

**MITO Y REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA**  
**América Latina al 2010**

Esta publicación es editada por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.- ALOP, una red regional que agrupa a 48 ONGs de Desarrollo de 19 países de América Latina y El Caribe.

ALOP cuenta con un grupo de trabajo especializado en temas de financiamiento del desarrollo y la democracia, que incluye en su agenda el seguimiento y análisis de la cooperación internacional con América Latina. Asimismo, edita una serie de documentos y organiza regularmente reuniones de trabajo sobre estos temas.

La presente publicación forma parte de los trabajos realizados por la red global sobre *La Realidad de la Ayuda – The Reality of Aid*, de cuyo Comité Directivo participa ALOP por la región latinoamericana.

La conducción de esta red, que actualmente coordina ALOP, incluye a representantes de diversas redes regionales de ONGs África, América Latina, Asia, Europa y de un conjunto de países no europeos afiliados al Comité de Ayuda al Desarrollo para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (DAC – OCDE).

### **ALOP**

Benjamín Franklin # 186,  
Colonia Escandón,  
Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11800  
México, D.F., México  
Tel.: (52 55) 5273 3400  
Fax: (52 55) 5273 3449  
info@alop.org.mx  
www.alop.org.mx

### **The Reality of Aid**

c/o IBON Foundation  
IBON Center 114 Timog Avenue  
Quezon City 1103 Philippines  
Tel.: (632) 927 6981  
Fax: (632) 929 2496  
secretariat@realityofaid.org  
www.realityofaid.org

# **MITO Y REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA**

## **América Latina al 2010**

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



**ALOP** |

ASOCIACION LATINOAMERICANA  
DE ORGANIZACIONES DE  
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.

# 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**

Editor: **Rubén Fernández**. Miembro del Comité Ejecutivo de ALOP, de la Junta Directiva de la Corporación Región – Medellín, Colombia, del Comité Directivo del Reality of Aid. Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de ALOP

© **ALOP y los autores**

México, agosto 2011

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.**

ISBN: 978-607-95045-4-0

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

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>7</b>
<i>(Rubén Fernández y Jorge Balbis - ALOP)</i>	
<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>15</b>
La crisis endémica de la Cooperación y la urgencia de responder desde el norte y el sur <i>(Eduardo Ballón - desco)</i>	
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>21</b>
Análisis de las tendencias mundiales de la Ayuda al Desarrollo <i>(Brian Tomlinson - CCIC Canadá)</i>	
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>65</b>
Por otros caminos. Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina <i>(Rubén Fernández - ALOP)</i>	
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>83</b>
Países de renta media y la Ayuda Oficial al Desarrollo. Los casos de Argentina, Bolivia y Perú <i>(Julio Gomero Requena - Red Latindadd)</i>	
<b>CAPÍTULO V</b> .....	<b>107</b>
Situación actual y tendencias de la Cooperación Internacional en Colombia <i>(Observatorio de la Cooperación - La Alianza)</i>	

# CONTENIDO

<b>CAPÍTULO VI</b> .....	<b>129</b>
Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Ecuador al 2010 ( <i>Camilo Molina y Gabriela Weber - CIUDAD</i> )	
<b>CAPÍTULO VII</b> .....	<b>159</b>
Diez años de Cooperación para el Desarrollo en el Perú. Elementos para su análisis ( <i>Eduardo Toche - desco</i> )	
<b>CAPÍTULO VIII</b> .....	<b>177</b>
Situación y tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo en México ( <i>Laura Becerra Pozos - Equipo Pueblo, A.C.</i> )	
<b>CAPÍTULO IX</b> .....	<b>193</b>
Las discontinuidades de México como oferente de Cooperación Internacional ( <i>Gabriela Sánchez Gutiérrez - Instituto Mora</i> )	
<b>CAPÍTULO X</b> .....	<b>211</b>
Cooperación Internacional en Honduras: Una breve lectura desde la Sociedad Civil ( <i>Foro Social de la Deuda y el Desarrollo de Honduras - FOSDEH</i> )	
<b>CAPÍTULO XI</b> .....	<b>235</b>
Cooperación Internacional: El Sector Académico tiene mucho que decir ( <i>Margarita Marín Aranguren y Javier Garay Vargas - Universidad Externado de Colombia</i> )	
<b>ANEXO</b> .....	<b>253</b>
Sitios Web sobre Cooperación y Desarrollo	

# PRESENTACIÓN

Esta publicación, que da continuidad a otras seis realizadas en años anteriores, es resultado de un esfuerzo mancomunado de instituciones que desde la sociedad civil latinoamericana dan seguimiento al tema de la Cooperación Internacional al Desarrollo y han respondido al llamado que les realizara la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. - ALOP en el marco del trabajo que realiza en la red La Realidad de la Ayuda (The Reality of Aid).

En esta oportunidad, se busca evaluar, de modo independiente, las principales tendencias de la cooperación con América Latina en el cambiante, y desafiante contexto internacional en la materia para lo cual se han reunido 11 textos escritos por autores y autoras pertenecientes a distintos observatorios de la región. De hecho, esta presentación del informe “Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina 2010” constituye el primer esfuerzo editorial de una embrionaria Red Latinoamericana de Observatorios Sociales de la Cooperación al Desarrollo, articulada a la red global La Realidad de la Ayuda.

El primero de los trabajos, es un escrito que, a manera de editorial, presenta los principales desafíos que plantea la crisis endémica de la cooperación internacional al desarrollo y la necesidad urgente de articular respuestas tanto desde el Norte como del Sur. Siguen luego 3 artículos con una mirada general: la revisión de tendencias globales tomada del reporte original en inglés del Reality of Aid 2010<sup>1</sup>; otro sobre las tendencias generales para con América Latina y uno más con una lectura de la Cooperación desde el ángulo de los países de renta media. A continuación se presentan 5 textos con análisis de tendencias de la Cooperación con países de la región: Colombia, Ecuador y Perú en la Región Andina, México y Honduras en Mesoamérica y un aporte novedoso que consiste en un análisis de la acción del Estado mexicano como donante de Cooperación Internacional. Se agrega finalmente un texto sobre las posibilidades y perspectivas que tendría la academia colombiana si se adentrara desde su lugar en este campo de debates.

Estos esfuerzos de análisis y producción de conocimientos y opiniones argumentadas sobre temas críticos de nuestra región, desde el campo particular de las organizaciones de la sociedad civil, representan un enorme esfuerzo para organizaciones que, precisamente por las dinámicas de la Cooperación, tienen cada vez más restricciones para este tipo de labor. Aún así, el lector encontrará aquí análisis juiciosos e informados como resultado de una pesquisa detenida en la información disponible.

Esperamos que esta nueva entrega editorial de la red La Realidad de la Ayuda y su coordinadora regional, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo - ALOP, se constituya en un aporte a los distintos sectores interesados en la temática del financiamiento del desarrollo, precisamente en una región que tiene por delante enormes retos al quedar convertida, gracias a varias décadas de neo-liberalismo, en la región más desigual del planeta. De

<sup>1</sup> Reality of Aid 2010 Report: **Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy**, Reality of Aid – IBON Books, Philippines, 2010, <http://www.realityofaid.org>

# PRESENTACIÓN

manera particular, aspiramos a que este conocimiento se convierta en herramienta de trabajo para las Organizaciones de la Sociedad Civil de la región, en medio de un interesante período de cambio en el signo político de la región y rumbo hacia el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo a celebrarse en Busán, Corea del Sur, a fines del presente 2011.

ALOP y La Realidad de la Ayuda - América Latina agradecen el apoyo brindado por la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 para la realización de esta publicación.

Rubén Fernández  
Corporación Región - Junta Directiva  
ALOP - Comité Ejecutivo

Jorge Balbis  
Secretario Ejecutivo - ALOP  
Coordinador del Comité Directivo del RoA

Medellín - Ciudad de México, agosto de 2011



ALOP agradece a los siguientes autores e instituciones por las contribuciones que han hecho posible esta publicación:

### AUTORES

Eduardo Ballón – **desco** y Grupo Propuesta Ciudadana, Perú  
Brian Tomlinson – Canadian Council for International Cooperation - CCIC, Canadá  
Rubén Fernández – Corporación Región, Colombia  
Julio Gomero Requena – Red Latindadd, Perú  
Observatorio de la Cooperación – La Alianza, Colombia  
Camilo Molina y Gabriela Weber – Observatorio de la Cooperación – Ciudad, Ecuador  
Eduardo Toche - Observatorio de la Cooperación – **desco**, Perú  
Laura Becerra Pozos – Equipo Pueblo A.C., México  
Gabriela Sánchez – Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México  
Foro Social de la Deuda y el Desarrollo de Honduras (FOSDEH), Honduras  
Margarita Marín y Javier Garay – Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia

### INSTITUCIONES

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia  
Foro Social de la Deuda y el Desarrollo de Honduras (FOSDEH)  
Confederación Colombiana de ONG  
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México, México  
Corporación Región. Medellín, Colombia  
Observatorio de la Cooperación. Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, Ecuador  
Observatorio de la Cooperación. **desco** - Centro de Estudios y promoción del Desarrollo. Lima, Perú  
Observatorio de la Cooperación - La Alianza Colombia  
Equipo Pueblo, A.C. - Ciudad de México, México  
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos



# S I G L A S

## SIGLAS UTILIZADAS

**AAA:** Agenda de Acción de Accra

**ACPF:** African Child Policy Forum

**ACNUR:** Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**AID/IDA:** Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial

**AL:** América Latina

**ALBA:** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

**ALC:** América Latina y El Caribe

**ALOP:** Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo

**AOD:** Asistencia Oficial al Desarrollo – Ayuda Oficial al Desarrollo

**APCI:** Agencia Peruana de Cooperación Internacional

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Banco Mundial

**CAD:** Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE

**CAF:** Comisión Andina de Fomento

**CAN:** Comunidad Andina de Naciones

**CCIC:** Canadian Council for International Cooperation

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina

**CE:** Comisión Europea

**CID:** Cooperación Internacional al Desarrollo

**CONGDE:** Coordinadora de ONG de Desarrollo - España

**DDHH:** Derechos Humanos

**DIH:** Derecho Internacional Humanitario

**DP:** Declaración de París

**DR-CAFTA:** República Dominicana-Acuerdo de Libre Comercio de Centro América con Estados Unidos (por su sigla en inglés)

**ERP:** Estrategia de Reducción a la Pobreza

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FIDA/IFAD:** Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura

**Fondo Global:** Fondo Global de Lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria

**GA:** Grupo Asesor sobre Eficacia de la Ayuda y Sociedad Civil-CAD OCDE

**GAVI:** Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización

**GTZ:** Agencia de Cooperación Alemana

**HIPC:** Iniciativa para Países Altamente Endudados

**IDE:** Inversión Directa Extranjera

**IDH:** Índice de Desarrollo Humano del PNUD

**INB:** Ingreso Nacional Bruto

**MERCOSUR:** Mercado Común del Sur

**OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**OCDE/OEDC:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio

**OEA:** Organización de Estados Americanos

**OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación

# S I G L A S

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**OMC:** Organización Mundial del Comercio

**ONG:** Organización No Gubernamental

**ONGI:** Organización No Gubernamental Internacional

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**ONUDI:** Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

**ONUSIDA:** Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida

**OPS/OMS:** Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud

**OSC:** Organización de la Sociedad Civil

**PDD:** Programa de Doha para el Desarrollo

**PEPFAR:** Plan Presidencial de los EE.UU de Emergencia para el Alivio del SIDA

**PIB:** Producto Interior Bruto

**PLCB:** Proceso Londres – Cartagena – Bogotá

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**PRM:** País de Renta Media

**SECAB:** Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello

**SEGIB:** Secretaría General Iberoamericana

**UE:** Unión Europea

**UN-Hábitat:** Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

**UNASUR:** Unión de Naciones Suramericanas

**UNCRD:** Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UNFCC:** Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático

**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez

**UNIFEM:** Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (recientemente disuelto e incorporado en la nueva Entidad de las Naciones Unidas para la Equidad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (UN Women)

**UNODC:** Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen

**USAID:** Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

**SICA:** Sistema de Integración Centroamericano

**TCI:** Iniciativas de Cooperación Técnica

# **I. LA CRISIS ENDÉMICA DE LA COOPERACIÓN Y LA URGENCIA DE RESPONDER DESDE EL NORTE Y EL SUR**

Eduardo Ballón – **desco**  
Miembro del Grupo Propuesta Ciudadana, Perú



## I. LA CRISIS ENDÉMICA DE LA COOPERACIÓN Y LA URGENCIA DE RESPONDER DESDE EL NORTE Y EL SUR

Eduardo Ballón – **desco**

Miembro del Grupo Propuesta Ciudadana, Perú

Como se sostiene en un artículo reciente: *“si la crisis permanente que viven las políticas de cooperación al desarrollo fuesen imputables a la crisis financiera que ha conmocionado a los bancos, las bolsas, los gobiernos y las economías del primer mundo, el dato sería esperanzador porque en un par de años volveríamos al buen camino de una cooperación generosa para el desarrollo. Desgraciadamente, ésta apenas está incidiendo sobre las cantidades globales y las políticas de cooperación por la sencilla razón de que éstas se hallan en una crisis endémica permanente por causas estructurales profundas, de modo que la actual crisis apenas puede servir como coartada...”*<sup>1</sup>

Es evidente, sin embargo, que la actual crisis del sistema económico financiero internacional agrava la situación, entre otras cosas porque lo peor de la crisis monetaria no son sus consecuencias económicas sino la emergencia humanitaria que alienta, dado que los más afectados, como siempre serán los más vulnerables. Más allá de este dato, es claro que la crisis ha evidenciado algunos de los límites neurálgicos del sistema internacional, como lo reconocen distintas resoluciones del propio Parlamento Europeo (8 de octubre del 2008 y marzo del 2010),

cuando señala la necesidad de incrementar la transparencia de los mercados, vigilar el funcionamiento de las instituciones financieras y controlar los paraísos fiscales, en un marco en el que reconoce la inoperancia de las instituciones de Bretón Woods y la necesidad de producir su reforma radical; por cierto, ello además de reclamar mayor coherencia entre las políticas comercial, presupuestaria, de cambio climático y de desarrollo de la propia UE. En sentido estricto, la crisis debe ser una “oportunidad” para discutir el actual sistema de cooperación en el marco de la indispensable reforma de las instituciones financieras del desarrollo, proceso en el que interesa insistir e incidir en el posible carácter catalizador de la cooperación sobre un conjunto de políticas nacionales. Ello, en un contexto en el que distintos temas que interesan en la región –el debate sobre los países de renta media, por ejemplo– y otros que son más globales, como la cooperación sur-sur, adquieran un sentido distinto y más complejo que el que muestran hoy.

La discusión a plantear no puede ni debe concentrarse en el tema de los recursos, que por lo demás, más allá de las legítimas preocupaciones sobre nuestra supervivencia, no son un eje sustantivo para la mayoría de nuestros países. Recordemos que ya antes del 2008, aquella representaba menos del 1% del PBI de la mayoría de nuestras economías (17 países de la región), manteniéndose entonces como casos preocupantes los de Guyana, Haití y Nicaragua, que se hallaban

<sup>1</sup> HIDALGO, Alberto: “Repercusiones de la crisis mundial sobre las políticas de cooperación”, en Eikasia Revista de Filosofía, Año V, N° 30, 2009. <http://www.revistadefilosofia.org>

# CAPÍTULO I

por encima del 10%, además de otros cuatro países, Bolivia entre ellos, que recibían de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) más del 3% de su producto. Otro tanto puede decirse sobre su peso si lo medimos con las remesas que envían nuestros migrantes del exterior, en cuyo caso, la AOD, en 13 países no llega al 13% de las remesas.

El debate y la construcción de posiciones conjuntas, especialmente con la cooperación privada tienen que ser necesariamente políticos. Convergamos en que desde inicios del siglo XXI la cooperación al desarrollo ha sufrido distintos cambios, fuertemente marcada por lo menos por tres procesos que presionaron fuertemente sobre la incipiente e insuficiente “agenda social” de la globalización impulsada en el marco de los Objetivos del Milenio: su “securitización”<sup>2</sup> como consecuencia del 11 de septiembre, pero también de la lucha contra las drogas, la disminución acelerada de ayuda a los países de la denominada renta media (33 de los 48 países en esa categoría son de nuestra región), así como el proceso iniciado en Monterrey que se desarrolla en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Es en el marco de la discusión de tales cambios que debemos definir el campo desde el cual las sociedades civiles del Norte y del Sur recuperamos una discusión que nunca llegó a comprometer realmente a los gobiernos de un lado y del otro. La securitización no ha sido sino una buena coartada para incrementar los negocios de la industria militar, especialmente

norteamericana y europea, pero también para mantener su esquema de control planetario, hoy día cuestionado en su simpleza por la crisis creciente de los países árabes.

Sobre el tema de los países de renta media, a estas alturas hay datos indiscutibles que obligan a complejizar una opción que apuntaba a desentenderse de compromisos y responsabilidades del Norte, focalizando la AOD en nombre del ingreso, en un grupo determinado de naciones. Sin embargo, ya es evidente que si en 1990 el 93% de pobres del mundo se concentraban en los países de renta baja, en el 2008 el 72% de éstos se ubicaba en los países de renta media. Más de mil millones de pobres en países de esta denominación son argumento suficiente para proponer nuevos y urgentes criterios para abordar nuestro papel en la AOD.

En lo que hace a la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, a estas alturas nadie puede negar que se trata de un proceso insuficiente, fuertemente marcado desde un primer momento por distintas ambigüedades, que buscó permanentemente obviar políticas más importantes que la AOD como el comercio, la inversión extranjera y el acceso a la tecnología, entre otras, que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda que se dice buscar, pero especialmente en la agenda del desarrollo, al que se pretende contribuir. Sin ir más allá de su dimensión tecnocrática, incorporando los derechos humanos y la apropiación democrática en el centro de la política de desarrollo, logrando la participación activa de parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y ciudadanos en la definición de agendas y políticas, será cada vez más un proceso con una sustancia limitada. Es obvio entonces que se trata de incorporar a la discusión, varias

<sup>2</sup> Sobre el particular ver, Sanahuja, José Antonio: “La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo”, en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>. Ver también SPILLANE, Shennia: “Aid and Terrorism. What about the Poor?” en: ROA-The Asia-Pacific Network (editor), Reality Check 2004, ROA, Manila, 2004.



de las problemáticas del desarrollo que son neurálgicas para la región, pero también para el mundo todo: las restricciones comerciales sin compensación, la regulación multilateral de las transnacionales, la asimetría en el comercio mundial, la baja fiscalidad de la mayoría de nuestros países como expresión de los intereses de los sectores hegemónicos que son globales, el cambio climático, etc.

En este escenario difícil de una crisis económica y financiera internacional que se profundiza y que es parte de una mayor, eventualmente de carácter civilizatorio, porque en ella confluyen distintas crisis (alimentaria, ambiental y climática, energética), debemos convencer a las sociedades civiles del Norte de ese esfuerzo. Caso contrario, las ONG de allá y de acá difícilmente podremos incidir en el escenario. Allá se sucederán expedientes de regulación del empleo, recorte de recursos e imposición mayor desde el Estado de temas y países prioritarios. Más frágiles nosotros, tendremos más tarde o temprano que adaptarnos o desaparecer, que en el fondo es lo mismo.



