos) que, con otros actores, contemple siempre la participación activa de la "sociedad civil".

Con su trabajo, UBUNTU procura lograr: coherencia entre las políticas macroeconómicas, comerciales, de cooperación y relativas al medio ambiente, de manera que

puedan contribuir a alcanzar un verdadero desarrollo humano social y ambientalmente sostenible en todo el planeta orientado por los principios establecidos en las Declaraciones Universales de los Derechos Humanos; concepción y gestión "pública" de los bienes comunes globales y de los saberes y capacidades científicas y tecnológicas de la humanidad, cuyo desarrollo debe ser acorde con los intereses generales de la sociedad ; la promoción de un modelo de desarrollo basado en la educación, la salud y que incorpore la perspectiva de género, en defensa de la vida, contra la violencia y el armamentismo, etcétera.

La Alianza de Organizaciones Sociales y afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia

www.laalianza.org

La Alianza es una coalición incluyente de organizaciones sociales (sindicales, campesinas, étnicas, LGBT, comunitarias y de desarrollo), de mujeres, jóvenes, niños y niñas, de derechos humanos, población en situación de desplazamiento, culturales, ambientalistas e iniciativas de paz que se constituye para la acción internacional por una cooperación para la paz y la vigencia de los derechos humanos, el derecho humanitario y la democracia en Colombia.

Desde el sitio Web de La Alianza se puede acceder al Observatorio de la Cooperación Internacional con Colombia, una herramienta de análisis que permite enriquecer el diálogo tripartito promovido por el proceso Londres-Cartagena-Bogotá, proveer información objetiva y relevante para los espacios en los que se debate la cooperación internacional y visibilizar los aprendizajes e impactos políticos, económicos, sociales y culturales de políticas públicas, programas y proyectos

que se implementan con recursos de la cooperación de carácter bilateral en el país.

Choike

www.choike.org

Choike es un portal destinado a mejorar la visibilidad de los contenidos producidos por las ONG del Sur. Es una plataforma donde las ONG pueden difundir su trabajo y a su vez alimentarse de diversas fuentes de información organizadas desde la perspectiva de la sociedad civil del Sur. El sitio Web de Choike ofrece: Un directorio de ONG organizado por temas (exclusivamente con sitios de ONG del Sur); un buscador que permite rastrear información en los sitios de las ONG; una selección de contenidos producidos por las ONG y de información relevante para la sociedad civil y quienes estén interesados en sus puntos de vista; informes especiales sobre temas claves que proporcionan información básica y muestran los distintos puntos de vista, especialmente la posición que la sociedad civil ha adoptado frente a ellos, y facilita la difusión de acciones y campañas de las ONG.

Foro Ayuda Oficial al Desarrollo (Foro AOD)

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

www.fride.org; www.foroaod.org

El **Foro AOD de FRIDE** quiere ofrecer un espacio de debate, abierto a todos los interesados en la cooperación internacional y que trabajan hacia una mayor calidad en la ayuda internacional al desarrollo. Su atención está centrada en la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo de España.

ANEXO

El Foro es moderado por FRIDE que se reserva la aprobación de las aportaciones iniciales y los comentarios a estos. Los responsables del Foro procuran que haya la máxima diversidad de opiniones, siempre y cuando estén fundados en datos, aporten un análisis riguroso y una valoración precisa y cumplan con unas normas de respeto básicas.

Fundación Carolina

www.fundacioncarolina.es

La **Fundación Carolina**, constituida en octubre del año 2000, es una institución público-privada que promueve las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Para la consecución de sus fines la Fundación Carolina desarrolla cuatro programas: El Programa de Formación; el Programa de Investigación (a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI); el Programa Internacional de Visitantes y el Programa de Responsabilidad Social.

Fundación CIDOB – Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo de Barcelona

www.cidob.org

Creada en su origen como Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona, tiene por vocación ser un marco de referencia, en el ámbito de los estudios internacionales y del desarrollo, para generar ideas y realizar actividades que concurren a

consolidar la conciencia de pertenencia a una comunidad global y a fomentar un mejor entendimiento de y entre las sociedades.

Con este enfoque, el trabajo de la Fundación CIDOB se articula a través de varios programas -temáticos y geográficos- que se enriquecen de las aportaciones sistemáticas de distintos sectores sociales (académico, político, empresarial, sindical, etc.) y de diversos socios internacionales.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC, Universidad Complutense de Madrid)

<http://www.ucm.es/info/IUDC/>

El **Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)**, es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica de la Universidad Complutense de Madrid, constituido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional.

INTRAC

International NGO Training and Research Center

<http://www.intrac.org>

INTRAC es una organización no lucrativa que trabaja en el desarrollo internacional y en el sector de ayuda de emergencia. Apoya a ONG y OSC en todo el mundo, contribuyendo al análisis político, fortalecimiento institucional y efectividad de las organizaciones.