## **II. ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES DE LA AYUDA AL DESARROLLO**

Brian Tomlinson, CCIC – Canadá  
(Para el Comité Directivo de la Red La Realidad de la Ayuda)



## II. ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Brian Tomlinson, CCIC – Canadá

(Para el Comité Directivo de la Red La Realidad de la Ayuda)

Traducción al español: Ana Judith Blanco y Rubén Fernández

### SECCIÓN A: LOS GOBIERNOS INCUMPLEN SUS METAS DE AYUDA

#### 1. GOBIERNOS LEJOS DE LAS PROMESAS OFICIALES

En el año 2000 todos los gobiernos se comprometieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a *“no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanas de la pobreza extrema...”*. La ayuda en 2009 fue de más del doble de los niveles de ayuda del 2000, pero muy por debajo de US\$272 billones de dólares, el nivel que representaría a los donantes alcanzar el objetivo de la ONU del 0,7% del PIB.

Tras un aumento significativo de US\$122,3 billones de dólares de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) en 2008, se redujo a US\$119,6 billones de dólares en 2009. Estas cifras son explicadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [Gráfica 1]. El desempeño de la AOD contra el PIB de los donantes sigue siendo muy débil [Gráfica 2]. Del 0,31% del PIB de los donantes en 2009, la proporción de AOD para el PIB está por debajo de la mitad de la meta de las Naciones Unidas. Es una mejora significativa comparada con el 0,22% en el año 2000, pero aún más bajo que los niveles en 2005 (0,32%) y 1990 (0,33%), el año de referencia para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las cifras preliminares para 2009 publicadas por el CAD en abril de 2010 sugieren que los dólares de la AOD en 2008 aumentaron en un modesto 0,7% en 2009. Esto es en parte debido al 20% de aumento en préstamos de la AOD en 2009 para proporcionar fondos de emergencia a países afectados por la crisis financiera y económica.

La ayuda del mayor gobierno donante en el mundo, los Estados Unidos, aumentó en cerca de US\$2 billones de dólares actuales a US\$28,7 billones de dólares. Otros donantes importantes redujeron su ayuda de manera significativa -Alemania en más de 14%, Italia un 32% y Austria un 33%-. La AOD de la Unión Europea en su conjunto se redujo en más del 5% en dólares actuales, de US\$71,0 billones de dólares en 2008 a US\$67,1 billones. En el 0,44% del PIB/AOD, la UE tiene ahora muy pocas probabilidades de alcanzar su objetivo colectivo del 0,56% en 2010. Sin embargo, varios países de la UE, en particular el Reino Unido y quizás España, siguen aumentando su ayuda en camino de alcanzar sus objetivos de desempeño.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CAD-OCDE: “La ayuda para el desarrollo aumentó en el 2009 y la mayoría de los donantes conseguirán las metas de ayuda para el 2010”, Abril 14, 2010, accedido en Abril 27, 2010 en [http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_44981579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html). Ver también Ellmers, Bodo: “Ayuda Oficial para el Desarrollo 2009: Pobreza para arriba mientras la ayuda de la UE cae”, Eurodad, Abril 14, 2010, accedido el 27 de Abril, 2010 en <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=4082>.

## CAPÍTULO II

Los miembros de la Red La Realidad de la Ayuda también han examinado las tendencias de la “Ayuda Real”, que sigue siendo positiva para el 2009. La “Ayuda Real” se define como la AOD menos la cancelación de la deuda y los costos de los gastos de los refugiados y los estudiantes del sur que llegan a los países donantes. Las reglas oficiales de informes del CAD OCDE permiten a los donantes reportar el valor total de cancelación de la deuda en el año en que este es cancelado.<sup>2</sup> Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han hecho presión política para la cancelación de la deuda total e incondicional por más de dos décadas. El valor a largo plazo de la cancelación de la deuda para los países altamente endeudados es enorme. Sin embargo los países en desarrollo sólo obtienen un pequeño beneficio cada año por pagos de capital y los intereses para ese año. Igualmente, los donantes prometieron en la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU en 2002 la cancelación de deuda adicional a la AOD.<sup>3</sup>

Varios donantes también continuarán proporcionando la AOD en forma de préstamos en condiciones favorables, profundizando aún más la deuda a largo plazo de los países altamente endeudados. Muchos donantes

bilaterales ofrecen toda su AOD como becas o financiación de proyectos. En 2008 el CAD y los donantes multilaterales proporcionaron en total US\$16,9 billones de dólares [Dólares constantes de 2007] en préstamos AOD. Esto es un aumento marcado en el promedio anual de ocho años de US\$10,4 billones desde 2000 hasta 2007. El análisis preliminar del CAD de la ayuda del 2009 sugiere que la ayuda en forma de préstamos ha aumentado en un 20% en ese año. Los niveles más altos de los préstamos bilaterales de AOD en 2008 fueron proporcionados por el Japón (US\$9,1 billones de dólares americanos), Francia (US\$3,3 billones) y Alemania (US\$2,1 billones), todo lo cual aumentó este tipo de transferencia financiera considerablemente en comparación con años anteriores. La Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial (AID) dio US\$8,6 billones de dólares en préstamos y la Comisión Europea otros US\$2.3 billones. Los países en desarrollo siguen enfrentando una pesada carga de intereses y pagos primarios de préstamos anteriores. Ellos pagaron a donantes bilaterales US\$3,4 billones de dólares en 2008, haciendo un total acumulado de más de US\$27 billones de dólares desde el 2000.<sup>4</sup>

Las reglas del CAD también permiten a los donantes contar como AOD su apoyo a refugiados para su primer año de residencia en los países donantes e incluir una estimativa de los costos asociados de infraestructura para educación dirigida a los estudiantes de países en desarrollo estudiando en los países donantes.

Mientras estas tres áreas de gasto gubernamental son todas legítimas y valoradas en

<sup>2</sup> Los donantes periódicamente revisan lo que se cuenta como AOD. Recientemente varios donantes buscaron incluir costos asociados con los aspectos militares de las actividades de mantenimiento de la paz, pero el CAD no logró un consenso sobre la inclusión de estos gastos. Ver: “Es esto AOD?” del CAD [Noviembre 2008] en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>.

<sup>3</sup> En el 2002, en la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey, los países acreedores prometieron “tomar medidas para garantizar que los recursos proporcionados para el alivio de la deuda no menoscaben los de la AOD que deberían estar disponibles para los países en desarrollo”, (Monterrey Consenso párrafo 51). Sin embargo casi todos los donantes continuaron con la práctica de incluir el valor total de la cancelación de la deuda en la AOD.

<sup>4</sup> Cifras en dólares constantes de 2007. Todos los datos tomados del análisis CAD.

# CAPÍTULO II

su propio derecho, la red La Realidad de la Ayuda y muchas otras OSC no consideran que estos sean gastos legítimos de AOD. El cálculo de “Ayuda Real” descuenta estos tres componentes que representan dólares que estuvieron disponibles para ser transferidos como ayuda a los países en desarrollo y que permanecieron en los países del Norte.<sup>5</sup>

La “Ayuda Real” fue de US\$112.7 billones en el 2009, 5.9% más que para el 2008 [Gráfica 3]. La “Ayuda Real” fue de 0.29% del PIB de los donantes en el 2009. Esto fue una modesta mejora del promedio de 0.23% entre 2005 y 2007, cuando hubo grandes cantidades de cancelación de deuda incluida en AOD [Gráfica 4].

Cuando se comparan los niveles de AOD de años diferentes, es importante reconocer el impacto de la inflación y las tasas de cambio de los dólares americanos. El CAD ha producido “deflatores” para cada año respecto a 2007: es decir, la cantidad de bienes y servicios susceptibles de ser adquiridos con el nivel de ayuda en estos años, si el dólar americano estaba en el mismo valor en 2007. Cuando el rendimiento AOD 2009 es examinado en “dólares de valor constante para el 2007” La Realidad de la Ayuda señala lo siguiente:

- Total AOD de donantes del CAD en 2009 fue de 4,5% inferior a su valor equivalente en 2008.<sup>6</sup> [Gráfica 5]
- “AOD Real” cuando se mide en dólares constantes 2007, aumentó un 53% entre 2000 y 2009. [Gráfica 6]

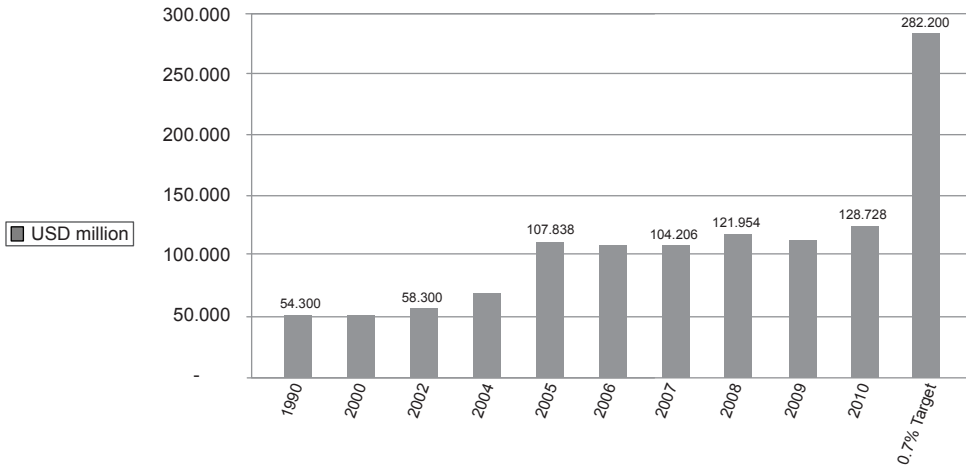
En resumen, los donantes hicieron un progreso significativo en los niveles generales de la AOD en el último decenio, incluyendo la “Ayuda Real”. Sin embargo los aumentos no se han adaptado a las necesidades o a los compromisos. En 2005 muchos gobiernos (principalmente europeos) se comprometieron a mejorar sus desempeños de AOD, estableciendo objetivos AOD/PIB para el 2010 y 2015. Los niveles proporcionales de ayuda han sido sostenidos en 2009, pero los aumentos de volumen de ayuda se han visto afectados por la reducción del crecimiento económico en los países más ricos. Si, por ejemplo, el crecimiento económico nominal se ha mantenido en 2009 en el promedio anual anterior del 5%, más que disminuir en aproximadamente 3,5%, la AOD en 2009 habría sido de unos US\$9,2 billones de dólares más alta (asumiendo las mismas tasas de rendimiento del donante).

<sup>5</sup> A partir de 2006, el CAD comenzó a hacer sus propios (similares) cálculos de “Ayuda programable de País”, es decir, la AOD disponible para los programas de desarrollo por los donantes y países en desarrollo homólogos. La Ayuda Programable de País descuenta no sólo la cancelación de la deuda, los costos de los refugiados y los costos imputados de estudiantes, sino también la ayuda humanitaria, la financiación de las ONG y los costos administrativos. Ver CAD-OCDE: Expansión: fragmentación de la ayuda, asignación de la ayuda y previsibilidad de la ayuda (Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability), p.7, Mayo de 2008, consultado en Febrero de 2010, en <http://www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf>.

<sup>6</sup> Tener en cuenta que el autor ha vuelto a calcular una aproximación de la AOD 2009 en dólares de 2007 a partir de información disponible. El informe preliminar para el año 2009 por el CAD ofrece un cálculo de la AOD 2009 en dólares del 2008.

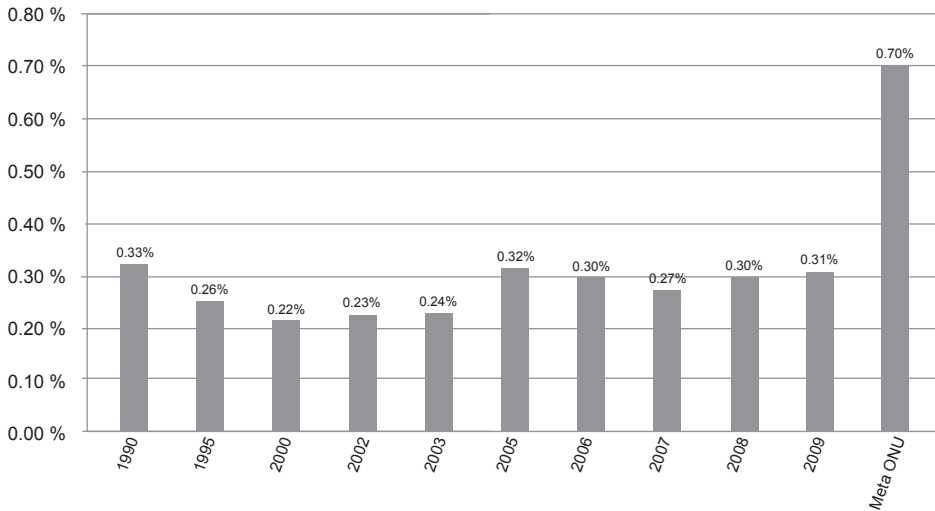
# CAPÍTULO II

**Gráfica 1. Tendencias de la AOD – Donantes del CAD**  
**Total DAC Donors**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

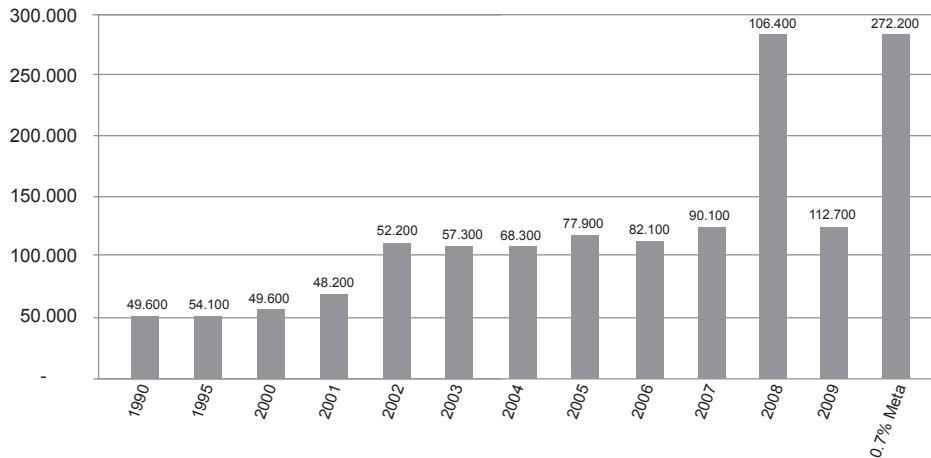
**Gráfica 2. AOD de los donantes del CAD como porcentaje del PIB CAD**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

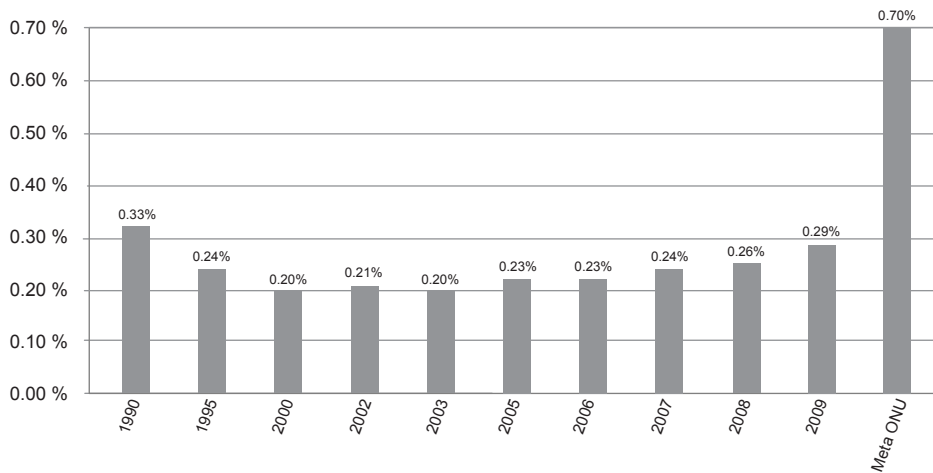


**Gráfica 3. Tendencias en el total de los donantes del CAD "AOD Real"**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

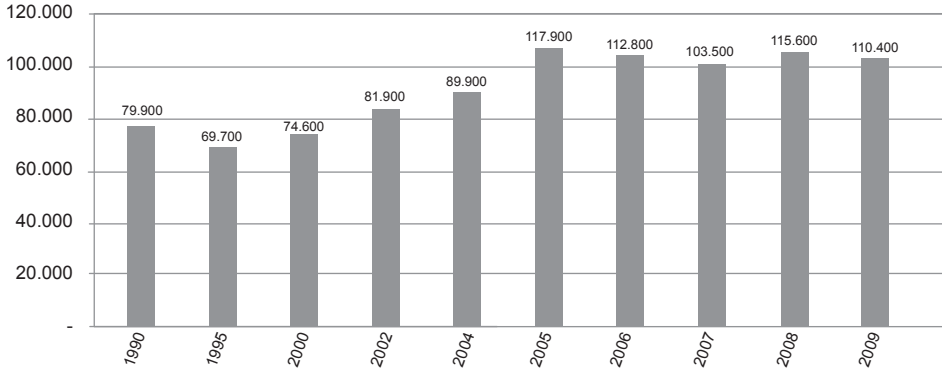
**Gráfica 4. AOD CAD Real como porcentaje del PIB CAD**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

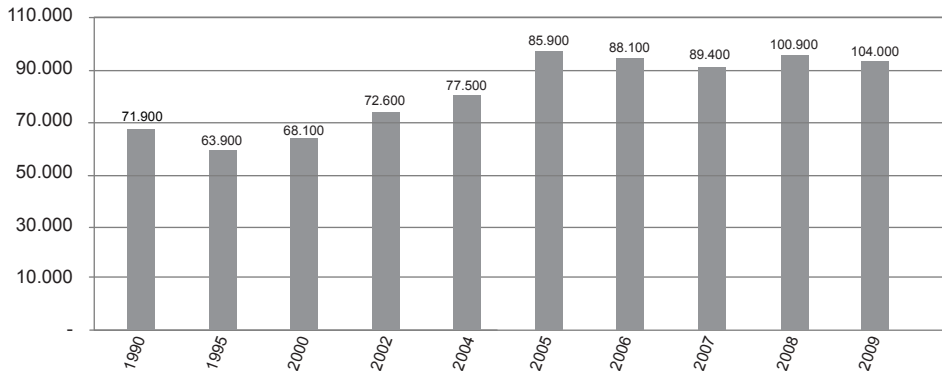
# CAPÍTULO II

**Gráfica 5. Tendencias en la AOD del total de los donantes del CAD, dólares americanos constantes 2007**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

**Gráfica 6. AOD de los donantes del CAD total real, dólares americanos constantes 2007**



Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

## 2. LAS PREVISIONES DE AOD PARA EL 2010 MUY POR DEBAJO DE LOS COMPROMISOS DEL 2005 EN GLENEAGLES

En el Foro de Alto Nivel de Accra en septiembre de 2008, los donantes acordaron aumentar la previsibilidad a mediano plazo de la ayuda al proporcionar “a los países en desarrollo información periódica y oportuna sobre sus gastos de tres a cinco años y/o planes de ejecución”.<sup>7</sup> La previsibilidad de los recursos de ayuda esperada es esencial para los gobiernos de países en desarrollo para que puedan planear gastos presupuestarios anuales. Estos a su vez exigen a los gobiernos donantes cumplir sus objetivos declarados al público para aumentos de la ayuda.<sup>8</sup>

**¿Qué habían prometido los donantes en el momento de la Cumbre del G7 de Gleneagles en 2005?** Ya cinco de los veintidós países donantes del CAD<sup>9</sup> proporcionan más de la ayuda que la meta de la ONU del 0,7% del PIB (Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo). Además, cinco donantes europeos se comprometieron a alcanzar el objetivo de la ONU en o antes de 2015 (Bélgica, Francia, Irlanda, España y el Reino Unido). Otros cinco donantes europeos se han comprometido a aumentar la ayuda en 0,51% de su PIB en 2010 (Austria, Finlandia, Alemania, Italia y Portugal). Grecia ha aplazado su objetivo de 0,51% para el 2012.

<sup>7</sup> Agenda para la Acción Accra, párrafo 26.

<sup>8</sup> Ver el cuadro CAD-OCDE de compromisos reproducidos en el Reporte Global de La Realidad de la Ayuda 2008, p. 204.

<sup>9</sup> En Enero 2010 Corea se unió al CAD y es incluido en las estadísticas del CAD para el 2009, habiendo 23 donantes del CAD.

Australia tiene un objetivo del 0,50% para el año 2015, con un objetivo intermedio del 0,37% en 2010. Canadá tiene el objetivo de doblar “la ayuda internacional” para el año 2010, con el CAD estimando que esta será del 0,33% del PIB de Canadá en ese año. Como candidato, el presidente Obama prometió duplicar la ayuda de EE.UU. a US\$ 50 billones para el 2012. Esto ha sido aplazado hasta el segundo periodo presidencial y el presupuesto federal de los EE.UU. para el 2010 incrementará la ayuda extranjera en un 10%, con propuestas para el presupuesto 2011 proyectar aún más aumentos significativos.<sup>10</sup> El CAD estimó que si los gobiernos donantes hubieran estado en línea con sus compromisos para el 2010 la AOD hubiera sido de US\$145 billones de dólares (en dólares del 2008), 0,36% del PIB.<sup>11</sup>

**¿Cómo han sido afectados los compromisos por la crisis financiera global?** Incluso antes de la crisis financiera, varios donantes estaban lejos del camino para alcanzar sus compromisos de 2005. A principios de 2010, la Comisión Europea declaró que 14 de los 27 donantes de la UE cortaron la AOD en 2009, y que esperan que 17 de los 27 no cumplan sus metas de 2010. Varios donantes importantes caerán muy por debajo de su rendimiento previsto - entre

<sup>10</sup> Ver Lobe, Jim & Clifton, Eli: “Obama Pide más Desarrollo, Ayuda de Contrainsurgencia”, Servicio de Inter Press (IPS) Febrero 1, 2010. Ver también Kimberly Darter (Interaction): “La Realidad y la Incertidumbre de la Reforma de Asistencia Extranjera de Estados Unidos”, en el Reporte de La Realidad de la Ayuda 2010. En otro reporte fue anotado que una vasta mayoría de los aumentos vistos para el año fiscal 2011 serán para intereses estratégicos en Iraq, Afganistán y Pakistán, con US\$ 7.7 billones para apoyar programas en estos países. M.D. Kellerhals, “África: Asistencia Global de Estados Unidos es estratégicamente enfocada”, en All África, Marzo 3, 2010.

<sup>11</sup> 2009 Reporte CAD sobre la Previsibilidad de la Ayuda, OCDE, Junio 2009, pp. 33–34.

## CAPÍTULO II

ellos Austria, Alemania, Italia y Francia.<sup>12</sup> Las promesas en la Reunión Ministerial de los donantes del CAD del 2009 para mantener sus compromisos independientemente de las consecuencias de la crisis financiera en sus economías y los ingresos del gobierno se han ignorado. Otros países, como Bélgica y España se consideran “en blanco” por el CAD, pero su desempeño en el 2009 hace que esto ahora parezca improbable.

futura incluyan el año especificado de ayuda en los aumentos del año para mejorar la previsibilidad y responsabilidad.<sup>14</sup>

De acuerdo con los análisis del CAD de Abril 2010<sup>13</sup>, los donantes del CAD como grupo caerán aproximadamente US\$ 20 billones menos que su compromiso en Gleneagles 2005 de incrementar la ayuda en US\$ 50 billones entre 2005 y 2010. El CAD proyecta que África recibirá únicamente alrededor de 11 billones de los US\$ 25 billones de dólares en incrementos de la ayuda que fue prometida. Según las proyecciones de la OCDE para el PIB de los donantes, La Realidad de la Ayuda y las estimaciones propias del CAD, la AOD total para 2010 será de aproximadamente US\$ 126 billones de dólares (ver Tabla 1). Si el PIB hubiera crecido un 5% anual en 2009 y 2010, y los donantes cumplido sus compromisos de 2010, la AOD habría sido de aproximadamente US\$160 billones en 2010. El Informe del CAD de 2010 sobre Cooperación para el Desarrollo recomienda que los compromisos de ayuda

<sup>12</sup> CAD-OCDE: “Compromisos de los Miembros del CAD y Desempeño: Cuadro Resumen de las Proyecciones del Secretariado del CAD OCDE”, Febrero 15, 2010, Actualizado en CAD, “Ayuda para el Desarrollo aumentó en el 2009 y la mayoría de los donantes alcanzará sus metas de ayuda para el 2010”, Abril 4, 2010, consultado en Abril 27, 2010 en [http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_44981579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html)

<sup>13</sup> CAD-OCDE: Desempeño de los donantes de ayuda mixta para el 2010 genera preocupación, Febrero 15, 2010, consultado en Marzo 2010 en [http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_44617556\\_1\\_1\\_1\\_37413\\_00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34447_44617556_1_1_1_37413_00.html). Ver también el cuadro CAD para el desempeño de donantes en dólares de 2004 en <http://www.oecd.org/dataoecd/20/19/44607047.pdf>.

<sup>14</sup> CAD-OCDE: Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2010, Abril 2010, p. 26.

**Tabla 1. Cambios de la crisis post-financiera en la AOD de los donantes del CAD para 2009 y 2010**

Donante	AOD 2008 Tasa / Cantidad (Millones de dólares americanos)		Preliminar 2009 Tasa / Cantidad		Proyección CAD 2010 AOD/PIB	Tasa Objetivo 2010
<b>Miembros de la Unión Europea:</b>						
Austria	0.43%	\$ 1,714	0.30%	\$ 1,146	0.37%	0.51%
Bélgica	0.48%	\$ 2,386	0.55%	\$ 2,601	0.70%	0.70%
Dinamarca	0.82%	\$ 2,803	0.88%	\$ 2,810	0.83%	0.80%
Finlandia	0.44%	\$ 1,166	0.54%	\$ 1,286	0.56%	0.70%
Francia	0.39%	\$10,908	0.46%	\$12,431	0.46%	0.61%
Alemania	0.38%	\$13,981	0.35%	\$11,982	0.40%	0.51%
Grecia	0.21%	\$ 703	0.19%	\$ 607	0.21%	0.51%
Irlanda	0.59%	\$ 1,328	0.54%	\$ 1,000	0.52%	0.60%
Italia	0.22%	\$ 4,861	0.16%	\$ 3,314	0.20%	0.51%
Luxemburgo	0.97%	\$ 415	1.01%	\$ 403	1.00%	1.00%
Países Bajos	0.80%	\$ 6,993	0.82%	\$ 6,425	0.80%	0.80%
Portugal	0.27%	\$ 620	0.23%	\$ 507	0.34%	0.51%
España	0.45%	\$ 6,861	0.46%	\$ 6,571	0.51%	0.59%
Suecia	0.98%	\$ 4,732	1.12%	\$ 4,546	1.01%	1.00%
Reino Unido	0.43%	\$11,500	0.52%	\$11,505	0.60%	0.59%
<b>Miembros No-Unión Europea:</b>						
Australia	0.32%	\$ 2,954	0.29%	\$ 2,761	0.35%	0.36%
Canadá	0.32%	\$ 4,785	0.30%	\$ 4,013	0.33%	0.33%
Japón	0.19%	\$ 9,579	0.18%	\$ 9,480	0.18%	0.22%
Nueva Zelanda	0.30%	\$ 348	0.29%	\$ 313	0.32%	0.28%
Noruega	0.88%	\$ 3,963	1.06%	\$ 4,086	1.00%	1.00%
Suiza	0.42%	\$ 2,038	0.47%	\$ 2,305	0.47%	0.41%
Estados Unidos	0.19%	\$26,842	0.20%	\$28,665	0.19%	0.18%
Corea	0.09%	\$ 802	0.10%	\$ 816		
<b>Total CAD</b>	<b>0.30%</b>	<b>\$122,296</b>	<b>0.31%</b>	<b>\$119,573</b>	<b>0.32%</b>	<b>0.36%</b>

Fuente: Estadísticas del CAD y CAD: Compromiso y Desempeño de los miembros del CAD: Tabla Resumen de las Proyecciones del Secretariado de la OECD [2010], Febrero 15, 2010 y CAD: Ayuda Oficial al Desarrollo en 2009, Datos Preliminares para 2009, Abril 14, 2010.

## CAPÍTULO II

### 3. LOS COMPROMISOS DE AYUDA SON FACTIBLES A PESAR DE LA CRISIS ECONÓMICA

Desde el último trimestre de 2008, la gente en todo el mundo se ha visto gravemente afectada por la más grave y generalizada crisis económica desde la Gran Depresión. Los países no donantes se han librado de las consecuencias de una falta sistemática de regulación y vigilancia de los bancos y mercados financieros en los Estados Unidos y Europa. Según la OCDE, la mayoría de los países donantes tuvieron un crecimiento económico negativo en 2009. Los países industrializados han contrarrestado el descenso por el gasto de trillones de dólares en paquetes de rescate. El Instituto Brookings sugiere que el mundo será 7,2% más pobre en 2013, en términos de productividad económica mundial, que el panorama económico cinco años anterior a la crisis.<sup>15</sup>

Los países más pobres del sur son las víctimas, no los culpables de esta crisis financiera. Éstos se han visto gravemente afectados a través de menores volúmenes de comercio e inversión, precios volátiles de los productos básicos, y la caída de los pagos de remesas de los migrantes que viven en los países donantes. Estos efectos de la crisis han agravado las crisis sistémicas de la pobreza endémica, empeorando la seguridad alimentaria y las consecuencias ecológicas del cambio climático. Mucho tiempo después de la recuperación de las economías del Norte los países en desarrollo más pobres todavía estarán ocupándose con los impactos sobre las poblaciones vulnerables. Las mujeres se encuentran

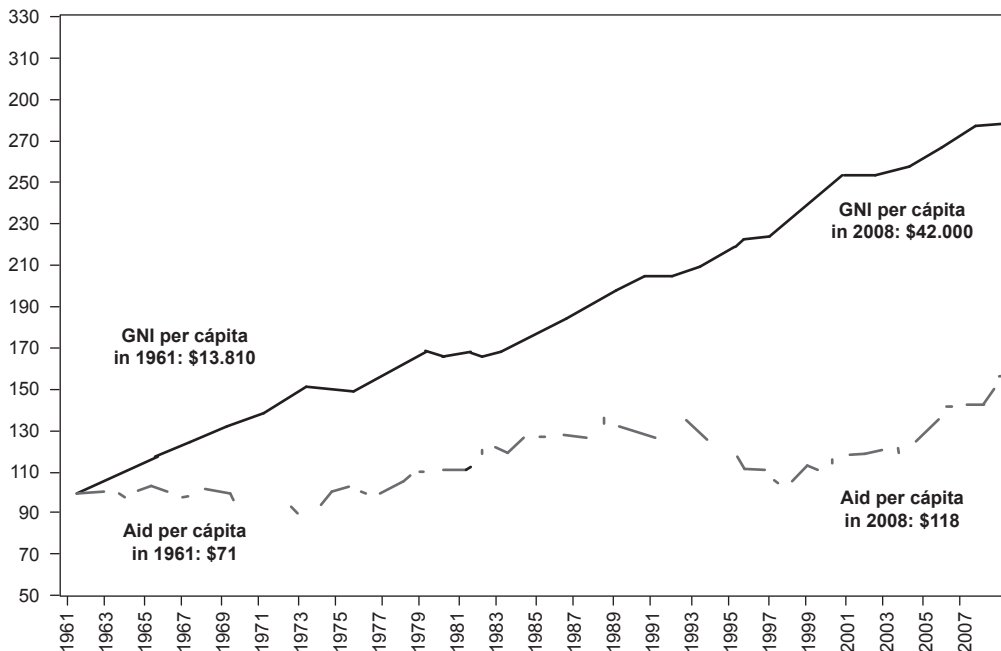
entre los más afectados, dado su importante papel en la agricultura, la manufactura en zonas francas (para la exportación) y en los sectores de servicios.

Los gobiernos donantes tienen claramente fuertes obligaciones morales y éticas para cumplir con sus compromisos de ayuda. Pero, ¿este empeoramiento de las condiciones económicas afecta la capacidad de los gobiernos donantes para honrar sus compromisos? Es probable que algunos países donantes severamente afectados, como el Reino Unido, cumplan sus compromisos. Como un indicador de la capacidad de pago, La Realidad de la Ayuda ha estado siguiendo en sus Informes semestrales la tendencia a largo plazo de la ayuda y el crecimiento del PIB per cápita en los países donantes. La Gráfica 7 muestra una brecha creciente entre la riqueza de los países donantes y las asignaciones de ayuda per cápita, particularmente desde principios de los años 90:

- El PIB per cápita de los donantes creció más del 200% entre 1961 y 2008, mientras que la ayuda per cápita sólo ha crecido en un 66 %;
- La ayuda ha aumentado en tan solo US\$ 1 por habitante del país donante por año, mientras que la riqueza nacional ha aumentado en \$ 600 dólares por año;
- Ayuda per cápita como porcentaje del PIB per cápita ha caído de 0,5% en 1961 a menos del 0,3% en el 2008.

<sup>15</sup> Ver Chandy, Laurence; Gertz, Geoffrey & Linn, Johannes: Siguiendo la Crisis Financiera Global: Análisis del Panorama Económico Mundial del FMI. Centro Wolfensohn para el Desarrollo, Mayo 2009.

**Gráfica 7. La Brecha Creciente entre la Riqueza del Donante y la “Ayuda Real”, 1961-2008**  
(Ingreso Nacional per cápita y Ayuda Real per cápita, 1961=100 dólares americanos constantes del 2007)



La ayuda por persona en los países donantes han crecido solamente US\$47.00 en 46 años, mientras que el PIB por persona en el mismo lapso lo hizo en US\$28,200.00.

Otra medida importante de la capacidad actual y la voluntad política para cumplir los compromisos es la tendencia en la ayuda como proporción de ingresos públicos (Gráfica 8). La ayuda fue de 1,8% de los ingresos públicos en 2007, muy por encima de la baja del 1,2% en 2000, pero todavía inferior al nivel del 2% en la década de los 80s y principios de los 90s. Si los ingresos del gobierno caen un 3,5% en el 2009 por debajo de su nivel en 2007, y la ayuda real se mantiene en los niveles de 2008 de US\$ 100 billones de dólares, la tasa aumenta ligeramente hasta el 2%, siendo inferior al 2,1% en 1990.

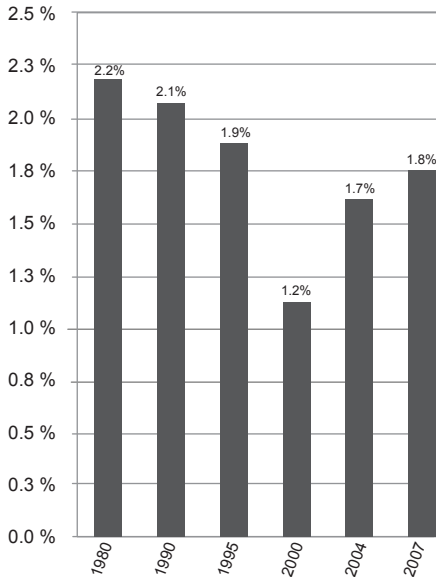
La opinión pública de muchos países donantes sigue siendo muy alentadora para que los gobiernos mantengan el rumbo de sus compromisos. Por ejemplo, una encuesta de la opinión pública del Eurobarómetro en junio de 2009<sup>16</sup> encontró que el 90% de los europeos siguen creyendo que el desarrollo es importante, más del 70% está de acuerdo en que la Unión Europea debería cumplir sus promesas, y el 24%

<sup>16</sup> Eurobarómetro: Ayuda al desarrollo en tiempos de turbulencia económica, Eurobarómetro especial 318, encargado por la Dirección General de Desarrollo, octubre de 2009.

## CAPÍTULO II

de acuerdo en aumentar la ayuda más allá de lo prometido.

**Gráfica 8. Ayuda como porcentaje de los ingresos fiscales federales de los donantes del CAD**



Fuente: OCDE, Informe Estadístico de Ingresos Fiscales.

#### 4. LAS PREOCUPACIONES DE LA POLÍTICA EXTERNA HAN MANEJADO EL INCREMENTO DE LA AYUDA DE LOS DONANTES DESDE EL 2000

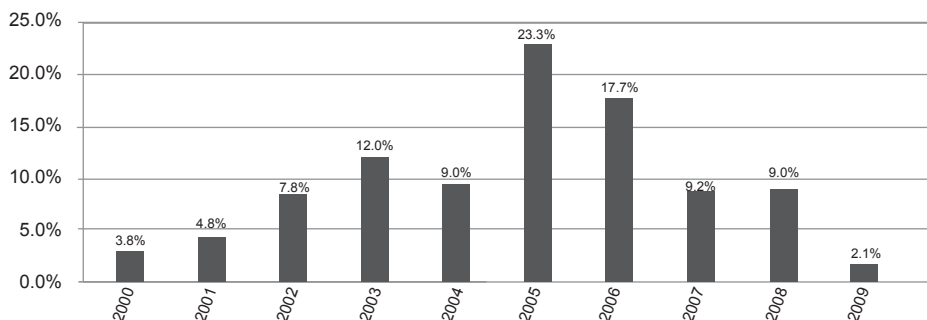
Al principio de la última década la comunidad internacional prometió en la Declaración del Milenio “no escatimar esfuerzos” para reconocer los derechos humanos y reducir la pobreza. El valor de la ayuda en dólares del 2007 aumentó en un 55% entre 2000 y 2008 - de US\$74,6 billones de dólares a

US\$115,6 billones. Para el año 2008 los gobiernos donantes habían desembolsado el acumulado de US\$ 265,6 billones de dólares adicionales de ayuda por encima de lo que habían asignado en el año 2000.<sup>17</sup> Pero no todos estos dólares de ayuda nueva cuentan para el compromiso del Milenio de los derechos humanos de las personas pobres y marginadas. Este es el caso del gasto de ayuda incrementado de los auxilios para cancelación de la deuda, el apoyo a los refugiados y los estudiantes, y las asignaciones basadas en los intereses de política exterior de los gobiernos donantes para Irak, Afganistán y Pakistán (ver Tabla 2).