El trabajo de INTRAC se focaliza en cuatro temas: Desarrollo de capacidades organizacionales; Fortalecimiento de la sociedad civil; Desarrollo participativo y Arquitectura de la Ayuda.

Instituciones oficiales

Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Base de datos estadísticos

www.oecd.org/dac/stats/idsoline

El **CAD-OCDE** es el foro que agrupa a los principales países proveedores de cooperación bilateral. Su sitio Web permite acceder a las últimas estadísticas, documentos y estudios sobre la cooperación internacional y el desarrollo en las diferentes regiones y países, entre otros aspectos.

Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)

www.eclac.cl/mdg/

Provee información, documentos y enlaces relacionados con la Cumbre del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el contexto latinoamericano, así como el seguimiento de los indicadores de desarrollo del milenio en la región.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

www.sela.org

Organismo regional intergubernamental con sede en Caracas (Venezuela), integrado por 28 países de América Latina y El Caribe. Su objetivo es concertar posiciones y estrategias comunes

de América Latina y El Caribe en materia económica ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales. Entre sus áreas temáticas figuran: la globalización, el comercio, la integración, la cooperación técnica, el financiamiento e inversión extranjera, las políticas económicas y sociales.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD)

www.observ-ocd.org

El **Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD)** nació a iniciativa de la Comisión Europea, en el marco del Programa URB-AL en el año 2004. Al finalizar su primer período de trabajo con el apoyo de una subvención europea, la Diputación de Barcelona asumió el compromiso de sostener y potenciar el OCD, con el apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay.

Entre las actividades realizadas por el OCD, se incluyen: formación "online" y presencial sobre la Cooperación Descentralizada pública y su gestión, publicaciones regulares de un Boletín trimestral, la revista "Observa" y un "Anuario" que constituye una referencia en el tema de la cooperación descentralizada. Asimismo el OCD ha desarrollado y mantiene permanentemente actualizado un Banco de datos sobre relaciones de Cooperación Descentralizada, de acceso gratuito para todos aquellos interesados en el proceso.

ANEXO

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

www.segib.org

La **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)** es el órgano permanente de apoyo institucional y técnico a la Conferencia Iberoamericana y a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, integrada por los 22 países iberoamericanos: diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica, España, Portugal y Andorra.

Entre sus objetivos se cuentan: Contribuir al fortalecimiento y la cohesión de la Comunidad Iberoamericana e impulsar su proyección internacional; colaborar en la preparación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno; fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, de conformidad con el convenio de Bariloche; promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad entre sus pueblos y ejecutar los mandatos que reciba de las Cumbres y Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos.

En su sitio Web puede accederse a informes sobre la cooperación en el área iberoamericana, en especial respecto de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la región.

The International Development Research Center (IDRC – CRDI)

www.idrc.ca

El **IDRC** es una corporación canadiense que trabaja en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de medios para construir más saludables, equitativas y prósperas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Área de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

www.undp.or.jp/tcdc/

La Unidad Especial recibe directivas políticas y la orientación de la Asamblea General de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (CLH), que es un comité plenario y un órgano subsidiario de la Asamblea General en el que se examina el progreso en todo el mundo, en cooperación Sur-Sur. La Unidad Especial actúa como Secretaría del CLH, preparando todos los informes de fondo, incluido el informe del Secretario General sobre el estado de la cooperación Sur-Sur.

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) - UNDP

www.ipc-undp.org

El **Centro de Política Internacional para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)**, anteriormente el Centro Internacional de Pobreza, es una asociación entre la Oficina de Políticas de Desarrollo, el PNUD y el Gobierno de Brasil. Con sede en Brasilia. El IPC-IG facilita prácticas de aprendizaje Sur-Sur con el objetivo de ampliar los conocimientos de países en desarrollo y las capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas eficaces para el logro de un crecimiento inclusivo. El IPC-IG es un centro para el diálogo Sur-Sur en la investigación aplicada y capacitación sobre la política de desarrollo.

El IPC-IG tiene como objetivo dotar a los políticos de los países en desarrollo con los conocimientos necesarios para formular las políticas de inclusión social y aprender de experiencias de políticas exitosas en el Sur. Fortalecer capacidad de análisis y aplicación

de políticas en el ámbito de aprendizaje a través de la cooperación Sur-Sur es uno de los servicios prestados por IPC-IG a la comunidad del desarrollo y oficinas del PNUD.

UNION EUROPEA

Oficina de Cooperación EuropeAid

http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm

Comisión Europea

http://ec.europa.eu/index_es.htm

Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea

[http://ec.europa.eu/development/
index_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm)

Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea

[http://ec.europa.eu/dgs/
humanitarian_aid.es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/humanitarian_aid.es.htm)

Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europa

[http://ec.europa.eu/dgs/external_relations/
index_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/external_relations/index_en.htm)