**Donaciones para el alivio de la deuda como AOD** entre 2000 y 2008 ascendieron a US\$70,4 billones de dólares, alrededor de 26,5% del total de los desembolsos de ayuda nueva en estos años (Gráfica 9). La cancelación de la deuda a menudo está estrechamente vinculada a los intereses de política exterior de los donantes: Un 70% de las donaciones en alivio de deuda en estos ocho años (US\$48,9 billones de dólares) fueron para Irak, Nigeria, Pakistán y Afganistán.

<sup>17</sup> 2008 es el último año para el cual hay estadísticas detalladas disponibles en el sistema de Reporte del Acreedor CAD en el momento de la escritura.



**Gráfica 9. Subvenciones para el Alivio de la Deuda como un Porcentaje de AOD desde el 2000**

Fuente: DAC 1 Dataset. Official and Private flows

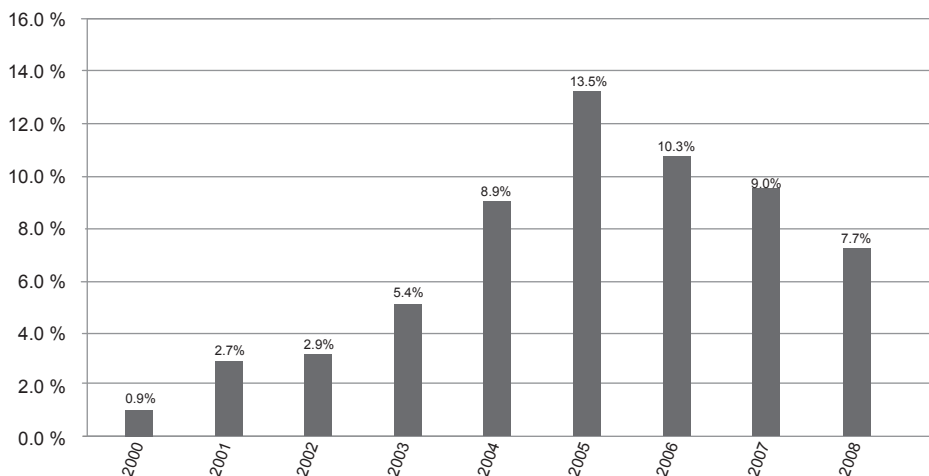
La asignación a países de la AOD ha sido también sesgada por la posición de la política exterior de 9/11 “guerra contra el terror”, en particular a Irak, Afganistán y Pakistán. La Gráfica 10 establece la proporción de la AOD (con exclusión de cancelación de la deuda) que se ha asignado a estos tres países. Este tipo de ayudas alcanzó su punto máximo como porcentaje de la AOD en 2005, pero aún se mantiene por encima del 7,7% en 2008. Desde 2000 hasta 2008 un total acumulado de US\$46,2 billones de dólares, o 17% de todos los recursos de ayuda nueva desde el 2000, se dedicaron a estos tres países. Esto se debió principalmente a los intereses de política exterior de los principales donantes involucrados en las guerras.

Nuevos recursos de ayuda desde el año 2000 se ajustaron también con el incremento al apoyo de los refugiados en los países donantes (US\$3,9 billones de dólares), aumento en el apoyo a los estudiantes de países en desarrollo que estudian en los países donantes (US\$7,8 billones de dólares) y la asistencia humanitaria adicional (US\$25,5 billones de dólares).

La Tabla 2 muestra el desglose de la asignación de los US\$265 billones en dólares de ayuda nueva. Casi el 60% de la ayuda adicional programada desde el año 2000 se ha destinado a la política de intereses de los donantes extranjeros en Irak, Afganistán y Pakistán y al aumento de los auxilios para el alivio de la deuda, además del apoyo para los estudiantes y los refugiados en los países donantes. Muy pocos dólares de ayuda nueva han estado realmente disponibles para inversión más eficaz en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM. Sin embargo, esto está mejorando recientemente: debido al aumento de la ayuda en 2008 respecto a 2007, la proporción de dólares de ayuda nueva disponible para los ODM ha aumentado de 28% en 2006 a 42% en 2008.

# CAPÍTULO II

**Gráfica 10. Afganistán, Irak y Palistán, como porcentaje del total de la “Ayuda Real”**



Fuente: Set de datos CAD2a

**Tabla 2. Asignación de dólares de ayuda nueva desde el 2000**

Billones de dólares constantes del 2007	Desde el 2000 hasta 2008
<b>Total neto de dólares de ayuda nueva desde 2000</b>	<b>\$265.6</b>
<b>Menos:</b>	
Cancelación de la Deuda Adicional	\$70.4
Apoyo Adicional para Refugiados	\$3.9
Costos de estudiantes adicionales imputados	\$7.8
Sub-Total Ítems de No Ayuda	\$82.1
Ayuda Humanitaria Adicional	\$25.5
Adicional a Pakistán, Afganistán & Irak	\$46.2
<b>Dólares de nueva ayuda para uso potencial en la reducción de la pobreza / ODM y otros programas de desarrollo en 8 años</b>	<b>\$111.80</b>
<b>Porcentaje de Recursos Totales de Ayuda Nueva</b>	<b>42.1%</b>

Fuente: Cálculos de La Realidad de la Ayuda basados en el set de datos de CAD1 y CAD2, 2000 a 2008, dólares constantes del 2007. Los recursos de nueva ayuda en cada uno de estos años son comparados con los niveles de ayuda en el 2000. Igualmente las deducciones hechas del total de recursos de ayuda nueva son comparadas con los niveles en el 2000.

## CAPÍTULO II

## SECCIÓN B: ASIGNACIÓN DE AYUDA, CALIDAD DE LA AYUDA Y EFICACIA DEL DESARROLLO

Los donantes se han comprometido a mejorar la eficacia de la ayuda, a priorizar la reducción de la pobreza, fortalecer los derechos de los pobres, y transferir liderazgo a las instituciones de los países en desarrollo. ¿Cuál ha sido su historial en materia de entrega?

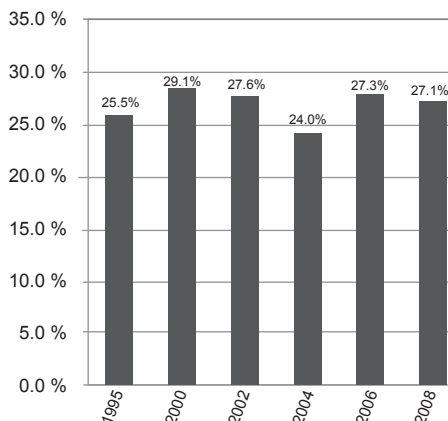
## 1. ASIGNACIÓN DE LA AYUDA PARA PRIORIDADES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA NO HA CRECIDO SUSTANCIALMENTE DESDE 1995

La introducción de los Objetivos del Milenio en el año 2000 ha tenido un profundo impacto en el discurso de los donantes para la ayuda y en cómo se establecieron estrategias de reducción de la pobreza en muchos países en desarrollo.<sup>18</sup> Pero ¿la mayor disponibilidad de dólares de ayuda, especialmente desde 2007, ha demostrado un esfuerzo concertado para reducir la pobreza y alcanzar los ODM? Desafortunadamente, los donantes no han seguido la pista a la asignación de la ayuda específica para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Realidad de la Ayuda, sin embargo, ha creado un indicador “proxy” o indirecto para monitorear el apoyo de donantes a los ODM.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ver Manning, Richard: “Impacto y Diseño de los ODM: Algunas Reflexiones”, Boletín IDS 41 (1): 7-14, 2010.

<sup>19</sup> Este indicador alternativo está basado en los códigos del sector CAD para la educación básica, salud básica, población y salud reproductiva, abastecimiento de agua y saneamiento, agricultura, desarrollo de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria y protección ambiental general, las cuales están muy relacionadas con algunas metas claves de los ODM.

Gráfica 11. Indicadores ODM como un porcentaje de AOD asignada al sector 1995 a 2008



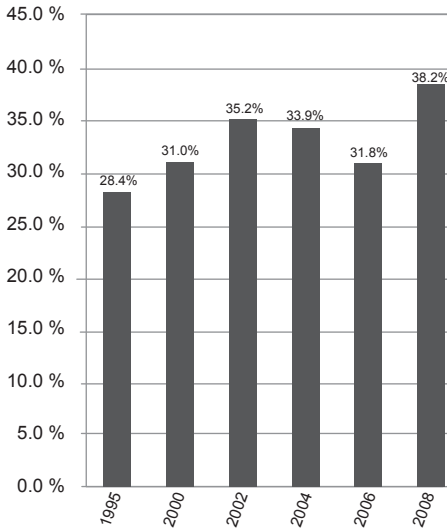
Fuente: Sistema de Reporte de Acreedores CAD, compromisos de ayuda, dólares actuales

El indicador indirecto de La Realidad de la Ayuda demuestra que la cantidad de ayuda asignada a los sectores relacionados con los ODM (medido en dólares totales), creció un 87% desde 2000. La mayoría de los aumentos se han producido desde 2005. Pero la ayuda también ha crecido significativamente durante este período y la ayuda asignada al indicador indirecto de La Realidad de la Ayuda, como porcentaje del sector asignado a la AOD,<sup>20</sup> en realidad aumentó muy poco del 25,5% en 1995 al 27,1% en 2008 (véase Gráfica 11).

<sup>20</sup> La AOD asignada al sector es la AOD total menos la cancelación de la deuda, apoyo para los refugiados, apoyo para ONG y ayuda no asignada a los sectores en la base de datos de codificación del sector CAD.

## CAPÍTULO II

**Gráfica 12. Indicadores ODM como un porcentaje de AOD asignada al sector para África Subsahariana, 1995 a 2008**



Fuente: Sistema de Reporte de Acreedores CAD, compromisos de ayuda, dólares actuales

En consecuencia, no hay evidencia de que los donantes hayan cumplido con su compromiso en la Declaración del Milenio de “no escatimar esfuerzos” al dedicar una proporción cada vez mayor de sus dólares de ayuda para hacer frente a los ODM. Por lo tanto, no es sorprendente que el logro de los ODM sigue siendo difícil en la mayoría de los países en desarrollo, en particular en el África subsahariana.

El informe del 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>21</sup> sugiere que se

ha avanzado en muchas de las Metas establecidas en su punto de referencia en 1990. Los niveles de pobreza han caído de 50% de la población total de países en desarrollo al 25% en 2005. La comunidad internacional está en camino de lograr una reducción a la mitad de la proporción de la pobreza extrema para el 2015, pero el informe señala que esto significa que el número de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó sólo de 1,8 billones en 1990 a 1,4 billones en 2005, con la probabilidad que entre 55 y 90 millones se hayan añadido a las personas que viven con menos de \$ 1,25 al día desde el inicio de la crisis financiera de 2008/09.<sup>22</sup> El número de personas hambrientas creció con el aumento de precios de los alimentos en el 2008. Con relación a la igualdad de género, el informe señala que “desde mediados de los 90s, la mayoría de los países en desarrollo ha experimentado una reducción importante de la financiación de los donantes para la planificación familiar sobre una base por mujer, a pesar de la innegable contribución de tales programas para salud materna e infantil”.<sup>23</sup>

El África subsahariana sigue siendo la región donde se han hecho menores progresos. El número de personas que viven en la extrema pobreza ha aumentado desde 300 millones en 1990 a más de 380 millones en 2005 y la tasa de pobreza se mantiene por encima del 50%.<sup>24</sup> Más de 64% de los empleados en esta región vive con menos de US\$ 1,25 al día, comparado con el 44% en el sur de Asia y el 8% en América Latina.<sup>25</sup> En 2005 los donantes se comprometieron a duplicar la ayuda a África para el 2010. El CAD informó en abril de 2010 que los donantes

<sup>21</sup> Naciones Unidas: Reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009, Nueva York: Naciones Unidas, 2009, consultado en Febrero de 2010 en [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf).

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 8.

## CAPÍTULO II

entregaron sólo US \$11 billones de dólares en ayuda nueva, no US\$25 billones, según lo prometido en 2005. Pero los donantes han mejorado su énfasis en los ODM en el África subsahariana desde el 2000, y en particular en el 2008. Según el indicador indirecto de los ODM de La Realidad de la Ayuda, el 31% de la ayuda asignada al sector para el África subsahariana fue a los sectores indirectos en el 2000, aumentando a 38,2% en 2008 (véase Gráfica 12).

El informe del 2009 sugiere que ha habido progreso moderado en varias de las metas de los ODM. Esto incluye la educación primaria universal, paridad entre los sexos en la educación, y la representación política de las mujeres. Sin embargo muchas OSC y académicos sugieren que las estadísticas promedio son enmascaradas a nivel regional o mundial, ocultando resultados desiguales para algunos grupos de personas que pueden ser cada vez más pobres.

Las OSC también han criticado a los ODM por omitir la desigualdad social y carecer de objetivos importantes de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. El informe sobre los ODM reconoce estas limitaciones, con el Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales quien sugiere que *“la consecución de los ODM también requerirá cubrir áreas y grupos de población que claramente han quedado atrás - comunidades rurales, hogares más pobres y minorías étnicas, todos los cuales darán sus aportes para la configuración de nuestro futuro común”*.<sup>26</sup> La ex presidente de Irlanda Mary Robinson ha desafiado a los gobiernos que fueron a la Cumbre de Desarrollo de la ONU de septiembre 2010 sobre los ODM a reconocer la importancia de los derechos humanos y un marco de justicia para las estrategias

de desarrollo actual y futuro, reduciendo la brecha existente entre los ODM y los derechos humanos.<sup>27</sup> Al evaluar los avances en los ODM para la reducción de la pobreza y los derechos de las poblaciones pobres y vulnerables, es esencial observar de cerca a varios sectores y evaluar los compromisos de los donantes para la igualdad de género.

### Salud Básica

De acuerdo con el Sistema de Reporte de Acreedores del CAD, el apoyo de los donantes para la salud básica, población y salud reproductiva ha mostrado el mayor aumento en los compromisos de ayuda. Estos sectores han aumentado su cuota de ayuda asignada al sector del 7,1% en el 2000 al 11,2% en el 2008. El aumento de US\$3,5 billones de dólares en el 2000 a US\$11,9 billones en 2008 representa una constante (2007) de aumento de dólar de más del 215%.

Un estudio realizado por la Universidad de Washington sugiere que el aumento de cuatro veces en la ayuda para la salud contribuyó a una reducción del 28% en la tasa de mortalidad infantil en los países en desarrollo entre 1990 y 2008 y al acceso a tratamiento antiretroviral para más de tres millones de personas. Se calcula que, en general la “ayuda al desarrollo para la salud” alcanzó \$21,8 billones de dólares en 2007, una cifra que incluye cantidades significativas de fundaciones privadas, tales como la Fundación Bill & Melinda Gates, y ONG privadas con sede en los Estados Unidos.<sup>28</sup> La proporción de la asistencia

<sup>27</sup> Robinson, Mary: “Los nexos ODM-Derechos humanos para el 2015 y más allá”, Boletín IDS 41 (1): 80-82, 2010.

<sup>28</sup> Instituto para la Evaluación y Medición de la Salud: Financiando la Salud Global 2009: Siguiendo la Ayuda de Desarrollo para la Salud, Universidad de Washington, 2009, Capítulo 2, consultado en Febrero 2010 en

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 5.

## CAPÍTULO II

sanitaria prestada por las agencias oficiales bilaterales ha disminuido del 47% en 1990 a 27% en 2007, mientras que la cuota por las agencias de las Naciones Unidas se redujo de 32% en 1990 a 14% en 2007. Por el contrario la cuota de 2007 del Fondo Global y GAVI<sup>29</sup> fue del 8%, el de la Fundación Bill y Melinda Gates fue del 4% y el de las ONG con sede en Estados Unidos fue del 25%.<sup>30</sup>

Todo ser humano tiene derecho a la salud, que a su vez es una medida de justicia social y equidad. Las personas que viven en los países más pobres aún tienen muy pocas oportunidades para reclamar este derecho. Un grupo de trabajo de alto nivel, co-presidido por el primer ministro británico Gordon Brown y el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, en su informe de 2009 solicitó una suma adicional de US\$ 10 billones de dólares para ser gastados por año en materia de salud en los países pobres. Su informe documentó que el gasto actual de los países de bajos ingresos es de sólo US\$ 25 dólares per cápita en salud, de los cuales US\$ 10 son pagos por los propios pacientes, y sólo US\$ 6 dólares son proporcionados por la ayuda al desarrollo.<sup>31</sup>

[http://www.healthmetricsandevaluation.org/resources/policyreports/2009/financing\\_global\\_health\\_0709.html](http://www.healthmetricsandevaluation.org/resources/policyreports/2009/financing_global_health_0709.html).

<sup>29</sup> Fondo Global de Lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria (Fondo Global) y Alianza Global para las Vacunas e Inmunización (GAVI).

<sup>30</sup> Instituto para la Evaluación y Medición de la Salud, Op.cit., pp. 19-20. Estos números están probablemente subestimados por la Fundación Bill & Melinda Gates, porque ellos no monitorean los orígenes de los fondos ofrecidos por otras fuentes como el Fondo Global, al cual la Fundación da contribuciones significativas.

<sup>31</sup> Grupo de trabajo sobre Financiamiento Internacional Innovador para Sistemas de Salud: Más dinero para la salud y más salud para el dinero, 2009, p. 6, consultado en Febrero de 2010 en <http://www.internationalhealthpartnership.net/pdf/IHP%20Update%2013/Taskforce/Johansbourg/Final%20Taskforce%20Report.pdf>. Este informe fue publicado por la Asociación Internacional de la Salud, que se estableció en 2007 para reunir a los donantes, los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones

El informe también puso de manifiesto un grave desequilibrio en la ayuda al desarrollo sanitario, con más del 50% dirigido a las enfermedades infecciosas, sobre todo al VIH/SIDA, y menos del 20% a los servicios de atención básica de salud, nutrición e infraestructura.<sup>32</sup>

Una alta proporción de aumento de la asistencia para la salud ha llegado a través de la creación de iniciativas dedicadas (específicamente enfermedades infecciosas) como el Fondo Mundial para el VIH/SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) y las iniciativas bilaterales, como el Plan Presidencial de los EE.UU de Emergencia para el Alivio del SIDA (PEPFAR). Estas iniciativas han llegado a reconocer que necesitan invertir cada vez más en el fortalecimiento de los sistemas de salud. Esto es necesario para evitar situaciones como Uganda, donde los tratamientos de alta calidad para el VIH/SIDA son cada vez más disponibles de manera gratuita, pero las clínicas cruzando la calle carecen de elementos básicos para el tratamiento de una amplia gama de enfermedades comunes. El presupuesto de salud de Uganda de US\$112 millones de dólares queda eclipsado con el gasto destinado por los donantes para el VIH/SIDA de US\$ 167 millones de dólares.<sup>33</sup>

de la sociedad civil "para escalar la cobertura y el uso de los servicios de salud con el fin de ofrecer mejores resultados de salud en contra de los ODM relacionados con la salud y los compromisos de acceso universal".

<sup>32</sup> Estos hallazgos se han documentado también en la revista médica *The Lancet*: Ravishankar, Nirmala et al.: "Financiación de la salud mundial: seguimiento a la ayuda para el desarrollo de la salud 1990-2007", Volumen 373, 20 de junio, 2009, pp. 2113-2124. De los US\$14,5 billones de dólares en asistencia de salud que podrían ser seguidos en 2007, determinaron que más de un tercio, US\$ 5,1 billones de dólares fuera para el VIH/SIDA, en comparación con los US\$0,7 billones de dólares para la tuberculosis, US\$0,8 billones para la malaria y los US\$0,9 billones de dólares para el apoyo del sector salud.

<sup>33</sup> mith, Alex: "Los expertos quieren canalizar los fondos

Recientemente la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton, anunció una inversión de seis años de US\$63 billones de dólares en el plan PEPFAR, al tiempo que destacaba que estos fondos estarán disponibles para la capacitación de personal sanitario, clínicas de salud básicas y otra infraestructura de salud esencial para un sistema de salud eficaz en los países más pobres.<sup>34</sup> Del mismo modo el primer ministro Brown de Gran Bretaña anunció en 2009 la expansión de la Facilidad Financiera Internacional de Inmunización, reconociendo explícitamente que la GAVI, el Banco Mundial y el Fondo Mundial destinarán un porcentaje de financiación para actividades de salud más amplias.<sup>35</sup>

### Educación Básica

La ayuda para educación básica fue duplicada entre 2000 y 2008 (en dólares de 2007), alcanzando los \$2.2 billones. Sin embargo en años recientes la financiación se ha estancado y los nuevos compromisos han disminuido en un tercio entre 2007 y 2008. El progreso desde 2002 ha sido fuerte; los niños matriculados en la escuela primaria aumentaron en 40 millones en el 2008 y los costos escolares han sido abolidos en la mayoría de los países africanos.<sup>36</sup>

Sin embargo el aumento en las matriculas en África Subsahariana ha sido a expensas de

la baja calidad de la educación, afectando los niños pobres particularmente dado que ellos no pueden acceder a otras alternativas. El Foro Africano de la Pobreza Infantil reporta que la relación profesor-alumno en África es en promedio 43:1, siendo en algunos países mucho más alta (Congo 83:1; Chad 69:1). Para el mundo en general esta razón es de 25:1.<sup>37</sup> Muchos países en África carecen de infraestructura básica para dar educación de calidad. Por otro lado, Oxfam sugiere que el apoyo de los donantes es a menudo descoordinado, fragmentado y manejado por prioridades inmediatas de los donantes, con algunos donantes que siguen eludiendo los sistemas y estrategias nacionales en muchos países, con horizontes a muy corto plazo.<sup>38</sup> La Iniciativa de Vía Rápida, que iba a garantizar los recursos para todos los que tenían estrategias de educación nacional creíbles, y que se basa en el Banco Mundial, fue criticada por Oxfam por sus procedimientos engorrosos y largos retrasos en la obtención del dinero.

### Agricultura

La organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha puesto de manifiesto que la crisis alimentaria y la crisis económica se combinaron aumentando el número de personas hambrientas en 100 millones. En la actualidad hay más de 1 billón de personas desnutridas en todo el mundo, más que en cualquier otro momento desde 1970.<sup>39</sup> La pérdida de ingresos debido a la crisis económica se ve agravada por el alza continua de precios en los mercados locales de muchos países. Los pobres se

de Ayuda Africanos lejos del VIH", *El Observador*, Octubre 25, 2009.

<sup>34</sup> Over, Mead: "Clinton Enfatiza la Necesidad de Rebalancear la Asistencia Sanitaria Lejos del Tratamiento del SIDA", Centro para el Desarrollo Global, Blog de Políticas de Salud Mundial, Enero 8, 2010, consultado el 26 de Enero, 2010.

<sup>35</sup> Jack, Andrew: "Pretendiendo Financiación para la Salud Mundial", *Times Financiero*, Septiembre 21, 2009.

<sup>36</sup> Ver reporte de investigación para Oxfam por Malouf, Katie: "Recursos de la Educación Mundial", Oxfam Internacional, Enero 19, 2010, consultado en Febrero de 2010 en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/resourcing-global-education.pdf>.

<sup>37</sup> ACPF: Pobreza Infantil en África: Panorama, Addis Ababa, 2008, p. 29.

<sup>38</sup> Malouf, Op. cit.

<sup>39</sup> FAO: El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2009, "Mensajes Clave", Roma, 2009, consultado en Febrero de 2010 en [www://ftp.fao.org/docrep/fao/i012/i0876e/i0876e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/i012/i0876e/i0876e00.pdf).

## CAPÍTULO II

han visto obligados a recortar el gasto de salud y educación y también en el consumo de alimentos nutritivos. Tres cuartas partes de los hambrientos del mundo son pobres que viven en áreas rurales, y muchas de estas personas son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático en la producción de sus alimentos.

Según un estudio del CAD en 2009, la asistencia de donantes para la agricultura (incluida la ayuda multilateral) creció de US\$5,1 billones de dólares en 2002-2003 a US\$6,2 billones de dólares en 2006-2007 (a precios constantes de 2007).<sup>40</sup> Pero las inversiones de los donantes se mantuvieron estables como una proporción de la ayuda asignada al sector. En términos históricos, la tendencia ha ido dramáticamente hacia la baja: el porcentaje de ayuda asignada al sector se redujo de un máximo de 17% a mediados de la década de los 80, al 13% a mediados de los 90 y ahora el 6% en los datos más recientes.

La ayuda bilateral del CAD a la agricultura en el período 2006-2007 ascendió a US\$3,8 billones de dólares, o sólo el 6% de la ayuda asignada al sector. Tres donantes (Estados Unidos, Japón y Francia) representaron casi el 90% de esta ayuda bilateral. Un 17% de la asignación de los EE.UU. fue a los programas de erradicación de drogas en Afganistán. Los países menos desarrollados y otros países de bajos ingresos recibieron dos tercios del total de la ayuda a la agricultura en 2006/07. Pero más del 38% de ésta fue en forma de préstamos concesionales del Japón, Alemania y los bancos multilaterales de desarrollo.<sup>41</sup>

Los países del G8, reunidos en su Cumbre anual en Italia en julio de 2009, se comprometieron a revertir *“la tendencia decreciente de la ayuda oficial para el desarrollo y la financiación nacional para la agricultura”*. Lanzaron US\$20 billones de dólares para la Iniciativa L’Aquila para la Seguridad Alimentaria, la cual ellos esperan que sea comprometida y asignada por más de tres años. El nuevo gobierno de EE.UU. prometió US\$3,5 billones de dólares en ayuda en seguridad alimentaria en la Cumbre. De acuerdo con el Informe del CAD sobre la ayuda a la agricultura, en 2006/07 los donantes asignaron US\$11,9 billones de dólares a una definición amplia de sectores afines a la seguridad alimentaria.<sup>42</sup>

En seguimiento al compromiso de Aguila, la reunión de países del G20 en Pittsburg en septiembre de 2009 pidió al Banco Mundial desarrollar un nuevo “fondo fiduciario” en apoyo de la Iniciativa de Seguridad Alimentaria. El Banco comprometió US\$1,5 billones de dólares de su propio dinero para este fondo fiduciario, denominado Programa de Seguridad Alimentaria y Agricultura Mundial (GAFSP), pero hay poca claridad sobre si los compromisos de los donantes hacia los US\$20 billones de dólares será dinero adicional.<sup>43</sup> A muchas OSC les preocupa que estos fondos promuevan una expansión de grandes inversiones, alta tecnología, “revolución verde”, agricultura a gran escala, en gran parte en detrimento de millones de empobrecidos agricultores de pequeña

<sup>42</sup> *Ibid.* Estos sectores incluyen 1) agricultura, silvicultura, pesca, 2) desarrollo rural, 3) desarrollo para la ayuda alimentaria y ayuda alimentaria de emergencia. La ayuda alimentaria de emergencia totalizó US\$2.2 billones de los US\$11.9 billones.

<sup>43</sup> Proyecto Bretton Woods: “El furor de la agricultura: El Banco lanza fondo de la nueva agricultura”, Actualización de Bretton Woods, No. 69, Enero – Febrero de 2010, p. 5, consultado en <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565915>.

<sup>40</sup> Ver CAD-OCDE: *Midiendo la Ayuda para Agricultura*, Noviembre 2009, consultado en Febrero del 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/54/38/44116307.pdf>.

<sup>41</sup> CAD-OCDE: *Ibid.*



escala y los campesinos pobres. Al igual que en el sector de la salud, nuevos actores, tales como la Fundación Bill y Melinda Gates han invertido cientos de millones de dólares en la polémica Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA), creando alianzas con los principales donantes oficiales y los gobiernos africanos.<sup>44</sup> El GAFSP fue lanzado en abril de 2010 con US\$ 880 millones iniciales, que incluían la Fundación Gates en US\$ 30 millones, junto a Canadá (US\$230 millones) y Estados Unidos (US\$ 475 millones).<sup>45</sup>

### Ayuda para el Comercio

La OECD argumenta que *“la ayuda para el comercio se necesita ahora más que nunca, para proporcionar un estímulo adicional muy necesario, evitar consecuencias peores de la recesión económica, mientras se abordan vulnerabilidades subyacentes para conseguir un entorno propicio para el crecimiento correcto - ayudar a los productores en los países homólogos para que efectivamente participen y compitan en mercados locales, regionales e internacionales”*.<sup>46</sup> A raíz del fracaso de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, los donantes se comprometieron a aumentar su “ayuda para el comercio” en el Ministerial de la OMC en Hong Kong en 2005.

<sup>44</sup> Ver Holt-Gimenez, Eric; Altieri, Miguel A. & Rosset, Peter: “Diez Razones de Por qué la Alianza de las Fundaciones Rockefeller y Bill and Melinda Gates para otra Revolución Verde no Resolverá los Problemas de Pobreza y Hambre en África Subsahariana”, Resumen de Política Alimentaria Primera # 12, Octubre 2006, consultado en <http://www.foodfirst.org/files/pdf/PB12%2010%20Reasons%20Gates%20Rockefeller%20-%20English.pdf>.

<sup>45</sup> Ver Informe de Prensa, Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Abril 22, 2010, en <http://treasury.gov/press/releases/tg654.htm>.

<sup>46</sup> CAD-OECD, Una Mirada a la Ayuda para el Comercio 2009: Manteniendo el impulso, 2009, p. 13, accesible en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/global\\_review09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review09_e.htm).

La medida del CAD de “ayuda para el comercio” es dudosa. Se estima que más de US\$25,4 billones de dólares fueron considerados como una ayuda para el comercio en 2007, y un promedio de \$US 21,1 billones de dólares en 2002-05.<sup>47</sup> Estas cifras incluyen el apoyo a “la política comercial y la regulación” (US\$685,3 millones en 2007), y también toda la ayuda a la “infraestructura económica” (US\$13.7 billones), y “la creación de capacidad productiva” (US\$11,1 billones). Esta última cifra incluye toda la ayuda a la agricultura, la industria y los servicios bancarios y financieros. Las estadísticas del CAD sobre la ayuda para el comercio son por lo tanto una gran exageración y una medida sin sentido de la ayuda que se supone se destina a los productores, así como a los trabajadores formales e informales del sector, y sus vínculos con los mercados locales, regionales e internacionales.

## 2. AYUDA HUMANITARIA BILATERAL CONTINUA CRECIENDO COMO UNA PROPORCIÓN DE LA “AYUDA REAL”

En el 2008, la asistencia humanitaria bilateral alcanzó los US\$8,8 billones de dólares, frente a los US\$6,3 billones del 2007.<sup>48</sup> Una creciente proporción de ayuda humanitaria bilateral se

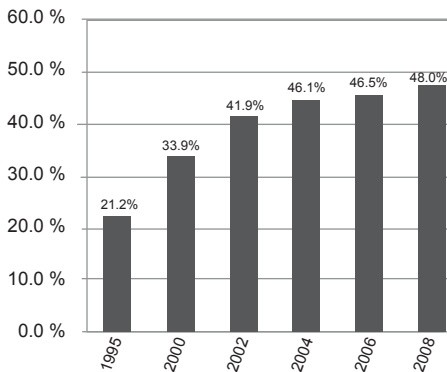
<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> Esta sección usa las tablas de Estadísticas del CAD1, las cuales establecen la ayuda humanitaria bilateral. Para un cuadro más completo de la asistencia humanitaria, el cual intenta imputar e incluir la asistencia humanitaria multilateral, vea Iniciativas de Desarrollo, Reporte 2009 de la Ayuda Humanitaria Mundial, accesible en <http://global-humanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports/summary-gha-report-2009>, con una actualización publicada en Febrero del 2010, en <http://globalhumanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports/gha-update-february-2010>. Para el 2007, DI estimó el total de ayuda humanitaria oficial en \$8.7 billones de dólares americanos y más que los \$10 billones del 2008.

## CAPÍTULO II

ha destinado a África subsahariana desde el 2000 (véase Gráfica 13), subiendo desde cerca de un tercio a poco menos de la mitad (48%) en el 2008. Como una proporción de la “ayuda real” para esta región, la ayuda humanitaria ha aumentado de 9% en el 2000 a 16% en el 2008, pero ha disminuido desde un pico de 19% en 2005. En 2008, seis países (Afganistán, Irak, Sudán, la República Democrática del Congo, Etiopía y Somalia) representaron el 47% de toda la ayuda humanitaria bilateral.

**Gráfica 13. Ayuda humanitaria bilateral total a África Subsahariana como un porcentaje de la ayuda humanitaria bilateral total**



Fuente: CAD1 Set de datos de flujos oficial & privado

La asistencia humanitaria es proveniente de fuentes más diversas. Los gobiernos no-CAD desembolsaron un estimado de US\$1,1 billones de dólares americanos en asistencia humanitaria en 2008, con desembolsos significativos de los países árabes, Turquía, China y la India, principalmente a través del Programa Mundial de Alimentos. En 2008 los tres principales receptores de asistencia humanitaria no-CAD fueron China, Yemen

y los territorios palestinos.<sup>49</sup> Las ONG (incluyendo la Cruz Roja y la Media Luna Roja) también desembolsaron US\$4,9 billones de dólares de ayuda humanitaria en 2007. De esta cantidad, US\$2,6 billones fueron de fuentes no gubernamentales tales como el público y las empresas.<sup>50</sup> Otro informe independiente anual reciente sobre asistencia humanitaria muestra la cantidad gastada (de todas las fuentes) por ONG internacionales (ONGI) en US\$5,7 billones, con más de US\$1,7 billones de dólares gastados por sólo seis ONGI. Este estudio señala que las ONG internacionales también constituyen la mayoría de los trabajadores humanitarios en campo. Cerca de 250 organizaciones se dice que emplean a 113.000 funcionarios en la labor humanitaria, con 95% de los nacionales del país anfitrión.<sup>51</sup>

Existe una considerable superposición entre las prioridades del país para la asistencia humanitaria y el apoyo de los donantes para los países con conflicto sostenido y extremo.<sup>52</sup> En 2008, había diez países en conflicto extremo, con una asignación total de ayuda

<sup>49</sup> Ver Iniciativas de Desarrollo, Op. cit., Capítulo 5 para una discusión extensa del papel de los donantes no-CAD en la asistencia humanitaria de los cuáles se han elaborado estas cifras.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Capítulo 6.

<sup>51</sup> Harvey, Paul et al.: El Estado del Sistema Humanitario: Evaluación de Desempeño y Progreso: un estudio piloto, ALNAP (Overseas Development Institute), enero de 2010, pp. 19-20, consultado Marzo de 2010 en [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-829FLP/\\$file/ALNAP\\_Jan2010.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ-829FLP/$file/ALNAP_Jan2010.pdf?openelement). Las seis organizaciones son CARE, Catholic Relief Services, MSF, Oxfam, Save the Children y World Vision International.

<sup>52</sup> En el Reporte 2008 de La Realidad de la Ayuda se comenzó a medir la cantidad de la ayuda desembolsada a países en conflicto, que se definieron como aquellos países donde el conflicto ha causado más de 100.000 víctimas desde su creación. La lista de países desde el Informe anual del Proyecto Rejas en los conflictos armados Informe de 2009 (véase [www.ploughshares.ca](http://www.ploughshares.ca)). Para el año 2008 los países son: Afganistán, Irak, Argelia, Burundi, RDC, zonas administradas Palestinas, Filipinas, Uganda, Somalia y Sudán.

(no incluyendo condonación de la deuda) de US\$13.8 billones de dólares, por encima de US\$11.9 billones de dólares en 2006. La ayuda a los países afectados por conflictos extremos fue del 12,3% de la ayuda total no-deuda en 2008. Aunque siendo más alta que el 9,3% de la ayuda total no-deuda en 2000, se redujo en más de 20% en 2006. En 2008, la asistencia humanitaria a estos diez países ascendió a más de un tercio del total de ayuda humanitaria en ese año. La asistencia humanitaria a estos diez países ascendió a 22% de la ayuda total de \$13,8 billones de dólares, dirigida por los donantes a estos países.

### 3. LA IGUALDAD DE GÉNERO SIGUE SIENDO EN GRAN MEDIDA INVISIBLE EN LAS ACTIVIDADES DE AYUDA DE LOS DONANTES

En la AAA 2008 los donantes y los gobiernos de países en desarrollo afirmaron que *“la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son la piedra angular para lograr un impacto perdurable en la vida y el potencial de las mujeres pobres, hombres y niños”*. Ellos se comprometieron a garantizar que sus *“políticas y programas de desarrollo serían diseñadas y aplicadas de forma coherente con sus compromisos internacionales acordados en materia de igualdad de género”*. Muchos donantes, como DFID, CIDA, SIDA o NORAD, tienen políticas robustas, duraderas y que supuestamente guían la implementación de este compromiso como condición esencial para la realización de los objetivos de desarrollo.

Muy poco se sabe sobre el grado en que los donantes están poniendo en práctica sus políticas. Quince años después de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing

en 1995, todavía no hay cuadros estadísticos sobre la igualdad de género en el reporte anual de Cooperación Internacional del CAD. Una red basada en el CAD sobre la Igualdad de género (GENDERNET) reúne a los donantes de ideas afines y algunas OSC para hacer seguimiento al “marcador” de la igualdad de género para los compromisos de ayuda. GENDERNET, cuyo futuro es incierto en un plan de reestructuración del CAD ha producido excelentes panoramas de las “mejores prácticas” que vinculan la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la eficacia de la ayuda. Sin embargo, a pesar de varias conferencias de alto perfil aún no hay indicadores específicos de género para los compromisos de los donantes y de los gobiernos asumidos en la Declaración de París y la Agenda de Accra para la Acción.

El Sistema de Informe de Acreedores del CAD incluye “género sólo” como objetivo político para el desarrollo de actividades, sobre el cual los donantes reportan. En 2008, los donantes reportaron US\$10,1 billones dólares para este objetivo político, por encima de US\$5,8 billones en 2007 y US\$3,3 billones en 2006. Gran parte de este aumento es el resultado de grandes donantes como Estados Unidos y Francia que reportan sus compromisos de ayuda para este objetivo político por primera vez. Sin embargo, los donantes que ya habían reportado tuvieron un aumento del 65% entre 2007 y 2008. En 2008, los compromisos del objetivo político “género sólo” fueron del 8,6% del total de los compromisos de AOD, por encima del 6,5% en 2007.

Un análisis del “marcador de seguimiento de género” de GENDERNET es motivo de preocupación porque el grado en que se incrementó la financiación reportada podría enmascarar una vaporización continuada de las acciones en pro de la igualdad de género. El marcador ha estado en vigor desde 2004

## CAPÍTULO II

para seguir los compromisos de ayuda a la igualdad de género para los donantes del CAD que reportan sobre su ayuda bilateral. En 2007/08 todos los donantes reportaron con excepción de Irlanda, Portugal y los Estados Unidos.<sup>53</sup> Este marcador de género, lamentablemente, tiene definiciones muy amplias: una actividad de ayuda puede ser contada si tiene ya sea la igualdad de género como “objetivo principal” o como “objetivo significativo”. La igualdad de género como “objetivo principal” tiene que ser “un objetivo explícito de la actividad y fundamental en su diseño”, mientras que la igualdad de género como “objetivo significativo” tiene a la igualdad de género como “un aspecto importante, pero secundario al objetivo de la actividad”.<sup>54</sup>

La categoría de “objetivo significativo” ofrece una amplia visión para sobre estimar el grado de atención a la igualdad de género en los programas de los donantes, dado que el marcador género únicamente se refiere a los objetivos de los proyectos. El grado en el cual la financiación ha aumentado para las actividades con igualdad de género como objetivo principal podría ser un mejor indicador de la calidad de la transversalización y ésta dependerá de presiones continuas de los donantes, gobiernos y OSC para manejar asuntos de igualdad de género en todas sus actividades de ayuda.

Para los 19 donantes que reportan, el GENDERNET del CAD reportó en 2007/2008 que US\$15 billones de dólares fueron comprometidos para proyectos que tenían como

meta la igualdad de género.<sup>55</sup> Esto representó el 30.2% de la ayuda asignada al sector para estos años. Sin embargo, de estos US\$15 billones, 86% fueron enmascarados como actividades donde la igualdad de género fue un “objetivo significativo” y no un “objetivo principal”. Sólo US\$2.1 billones fueron marcados como actividades donde la igualdad de género fue el “objetivo principal”, o un casi insignificante 4.1% de la ayuda asignada al sector.<sup>56</sup> En el 2007/08 por primera vez, el reporte GENDERNET identifica US\$411 millones de dólares para apoyo a instituciones y organizaciones para la igualdad de las mujeres, las cuales son menos del 3% de toda la ayuda enfocada en la igualdad de género y 20% de la ayuda identificada como igualdad de género como “objetivo principal”.<sup>57</sup>

El aumento en el apoyo para la igualdad de género se debe en parte a la creación de fondos específicos de igualdad de género por varios donantes principales. Estos incluyen El fondo Alemán MDG3, el Programa Mundial de SIDA para la igualdad de género y el fondo UNIFEM para la Igualdad de Género apoyado por el Gobierno Español. Se esperaba que estos fondos especiales crecieran más en 2009.<sup>58</sup> Además, en Septiembre de 2009, la Asamblea general de la ONU adoptó una resolución histórica para crear una nueva agencia de las mujeres que consolidaría el trabajo de 4 de los cuerpos de

<sup>53</sup> Note que GENDERNET no aborda las discrepancias con el objetivo político “sólo género” del Sistema de Acreedores del CAD descrito anteriormente.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>55</sup> Ver “Tendencias en la Ayuda Mundial” en Informe La Realidad de la Ayuda 2008, pp. 210-211.

<sup>56</sup> Ver AWID: “¿Donde está el Dinero para los Derechos de las Mujeres? Selección 2009 Investigación Aspectos Relevantes y Tendencias”, AWID Archivo Friday, Febrero 12, 2010. Basado en la próxima publicación de AWID: Contexto y Tendencias influenciando el Panorama de Financiación para la Igualdad de Género y los Movimientos & Organizaciones de Mujeres.

<sup>53</sup> Ver Secretariado CAD-OCDE: Ayuda en Apoyo a la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres, Estadísticas basadas en el reporte de los miembros del CAD acerca de los Marcadores Políticos de Igualdad de Género, 2007 – 2008, consultado en Febrero de 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/40/7/42759705.pdf>. Francia únicamente comenzó a reportar en 2008.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 4.

género existentes en el sistema de la ONU. Las OSC están reclamando US\$1 billón de dólares para el lanzamiento de esta nueva agencia.<sup>59</sup>

Los donantes han estado promoviendo la “transversalización” de la igualdad de género en todos los programas. Esto implica asegurar que las perspectivas de género y atención a la meta de igualdad de género son pro-activamente tomadas en cuenta en el desarrollo de la política, investigación, presión política/dialogo, legislación, asignación de recursos, y planeación, implementación y monitoreo de programas y proyectos. Hay evidencia de que muchos donantes han mejorado su énfasis en igualdad de género en general, mientras que otros, tales como Canadá han retrocedido aparentemente en sus políticas progresistas.<sup>60</sup>

#### **4. LA ASISTENCIA TÉCNICA ORIENTADA POR LOS INTERESES DE LOS DONANTES ES AÚN LA MODALIDAD PRINCIPAL DE AYUDA**

La Cooperación Técnica (o asistencia técnica) sigue siendo una proporción muy significativa de la ayuda de los donantes bilaterales, con el objetivo de proporcionar experiencia o la creación de capacidades. En 2008 “la cooperación técnica independiente” es estimada por La Realidad de la Ayuda en US\$22 billones de dólares, en comparación

con US\$16,2 billones en el 2000 (en dólares de 2007). El CRS del CAD establece US\$1 billón de dólares adicional para asistencia técnica en el 2007 que está integrado en proyectos de inversión y programas del sector, no incluidos en las tendencias mencionadas arriba.

La Gráfica 14 muestra la tendencia en los últimos ocho años, con un ligero descenso desde un pico de 44% en 2003 a un estimado de un tercio de la ayuda bilateral en 2008. Las estadísticas oficiales del CAD sugieren un declive mucho mayor al 21% en 2007 y 2008. Sin embargo, los Estados Unidos inexplicablemente reportaron una fuerte caída en su cooperación técnica - de un promedio anual de US\$8,5 billones de dólares hasta 2006, a sólo US\$720 millones en 2007 y 2008.<sup>61</sup> La Realidad de la Ayuda ha estimado una tendencia más realista en la asistencia técnica mediante la adición del promedio de la cooperación técnica de Estados Unidos reportada entre 2004 y 2006.

En el período previo a Accra, tanto las OSC como los gobiernos de los países en desarrollo pidieron reformas ambiciosas para garantizar que el 100% de la asistencia técnica fuera “orientada por la demanda”, por los países en desarrollo receptores de ayuda y eficaz para el desarrollo de capacidades. La Agenda de Accra para la Acción insta a los países en desarrollo y conmina a los donantes a “seleccionar y gestionar en forma conjunta la cooperación técnica”, y afirma que el apoyo de los donantes para el desarrollo de capacidades debe ser orientada por la demanda apoyando la apropiación por parte de los países. Sin

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Ver Grupo de Trabajo Informal OSC sobre Derechos de las Mujeres (Canadá): Fortaleciendo el Liderazgo Internacional de Canadá en la Promoción de Igualdad de Género: Respuesta de la Sociedad Civil a la Evaluación de Políticas de Igualdad de Género, CIDA, 2009, consultado en Febrero 2010 en [http://ccic.ca/\\_files/en/what\\_we\\_do/002\\_gender\\_cida\\_analysis\\_cso\\_response.pdf](http://ccic.ca/_files/en/what_we_do/002_gender_cida_analysis_cso_response.pdf) y también Tomlinson, Brian: “Promoviendo Pertinencia e Igualdad de Género”, en Informe La Realidad de la Ayuda 2002.

<sup>61</sup> Esta pequeña cantidad no es considerada en el reporte de los Estados Unidos para 2007 de un total de \$1.8 billones en asistencia técnica en únicamente los 31 países encuestados por la encuesta 2008 del CAD sobre Monitoreo de la Declaración de París (Tabla B-4). Ver pie de página 55.

## CAPÍTULO II

embargo, los gobiernos en el Foro de Alto Nivel de Accra no acordaron ninguna acción específica y medible en esta área. No hay propuestas detalladas de cómo los donantes se asegurarán de que toda la asistencia técnica sea orientada por la demanda y basada en las necesidades del país.<sup>62</sup>

El requisito acordado en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda es que los donantes traten de coordinar su ayuda. Los donantes afirmaron en 2008 que más del 60% de su cooperación técnica con 31 países en desarrollo encuestados ya estaba “coordinada” con otros donantes.<sup>63</sup> Hay que tener precaución en la interpretación de esta cifra ya que “*algunos donantes incluyen como “coordinado” cualquier cooperación técnica acordada con el gobierno o cualquier asistencia dentro de un amplio programa dirigido por un donante multilateral*”.<sup>64</sup>

El enfoque del indicador de la Declaración de París sobre la coordinación ignora en gran medida los desafíos más graves que tiene la asistencia técnica orientada por el Norte para realizar una apropiación verdadera de los programas de ayuda por parte del país. Una revisión reciente de la literatura sobre las “perspectivas del sur” sobre la cooperación técnica pone de relieve muy pocos ejemplos de asistencia técnica dirigida por el sur u “orientada por la demanda”.<sup>65</sup> La revisión de

la ayuda desatada por parte del Grupo de Trabajo (OECD) señaló que “*la mayoría de los donantes tratan de influir en la ejecución del proyecto, mediante la asistencia técnica a largo plazo o la gestión de los consultores de su país de origen*”.<sup>66</sup> Singh comenta que:

“La dominación de las TCI [iniciativas de cooperación técnica] por los expatriados... puede plantear problemas, entre ellos la credibilidad de los donantes. Esto ocurre a menudo cuando los donantes prescriben los recortes en el gasto público e insisten en una mayor equidad en la distribución de recursos, pero enviar a consultores que cobran de 20 a 30 veces el salario de los nacionales.... Los consultores expatriados no sólo parecen tomar los puestos de trabajo de los nacionales, sino que a menudo tienen sus ideas propias de cómo deben hacerse las cosas que chocan con la forma en que sus anfitriones les gustaría hacerlas. Esto crea fricción... y con frecuencia despierta cuestionamientos sobre la pertenencia...”<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Ver BetterAid: “Una Evaluación de la Agenda Accra para la Acción desde una Perspectiva de la Sociedad Civil”, p. 8, consultado en Febrero 2010 en [http://betteraid.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=248](http://betteraid.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=248).

<sup>63</sup> Dirección de Cooperación para el Desarrollo OCDE: Encuesta 2008 sobre el Monitoreo de la Declaración de París: ¿Ayuda Efectiva para 2010? ¿Qué se necesita?, Volumen 1, Tabla B-4, p. 89, consultado en Febrero 2010 en [http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/Full\\_2008\\_Survey\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/media/k2/attachments/Full_2008_Survey_EN.pdf).

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 42.

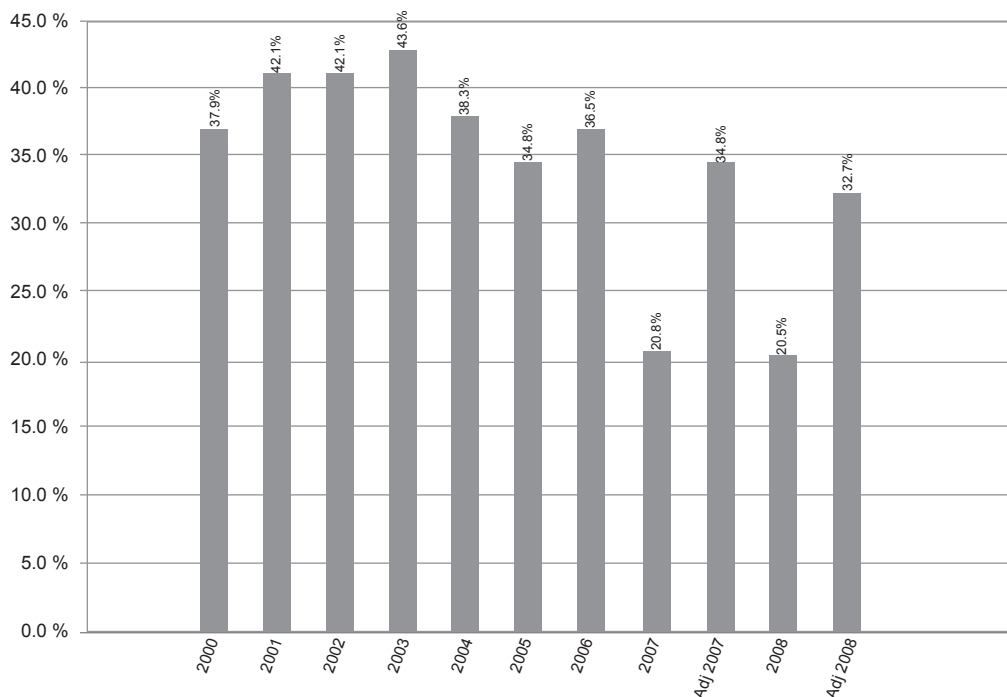
<sup>65</sup> Ver Scott, Zoe: *Perspectivas del Sur en la Cooperación Técnica: Una revisión analítica y Bibliografía Anotada*. Centro de Recursos de gobernabilidad y Desarrollo Social, Julio

2009, consultado en Febrero 2010 en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/southern-perspectives-technical-cooperation>.

<sup>66</sup> Resumen de Ayuda Desatada, Op. cit., p. 8.

<sup>67</sup> Mencionado en Scott, Zoe, Op. cit., p. 7.

**Gráfica 14. Asistencia técnica como porcentaje de la "Ayuda Real" del CAD**  
Ajustado 2007 y 2008 establece la asistencia técnica de EE.UU en el nivel promedio para 2004 a 2006



Fuente: Tabla estadísticas CAD1 CAD

Cuestiones sobre el desarrollo de capacidades y la gestión de relaciones de la ayuda son reales y a menudo muy complejas. Sin embargo, los gobiernos de los países en desarrollo, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las organizaciones multilaterales (en particular el PNUD) han presentado recomendaciones claras<sup>68</sup> en

la última década, en las que los donantes ignoran en buena parte en la práctica. Estas recomendaciones incluyen lo siguiente:

<sup>68</sup> Ver Scott, Zoe: Op. cit., para un resumen de las preocupaciones y recomendaciones del sur. La Unión Europea recientemente ha elaborado directrices y un instrumento para evaluar la asistencia técnica de la UE para que sea "más eficaz". Los criterios incluyen: 1) se ajustan

al contexto, 2) demostrar el compromiso claro y la adecuada pertenencia de los socios, 3) la armonización y la sostenibilidad de los beneficios considerados, 4) vinculación de los resultados y el impacto esperado, y 5) tener acuerdos adecuados para la ejecución del programa. No se hace mención de dar preferencia a los recursos técnicos del sur o el fortalecimiento de la cooperación técnica Sur-Sur. Ver <http://capacity4dev.ec.europa.eu/tc-quality-assessment-grid>

## CAPÍTULO II

- Las contrapartes de los países en desarrollo deberían jugar un papel principal en la identificación de las necesidades de capacidad;
- Debería darse prioridad a los consultores nacionales y regionales donde haya disponibilidad;
- Los donantes deberían alentar y ayudar la cooperación técnica sur/sur donde sea posible;
- Cuando se contraten consultores internacionales, los términos de referencia deben dar prioridad a la sensibilización cultural, fuertes habilidades de comunicación interpersonal, así como a las cualificaciones técnicas.

### 5. CORTOS TAMBIÉN PARA CUMPLIR CON SU PROMESA DE DUPLICAR LA AYUDA PARA ÁFRICA SUBSAHARIANA EN 2010

En Gleneagles 2005, los donantes del CAD se comprometieron a duplicar la ayuda a África subsahariana de US\$25 billones de dólares a US\$50 billones, dedicando la mitad de todos los aumentos de las nuevas ayudas al sub-continente. En abril de 2010, el CAD predijo que los donantes no harán más que la mitad del camino de esta meta de US\$25 billones en dinero nuevo, con los donantes probablemente proporcionando solamente US\$11 billones de dólares en ayuda adicional en 2010, *“debido en gran parte a los malos resultados de algunos donantes de países europeos.”*<sup>69</sup> Entre 2005 y 2009, “la AOD

Real” en realidad aumentó US\$35 billones (no US\$50 billones), de los cuales la mitad para África debería haber sido al menos de US\$17 billones. En 2008, tres años después de Gleneagles, y el último año de los que hay estadísticas disponibles, la ayuda a África subsahariana fue de sólo US\$29,6 billones en dólares actuales.

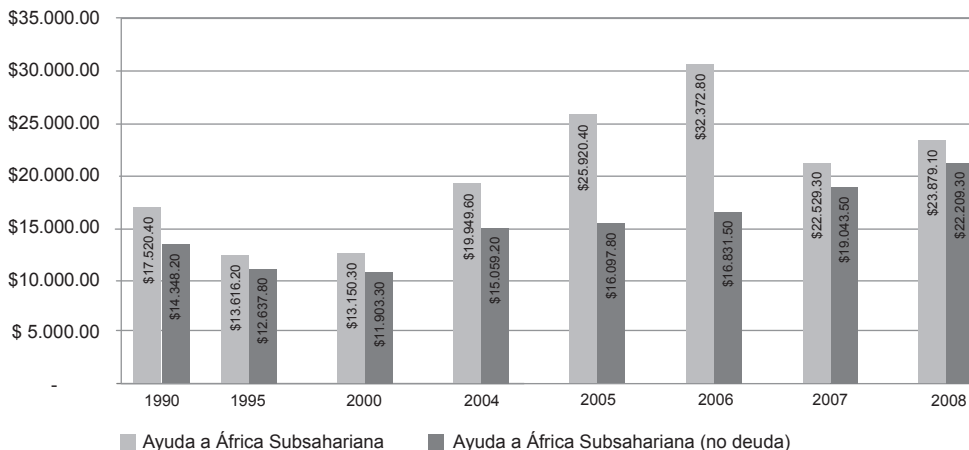
El valor de la ayuda a África subsahariana ha aumentado en los últimos años. En dólares constantes de 2007 y excluyendo los auxilios para cancelación de la deuda en el período 2004 a 2006, la ayuda a África subsahariana aumentó en un 47,5%, pasando de US\$15,1 billones de dólares a US\$22,2 billones (véase Gráfica 15). La proporción de ayuda de los donantes a África Subsahariana, en comparación con otras regiones, ha cambiado a un ritmo mucho más lento, debido en gran medida a las asignaciones de ayuda de los grandes donantes para Afganistán, Irak y Pakistán en Asia (véase el Gráfica 16).

<sup>69</sup> CAD-OCDE: “Rendimiento de la Ayuda Mixta de Donantes Para el Año 2010 genera preocupación”, 17 de febrero de 2010, consultado en Abril de 2010 [http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_4461755\\_6\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34447_4461755_6_1_1_1_37413,00.html)

[www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_4461755\\_6\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34447_4461755_6_1_1_1_37413,00.html)

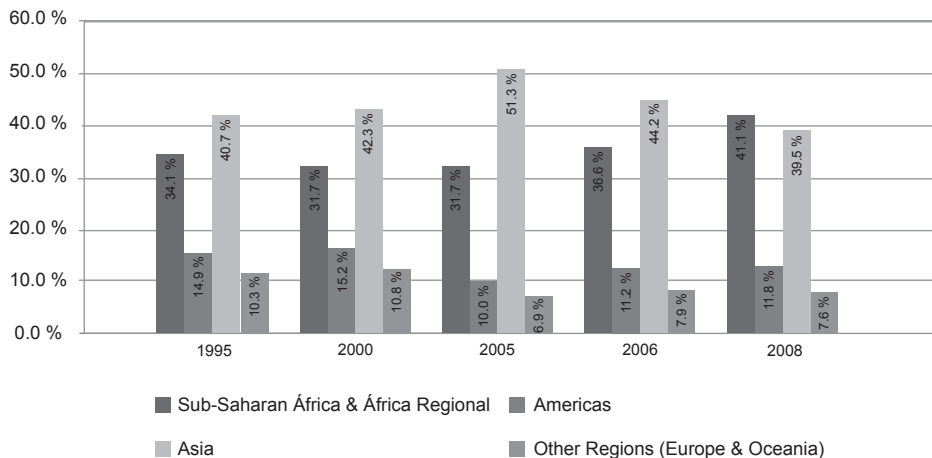


**Gráfica 15. Donantes AOD para el África Subsahariana**



Fuente: Set de datos del CAD para la Región, millones de dólares americanos del 2007

**Gráfica 16. Distribución geográfica de la AOD asignada regionalmente (no deuda)**



Fuente: Set de datos del CAD para la Región, reembolsos de AOD netos, excluyendola cancelación de la deuda

## CAPÍTULO II

Los donantes están centrando cada vez más su ayuda en menos países, con el riesgo de que varios países africanos se conviertan en los “olvidados”.<sup>70</sup> En la Agenda de Accra para la Acción, los donantes y los países en desarrollo se comprometieron a “trabajar juntos... en la división del trabajo dirigida por los países” en la que habrá “diálogo sobre la división internacional del trabajo entre los distintos países antes de junio de 2009” y “trabajo para abordar los problemas de los países que reciben ayuda insuficiente”. La ayuda es actualmente asignada en forma muy desigual en toda el África subsahariana. En 2008, con exclusión de la cancelación de la deuda, el 58% de la ayuda del CAD fue a sólo 10 de los 48 países africanos (y el 37% a sólo cinco países).

### 6. LOS DONANTES ESTÁN INCUMPLIENDO LA PROMESA DE QUE LA FINANCIACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO SERÍA ADICIONAL A LA AOD

En su informe mundial del 2008, la Realidad de la Ayuda se unió con otras OSC para exigir “el incremento de la financiación de los donantes para la adaptación al cambio climático... canalizada a través de mecanismos equitativos Norte/Sur basados en el Marco de la Convención de las Naciones

*Unidas para el Cambio Climático (UNFCC) de 1992... adicional al compromiso de los donantes para alcanzar el 0,7% del objetivo de ayuda para la AOD*”. Años de promesas de ayuda incumplidas hicieron de la financiación una cuestión crucial en el período previo a la Conferencia de Copenhague en diciembre de 2009, la cual fue puesta en marcha después del 2010 en el Acuerdo del Cambio Climático. OSC del medio ambiente y el desarrollo presionaron para que las finanzas públicas alcanzaran una adaptación y mitigación urgentes. Las estimaciones para la financiación de la adaptación al clima sólo entre 2010 y 2050 van desde US\$ 75 a US\$ 100 billones de dólares por año. Las OSC pidieron a los donantes dar prioridad a los impactos del cambio climático sobre billones de personas pobres y vulnerables que no tienen ninguna responsabilidad por la crisis climática.<sup>71</sup>

Las finanzas para cambio climático tienen que ser adicionales a los compromisos existentes de la AOD. De otra manera los escasos dólares de AOD serán desviados por las prioridades de desarrollo actuales. El Plan de Acción Bali del 2008, un mapa de ruta para un nuevo tratado de cambio climático reitera los compromisos de los donantes en el Marco de la Convención de 1992. El Plan Bali dice que la financiación del cambio climático tiene que ser “medible,

<sup>70</sup> Canadá por ejemplo ha reducido el número de los países africanos entre su lista de 20 países prioritarios de 14 a 7. Véase también Rogerson, Andrew y Steensen, Suzanne: “Huérfanos de Ayuda: Responsabilidad de Quién?”, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, Octubre de 2009, consultado en Abril de 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/34/43853485.pdf>. Este informe sugiere que casi todos los 25 países identificados como sub-financiados se encuentran en África y estos 25 países son sub-financiados en aproximadamente \$11 billones de dólares, que representan el 25% de la ayuda programable de país fuera de África.

<sup>71</sup> Esta sección no se ocupa de la política mundial del cambio climático, incluyendo la compleja gama de cuestiones de cooperación internacional que vincula el cambio climático y el apoyo a las vías de desarrollo en que las personas pobres y vulnerables mejoran sus capacidades para reclamar sus derechos humanos y fortalecer sus medios de subsistencia. Para obtener más puntos de vista en profundidad desde la red de Realidad de la Ayuda de red en estas cuestiones, ver Realidad de la Ayuda, “Fondos climáticos y desarrollo”, Reality Check, Diciembre de 2009 y Realidad de la Ayuda: “Financiando la Mitigación del Cambio Climático, Adaptación y Desarrollo Sostenible”, Reality Check, Abril de 2009, en [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org).

## CAPÍTULO II

*reportable, y verificable y también “nueva y adicional, sin tomar el lugar de compromisos previos de ayuda exterior (asistencia oficial para el desarrollo)”.*<sup>72</sup>

La Conferencia de Copenhague terminó en un fracaso en su intento por crear consenso sobre el camino a seguir para el planeta, al igual que en las cuestiones esenciales de responsabilidad y compromisos de los países desarrollados para la financiación del cambio climático. El “Acuerdo de Copenhague”, fue un acuerdo de última hora redactado en salas laterales a puerta cerrada por los jefes de estados de los Estados Unidos, China, India y Brasil y algunos otros países en las últimas horas de la Conferencia. Los otros países dijeron que se había elaborado de manera inadecuada y no democrática, sin embargo, 120 países firmaron. Muchos países en desarrollo han condicionado su firma para que cualquier acuerdo futuro se alcance por consenso, incluyendo todos los países, dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas.

Antes de la Conferencia de Copenhague, la financiación de donantes para el cambio climático ha sido muy modesta y fragmentada en muchas ventanas de financiación independiente, algunas de las cuales fueron desarrolladas bajo el amparo del Fondo de Inversión Climática del Banco Mundial y fueron fuertemente criticadas por las OSC y los gobiernos de los países en desarrollo. Un Fondo de Adaptación, con un gobierno más equitativo, establecido bajo la UNFCCC espera recaudar sólo US\$300 millones en 2012 a través de los créditos de Mecanismo de Desarrollo Limpio. Dos fondos adicionales bajo la UNFCCC, el Fondo para los Países

Menos Desarrollados y el Fondo Especial del Cambio Climático, tienen compromisos por el valor de menos de US\$300 millones de dólares a diciembre de 2010.<sup>73</sup> Los fondos de Inversión Climática, organizados bajo la dirección del Banco Mundial, por el contrario, han atraído US\$6,3 billones de dólares americanos en fondos de los donantes.<sup>74</sup>

El Acuerdo de Copenhague reconoció la importancia del aumento de la financiación para el cambio climático con un compromiso de “acceso rápido” para reunir US\$30 billones de dólares como “recursos nuevos y adicionales” para el período 2010 a 2012. A continuación, se compromete a los países desarrollados con el objetivo de la movilización de US\$100 billones de financiación anual para el año 2020 “de una amplia variedad de fuentes, tanto públicas como privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas fuentes innovadoras de financiación”.<sup>75</sup> Si bien las finanzas públicas seguirán siendo una parte esencial de los recursos relacionados con el cambio climático después del 2012, las propuestas de “financiación alternativa” van desde un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo y aéreo, a una asignación especial por el FMI de los Derechos Especiales de Giro (una canasta de moneda del FMI).

<sup>73</sup> Oxfam Internacional: Más allá de la ayuda, asegurar que la adaptación del cambio climático trabaja para los pobres, septiembre 2009, página 11, consultado el 27 de Abril 2010 en [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp\\_132\\_beyond\\_aid\\_en\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp_132_beyond_aid_en_0.pdf)

<sup>74</sup> Ver “Promesas para Fondos de Inversión para el Clima”, Enero 2010 en [http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/CIF%20Pledging%20table%20as%20of%201-31-10\\_revised.pdf](http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/CIF%20Pledging%20table%20as%20of%201-31-10_revised.pdf).

<sup>75</sup> Acuerdo de Copenhague, p. XX, consultado en Abril 27, 2010 en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>.

<sup>72</sup> UNFCCC: Plan de Acción Bali, consultado en Abril 27, 2010 en [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_13/application/pdf/cp\\_bali\\_action.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf).

## CAPÍTULO II

Hasta la fecha, los compromisos hacia los US\$30 billones de la vía rápida son aproximadamente US\$24 billones de dólares proporcionados por ocho donantes, todos ellos con sus propios términos y condiciones, y con la mayoría de éstos dirigidos a través de ventanas de financiación del Banco Mundial.<sup>76</sup> Gran parte de esta financiación sigue siendo altamente incierta. Japón, por ejemplo, está ofreciendo US\$15 billones, pero *“con la condición de que sea alcanzado [un] acuerdo político exitoso en el COP15 [la Conferencia de las Partes en Cancún 2010] que es un marco justo y eficaz con la participación de todos los principales países emisores y el acuerdo de sus objetivos ambiciosos”*.<sup>77</sup> Para otros donantes, tales como el Reino Unido, su compromiso de US\$800 millones de dólares al año es una mezcla de fondos nuevos y viejos ya desembolsados al Banco Mundial, y al igual que muchos donantes ha optado por incluir estos compromisos como parte de su AOD anual. El gobierno británico ha dicho que únicamente la financiación para el cambio climático después del 2013 será por encima de la AOD en el 0,7% del PIB.<sup>78</sup> Hay también una creciente preocupación porque los donantes han estado comunicando que el acceso a estos recursos de “acceso rápido” estarán disponibles sólo para los países en desarrollo que han firmado el “Acuerdo de Copenhague”, que como se señaló anteriormente fue muy polémico al final de la Conferencia de Copenhague.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Ver Instituto Mundial de Recursos: Resumen de las Promesas de financiación Puestas en Marcha por los Países Desarrollados, Marzo 04, 2010, consultado en Abril 27, 2010 en [http://pdf.wri.org/climate\\_finance\\_pledges\\_2010-03-04.pdf](http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-03-04.pdf).

<sup>77</sup> Instituto Mundial de Recursos, Op. cit., p. 2.

<sup>78</sup> “Fondo climático” reciclado “del presupuesto de las ayudas existentes, el gobierno británico admite”, The Guardian, 25 de Enero de 2010, consultado en <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/apr/09/us-climate-aid>

<sup>79</sup> Glodenberg, Suzanne: “EE.UU. niega la ayuda climática a los países que se oponen al Acuerdo de Copenhague”,

El CAD pondrá en práctica en 2010 un “Marcador de Adaptación” para la actividad de la AOD de los donantes que reportan al Sistema de Reportaje de los Acreedores del CAD. Un anterior marcador, el “Marcador Río” fue implementado en 1998 para dar seguimiento a la financiación de mitigación con recursos de la AOD bilaterales tras los Tratados de Río en la década inicial de los 90s. El CAD informó recientemente que en 2007 los donantes reportaron compromisos de ayuda bilateral para la mitigación del cambio climático por US\$3,9 billones, a pesar de las promesas de usar los recursos no-ayuda para estas obligaciones del tratado. El marcador de adaptación debería permitir una mayor transparencia sobre el uso de los fondos de ayuda para el estudio del cambio climático, pero también puede animar a la desviación de recursos de ayuda existentes para esta finalidad.

El informe 2010 de Cooperación Internacional del CAD tiene un capítulo dedicado a *“incorporar la adaptación en el desarrollo de políticas de cooperación de los proyectos del nivel local al nivel nacional”*. Sin embargo, este capítulo no menciona siquiera la cuestión de la “adicionalidad” y el impacto de los altos niveles de adaptación financiera sobre las prioridades de ayuda actual.<sup>80</sup> Los cuáles podrían ser importantes. Un estudio reciente del Instituto de Desarrollo de Ultramar, encargado por la Campaña ONE, estima el impacto potencial del uso a gran escala de los recursos de la AOD para el cambio climático. Se concluye que, sin la adicionalidad de la financiación para el clima, el *“aumento de las actividades de finanzas para el cambio climático podría*

The Guardian, Abril 09 de 2010, consultado en Abril 27, 2010 en <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/apr/09/us-el-clima-ayuda>

<sup>80</sup> CAD-OECD: Reporte 2010 de Cooperación al Desarrollo, Abril 2010, pp. 65-74.

*llevar a un menor flujo de ayuda para África subsahariana y reducir los flujos de ayuda a sectores como la educación, la salud o la ayuda al comercio, poniendo así en peligro los esfuerzos de desarrollo". Sin recursos adicionales las prioridades de ayuda se desplazarían por necesidad a la agricultura, zonas costeras y el sector del agua.<sup>81</sup>*

Algunas OSC también han desarrollado puntos de vista sobre la sobreposición entre los objetivos de desarrollo sostenible y los esfuerzos para adaptar los impactos del cambio climático que enfrentan las poblaciones pobres y vulnerables.<sup>82</sup> Principios clave para la eficacia del desarrollo son relevantes: fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones vulnerables para hacer valer sus derechos, la inclusión y la "apropiación democrática de país" de los planes nacionales de adaptación y mitigación, la prevención de múltiples canales para la entrega de recursos y miles de proyectos independientes en favor de un fondo global de la UNFCC y los enfoques programáticos basados en el país, y la firme responsabilidad democrática de las poblaciones beneficiarias.

## 7. LOS DONANTES NO AVANZAN EN LA MEJORA DE LA APROPIACIÓN Y EL LIDERAZGO DEL PAÍS EN LA AYUDA BILATERAL

En los últimos años el CAD ha producido datos sobre la Ayuda Programable de País. Esto muestra que los "países en desarrollo tienen la libertad para disponer, o programar, de conformidad con sus prioridades de desarrollo".<sup>83</sup> El CAD ha calculado que US\$55,6 billones de dólares o 57% de la AOD bilateral fue ayuda bilateral programable del país en 2007, frente al 47% en 2005.<sup>84</sup> El CAD calcula que el 78% de la ayuda multilateral bruta (o US\$19,7 billones) fueron programables de país en 2007. Pero advierte que esta cifra subestima los costos de administración multilateral y no da cuenta de los reembolsos de capital e intereses de los préstamos multilaterales.<sup>85</sup>

La Realidad de la Ayuda considera que el CAD sobreestima sistemáticamente la asistencia programable a los países y calcula que sólo el 45% de la ayuda bilateral en 2008 estaba realmente disponible para los países en desarrollo homólogos para la programación contra sus propias prioridades (véase Gráfica 17). Este desempeño ha invertido la tendencia descendente en el período 2002 a 2006, pero sigue muy por

<sup>81</sup> Brown, Jessica; Cantore, Nicola & Te Velde, Dirk Willem: "Financiación climática y desarrollo: ¿Amigos o enemigos?", Instituto de Desarrollo de Ultramar (encargado de la Campaña ONE), enero de 2010, p. 1, consultado en Abril 27 de 2010 en <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=4724&title=climate-financing-oda>.

<sup>82</sup> Ver por ejemplo, Tomlinson, Brian: "Adaptación Financiera para el Cambio Climático: Teniendo en cuenta las perspectivas de las OSC para la reforma de la ayuda", en Reality Check, Diciembre 2009 en <http://www.realityofaid.org/publications/index/content/Reality%20Check/view/category/pubsecid/12>. Ver también Oxfam Internacional, Op.cit.

<sup>83</sup> CAD-OCDE: Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2009, pp. 37-38. Esta cantidad se calcula por el CAD como el total de la ayuda bilateral menos: becas de condonación de deuda, ayuda humanitaria y alimentaria, la financiación básica a las ONG, los costos imputados a estudiantes, los refugiados en los países donantes, la ayuda no de las agencias principales (algunos donantes), y costos administrativos de los donantes.

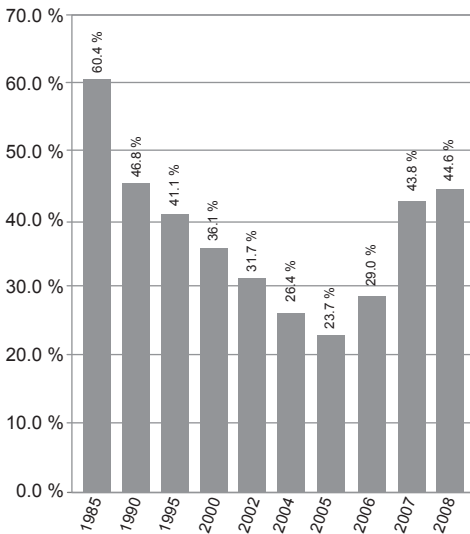
<sup>84</sup> CAD-OCDE: Reporte sobre Previsibilidad de la Ayuda CAD 2009: Encuesta sobre los Planes de Gasto de los Donantes, 2009-2011, 2009, pp. 10-11, consultado en Febrero 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/46/19/43161677.pdf>.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 12.

## CAPÍTULO II

debajo de los cálculos del CAD de 57% para 2007, y la experiencia de ayuda a través de la década de los 80s. Las cifras de La Realidad de la Ayuda difieren de las del CAD, porque la Realidad de la Ayuda estima que al menos el 80% de la asistencia técnica sigue siendo dirigida y determinada por el norte y que la ayuda ligada a los contratistas del norte no debería incluirse en esta medida.

**Gráfica 17. Realidad de la “Ayuda Programada de País” como porcentaje de la ayuda bilateral**  
Cálculos de Realidad de la Ayuda: ayuda bilateral, menos cancelación de la deuda, costos de refugiados, administración, apoyo a las ONGs, ayuda humanitaria, 80% de la asistencia técnica



Fuente: Tabla estadísticas CAD1 CAD

### 8. LA AYUDA BILATERAL SIGUE ESTANDO ATADA A LOS CONTRATISTAS DEL PAÍS PROVEEDOR, A PESAR DE QUE SE AFIRME LO CONTRARIO

En el 2008 los donantes en el Foro de Alto Nivel de Accra, acordaron un modesto compromiso de “*elaborar planes individuales de desvincular al máximo su ayuda*”.<sup>86</sup> Hasta la fecha, muy pocos donantes han proporcionado sus planes. Hay evidencia de que una proporción considerable de la ayuda bilateral sigue estando vinculada a través de medios informales y acuerdos para excluir ciertos tipos de ayuda bilateral de consideración. En el informe anual 2010 de la Cooperación para el Desarrollo, el CAD declaró que “*la proporción de ayuda que aún va a proveedores de los países donantes es causa de preocupación*” y entre los que han desvinculado su ayuda, “*el alto porcentaje de la ayuda que aún va a los proveedores nacionales es [también] un motivo de preocupación*”.<sup>87</sup>

Los gobiernos donantes han informado de progresos significativos en la desvinculación de la ayuda en los últimos años. Descontando la cancelación de la deuda, los registros del CAD que vinculan la ayuda en su conjunto se han reducido del 22% en 2000 a menos del 15% en 2008 (incluyendo tanto la ayuda totalmente vinculada como la parcial).<sup>88</sup> Los Estados Unidos, que han tenido consistentemente altos niveles de ayuda vinculada, comenzaron reportando el carácter vinculante de su ayuda en 2006.

<sup>86</sup> Agenda Accra para la Acción, párrafo 18.

<sup>87</sup> CAD-OCDE: Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2010, Abril 2010, pp. 16 y 23 en [http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_42195902\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34447_42195902_1_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>88</sup> CAD-OCDE: Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2010, Abril 2010, tablas 23 y 24.

## CAPÍTULO II

Sin embargo, las cifras facilitadas al CAD enmascaran una práctica continua de los donantes de asignar su ayuda de manera que beneficie a los proveedores del país donante.

Los requerimientos del reporte de ayuda vinculada del CAD no incluyen la asistencia técnica o la ayuda alimentaria. La asistencia técnica promediaba el 38% de la ayuda neta bilateral en el 2000 y 2008, alcanzando un estimado de US\$22.1 billones en el 2008 (ver abajo). Los Estados Unidos continúan atando su ayuda alimentaria; es el único país en hacer esto. La ayuda alimentaria de Estados Unidos alcanzó los US\$2.6 billones en 2008.<sup>89</sup>

Los Estados Unidos reportaron el 57% de su ayuda bilateral del 2007 como atada. Esto es en parte porque el Congreso ha aprobado una ley que hace imposible para los EE.UU. participar en los arreglos de financiación basados en programas combinados con otros donantes. Por el contrario varios donantes, como el Reino Unido y Noruega cuentan con políticas que les compromete a desvincular formalmente el 100% de su ayuda bilateral. Canadá, España y Corea también han anunciado su intención de desatar totalmente su ayuda.

Una evaluación reciente de la OCDE de cinco donantes que han desvinculado su ayuda en gran medida ha demostrado que las empresas registradas en los países donantes continúan recibiendo muchos contratos, incluso después de la desvinculación de la ayuda oficial.<sup>90</sup> Este estudio reportó por

ejemplo que de 54 contratos de ayuda examinados desde el Reino Unido, el 88% de estos (en valor) seguían adjudicándose a las empresas del Reino Unido en 2007. De los 327 contratos examinados a través del CAD, el 60% en valor fueron otorgados en el país donante.<sup>91</sup>

La ayuda desatada da más opciones a los países en desarrollo y proporciona un mayor impacto positivo a través de compras locales de bienes y servicios. Esto debería estimular las empresas de los países del desarrollo y aprovechar la experiencia local. Si bien hubo algunas diferencias entre los países examinados en el estudio de la OCDE, el uso de los sistemas nacionales para los donantes es muy débil en los países dependientes de ayuda. Los contratos de ayuda de los donantes son principalmente sujetos a concursos públicos competitivos, pero los donantes hacen poco para fortalecer el acceso a los recursos de ayuda de los proveedores locales.<sup>92</sup>

De hecho se encontró que la desvinculación es más fuerte cuando los donantes adoptaron modalidades de ayuda programática “*en combinación con esfuerzos para utilizar y fortalecer capacidades de los socios en gestión financiera y adquisiciones*”. Pero la ayuda del proyecto fue aún predominante en los países encuestados y aquí “*en la mayoría de los proyectos de inversión los contratos*

de síntesis, Resumen. Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009, pp. 6–7, consultado en Febrero 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/13/20/44549932.pdf>. El reporte completo está en: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/35/44375975.pdf>.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>92</sup> El estudio encontró que muchos donantes de riesgo adverso, optan por establecer los términos de los contratos que las firmas de los países en desarrollo no pueden cumplir debido a la escala y el desarrollo de empresas de los países a menudo carecen de la información y la habilidad técnica para preparar las convocatorias / concursos.

<sup>89</sup> Ver “USAID Responde a la Crisis Alimentaria Global”, Mayo 22, 2009, consultado en Febrero 2010 en [http://www.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/food-crisis/](http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/food-crisis/).

<sup>90</sup> Clay, Edward; Geddes, Matthew & Natali, Luisa: Desvinculación de la Ayuda: ¿Esto está funcionando? Informe

## CAPÍTULO II

*principales y la mayoría de los componentes TC son adquiridos en el país donante, incluso si la contratación es canalizada a través de sistemas del receptor*".<sup>93</sup> Los donantes tienen un largo camino por recorrer para cumplir su compromiso en Accra para "promover el uso de las compras locales y regionales, garantizando que sus procedimientos sean transparentes y permitan a las empresas locales y regionales competir".<sup>94</sup>

### 9. LOS DONANTES SIGUEN IMPO- NIENDO CONDICIONALIDADES EN LAS RELACIONES DE AYUDA

En el período previo al Foro Accra de Alto Nivel del 2008, las OSC y los gobiernos de los países en desarrollo destacaron la continuidad de la política de condicionalidad de los donantes. Esto está socavando el compromiso de la Declaración de París para la apropiación de los países "y pone en peligro el desarrollo de la rendición de cuentas a sus ciudadanos de los gobiernos de los países democráticos". Las organizaciones de la sociedad civil exigieron que los donantes estén de acuerdo con Accra para "establecer objetivos a plazo fijo y medibles... para reducir la carga de condicionalidad para el año 2010 a fin de que los acuerdos de ayuda sean basados en objetivos mutuamente acordados".<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Clay, Edward; Geddes, Matthew & Natali, Luisa: Desvinculación de la Ayuda..., Op.cit., p. 8.

<sup>94</sup> Agenda Accra para la Acción, párrafo 18c.

<sup>95</sup> Foro Paralelo de las OSC: "Declaración de las OSC en Accra", Septiembre 1, 2008, disponible en [www.beteraid.org](http://www.beteraid.org). Para una excelente discusión de los temas de la condicionalidad ver AWID: Las Condicionalidades Vulneran el Derecho al Desarrollo: un análisis basado en la perspectiva de los derechos humanos y de las mujeres, coordinado por Cecilia Alemany y Graciela Dedé, 2008 y su "Introducción: Las posiciones de las organizaciones de derechos de las mujeres sobre las condicionalidades y la

Bajo la presión del Banco Mundial, la Agenda para la Acción de Accra registró un gran vacío de contenido en la proposición "para revisar, documentar y difundir buenas prácticas sobre la condicionalidad con miras a reforzar la apropiación de los países y otros Principios de la Declaración de París". Los gobiernos firmantes acordaron trabajar con los países en desarrollo para "ponerse de acuerdo sobre un conjunto limitado de condiciones mutuamente acordadas con base en las estrategias de desarrollo nacional".<sup>96</sup> Los donantes también acordaron en Accra hacer públicas todas las condiciones relacionadas con los desembolsos de ayuda. Países como el Reino Unido, Holanda y Noruega recientemente se han distanciado ellos mismos del uso de las condiciones de política económica.

Sin embargo, la investigación realizada por Eurodad sugiere que el promedio de cada operación adelantada por los bancos tiene un promedio de 37 condiciones, y en más del 70% de estas condiciones de operaciones se refieren a reformas de políticas sensibles para la privatización y la liberalización económica. Una investigación similar del FMI concluyó que la institución no ha logrado disminuir el número de condiciones estructurales asociadas a sus préstamos para el desarrollo, muchos de los que todavía incluyen la privatización y condiciones de liberalización. El informe de Eurodad cita la Oficina de Evaluación Independiente del FMI al declarar que "el Fondo aumentó dramáticamente tanto el número de condiciones estructurales como su intromisión en los asuntos internos de los países receptores".<sup>97</sup>

eficacia de la ayuda" por Cecilia Alemany, accesible en <http://www.awid.org/Issues-and-Analysis/Library/Conditionalities-Undermine-the-Right-to-Development>.

<sup>96</sup> Agenda Accra para la Acción, párrafos 25c y 25a.

<sup>97</sup> Eurodad: "La condicionalidad frente a propiedad: Una paradoja que se resuelve?", Presentación de Powerpoint, El Cairo, enero de 2008 y Molina, Nuria y Pereira, Javier:



## CAPÍTULO II

La condicionalidad indirecta es también incontrolada porque las instituciones financieras y los donantes insisten en “puntos de referencia” medibles por su ayuda. La Política de País del Banco y la herramienta de Evaluación Institucional (CPIA) actúan como un filtro para todos los donantes, midiendo las políticas de los países receptores y su elegibilidad para la ayuda. La CPIA ha sido muy criticada por las OSC y los gobiernos de los países en desarrollo. En 2009 el Grupo de Evaluación Independiente del Banco (IEG) llamó a una completa renovación de la CPIA, una revisión de todos los indicadores y la abolición del índice, indicando que *“la literatura sólo ofrece evidencia mezclada sobre la pertinencia del contenido de la CPIA para la eficacia de la ayuda definida de manera amplia”*.<sup>98</sup> En otro estudio, el IEG encontró que el Banco ha fracasado sistemáticamente en evaluar el impacto de su asesoramiento a la población pobre.<sup>99</sup>

El Banco Mundial y el FMI aun ejercen poder significativo en el sistema de ayuda como apoyo al presupuesto y programas del sector en los países más pobres insistiendo en el cumplimiento con los programas del Banco/FMI. El Apoyo al Presupuesto General de acuerdo con el CAD ha crecido de un promedio de US\$210 millones de dólares en el periodo 2000 a 2003, a más de US\$4 billones en 2008. Esta cantidad no incluye programas de apoyo al presupuesto del sector multi-

donante en salud, agricultura o educación. La encuesta del CAD de indicadores para los compromisos de donantes hecha en la Declaración de París incluye un Enfoque Basado en el Programa, una categoría mucho más amplia y confusa para la entrega de ayuda que el apoyo presupuestario, pero no pocas veces regidas por la condicionalidad conjunta de los donantes. Los donantes reportaron US\$19,8 billones de dólares americanos en Enfoque Basado en los Programas en 54 países en desarrollo o 44% del total de ayuda desembolsada.

La crisis financiera de 2008-2009 ha aumentado todavía más la influencia de los bancos multilaterales y del FMI. Los gobiernos del G-20 facultaron al FMI mediante la canalización de saldo adicional de apoyo de los pagos de los países afectados por la crisis. Ellos también pidieron una mayor base de capital para el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Las OSC señalan la hipocresía de la promoción de estímulos fiscales para los países del norte mientras se sigue “aconsejando” a los países en desarrollo para reducir el déficit y contener el gasto público. El FMI insistió, por ejemplo, que Pakistán redujera su déficit fiscal del 7,4% del PIB al 4,2% mediante la reducción del gasto público, eliminando gradualmente los subsidios a la energía, el aumento de las tarifas de electricidad en un 18% y la eliminación de exenciones tributarias.<sup>100</sup>

<sup>98</sup>“Condiciones Críticas, el FMI mantiene su control sobre los países de bajos ingresos”, Abril de 2008, disponible en [http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Informes/Critical\\_conditions.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Informes/Critical_conditions.pdf)

<sup>99</sup>Proyecto Bretton Woods: “IEG pide la revisión de los criterios de los préstamos del Banco Mundial”, Update # 69, febrero de 2010, consultado en marzo de 2010 en <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565918>.

<sup>99</sup>Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial: Analizando los Efectos de las Reformas Políticas en los Pobres 2010, consultado en Marzo 2010 en [http://sitere-sources.worldbank.org/PSIAEXT/Resources/psia\\_full.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/PSIAEXT/Resources/psia_full.pdf).

<sup>100</sup>Tercera Red Mundial: “Los Préstamos de la Crisis Financiera del FMI: No hay Cambios en las Condicionalidades”, Marzo 11, 2009.

## CAPÍTULO II

### 10. SE NECESITAN CON URGENCIA REFORMAS PARA CREAR UNA ARQUITECTURA DE LA AYUDA MÁS EFICAZ Y MÁS DEMOCRÁTICA

El Informe de Cooperación Internacional del CAD 2010 está de acuerdo en que *“la arquitectura actual y la organización institucional de las entidades de desarrollo deben ser cambiadas”*. El informe pasa a sugerir que *“esto requerirá una mayor concentración en los países pobres y las personas como beneficiarios; simplificar las estructuras organizativas, instrumentos y procedimientos; una mayor sinergia y coherencia entre la ayuda bilateral y multilateral, y una división más eficaz del trabajo entre las instituciones”*.<sup>101</sup>

Las reformas a la arquitectura de la ayuda oficial son en realidad una necesidad urgente. Ha habido una proliferación de organizaciones internacionales que participan en la prestación de la AOD. Un Informe del CAD 2009 sobre la ayuda multilateral contó 263 organizaciones internacionales que son elegibles para la AOD, frente a 47 en 1960. Y siguen creciendo en número. El informe indica que entre 2000 y 2006, 20 nuevas organizaciones se han adicionado, particularmente en el sector salud. Más de 100 de estas 263 organizaciones internacionales gestionaron menos de US\$20 millones de dólares cada una. Por otra parte, cinco representaron dos terceras partes de los US\$43 billones gestionados por estas 263 organizaciones.<sup>102</sup>

La proliferación de las ventanas de financiación para las inversiones relacionadas con la salud también ha sido objeto de críticas por la creación de una “anarquía” creciente de los gobiernos de países en desarrollo y otros socios para la salud.<sup>103</sup> La Agenda Accra para la Acción 2008 tomó en cuenta la proliferación de fondos verticales, donde todos los donantes y los gobiernos hicieron un llamamiento *“todos los fondos mundiales para apoyar la apropiación de los países, alinear y armonizar su asistencia de manera proactiva, y hacer buen uso de los marcos de responsabilidad mutua”*. Al contemplar los nuevos fondos verticales, *“los donantes se asegurarán de que los canales existentes para la prestación de la ayuda se utilicen en caso que sea necesario, fortaleciendo antes que creando nuevos canales separados que arriesguen más la fragmentación y compliquen aún más la coordinación a nivel de país”* [párrafo 19 (c)]. Otros han sugerido que los fondos relacionados con la salud deben centrarse en el desarrollo de capacidades a nivel nacional a favor del fortalecimiento de los sistemas de salud, mecanismos de apoyo a los países con una financiación previsible, la reducción de las aplicaciones complejas, el reporte de la carga de los canales múltiples, y el uso de indicadores relevantes para el fortalecimiento de los sistemas de salud y no los efectos de la enfermedad, adaptados a las situaciones y capacidades de los países y las situaciones.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> CAD-OECD: Reporte de Cooperación Internacional 2010, Op.cit., p. 30.

<sup>102</sup> CAD-OCDE: CAD 2008 Reporte sobre Ayuda Multilateral: Resumen, OECD 2009, pp. 4–5, consultado en Abril 27, 2010. Los cinco son la Comunidad Europea, la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial, el Fondo Mundial para el Sida, Malaria y Tuberculosis, los Bancos de Desarrollo Asiático y Africano.

<sup>103</sup> Ver David Fidler, “La arquitectura en medio de la anarquía: En busca de la Salud Mundial para el Buen Gobierno”, Gobernanza Mundial para la Salud, Volumen 1, n° 1, enero de 2007. Véase también Eurodad: “Programas Verticales Mundiales, Historia de demasiados fondos”, Reality Check, Julio de 2008, consultado en Realidad de la Ayuda, [http://realityofaid.org/downloads/realitycheck\\_jul2008.pdf](http://realityofaid.org/downloads/realitycheck_jul2008.pdf).

<sup>104</sup> Editorial: “El GAVI, Fondo Global y la Plataforma de Financiación Conjunta del Banco Mundial”, *Lancet*, Volumen 357, N° 9701, Noviembre 7, 2009, pp. 1595–1596.

## CAPÍTULO II

Los costos de transacción para los países en desarrollo homólogos de estas 263 organizaciones se ven agravados por las necesidades de al menos 56 agencias bilaterales oficiales. La proliferación bilateral y la fragmentación también han crecido de manera exponencial con el uso de los “fondos fiduciarios”. El Banco Mundial gestiona actualmente más de 1.000 fondos fiduciarios con los recursos asignados provenientes de donantes bilaterales. Estos Fondos Fiduciarios del Banco - cada uno con fines específicos, criterios y gobernabilidad, gastó US\$28,5 billones de dólares en 2009. Los donantes bilaterales continúan creando fondos fiduciarios similares, con fondos destinados y cuentas especiales en el PNUD, el UNICEF y los bancos regionales de desarrollo.<sup>105</sup> A menudo los donantes bilaterales se ven obligados a establecer mecanismos de financiación por eficiencias internas reduciendo la gestión de costos de los donantes, pero que al parecer carecen de una estrategia general o de consideraciones sobre los costos de transacción de los receptores por tal fragmentación.

El Centro de Desarrollo de la OCDE ha calculado que en 2007 hubo por lo menos 93.517 proyectos bilaterales distintos implementándose en los países en desarrollo. Su investigación demuestra que las intervenciones de los donantes están más fragmentadas en sectores sociales como la educación, la salud y el apoyo a la sociedad civil y al gobierno. Basado en los datos de desembolsos del CRS de 2007, este estudio contó 4.162 proyectos de los donantes bilaterales en Irak, 2.409 en Mozambique, 2.110 en Uganda, 1.601 en Tanzania, 1.763 en Vietnam.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Los números son de la investigación por Alex Wilks: “Hacia una responsable, equitativa y efectiva financiación de la adaptación climática”, Marzo 2010, borrador preparado por Actionaid y Eurodad.

<sup>106</sup> Frot, Emmanuel y Santiso, Javier: La Ayuda Aplastada: Fragmentación en la Ayuda Sectorial, Centro de Desarrollo OECD, enero 2010, consultado en Abril 27, 2010 en

Ya existe un estimado de 19 fondos mundiales relacionados con el cambio climático con mandatos que tocan los intereses de los países en desarrollo, con nuevos mecanismos de financiación climática lanzados a una tasa promedio de uno cada seis meses.<sup>107</sup>

La arquitectura de la ayuda es cada vez más compleja pues los flujos de ayuda de los países que no son miembros del CAD y de las fundaciones privadas y organizaciones voluntarias crecen en importancia (véase Gráfica 18).

- Con base en datos del PNUD, la Realidad de la Ayuda ha estimado los flujos equivalentes de la AOD de 25 países del sur, que no eran miembros del CAD en 2008 en aproximadamente \$15 billones de dólares americanos. La AOD Sur-Sur ha crecido rápidamente y para el 2008 fue de aproximadamente el 13% de la “AOD Real” de los donantes del CAD. Más del 40% de esta ayuda es proporcionada por los países árabes, especialmente Arabia Saudita. La ayuda de China, juzgada por criterios de la AOD del CAD, se estima en más de US\$2 billones en 2008.<sup>108</sup>

<http://www.oecd.org/dataoecd/0/37/44341102.pdf>.

<sup>107</sup> Wilks, Alex: Op.cit., investigación mencionada por la Federación de Vida Salvaje Mundial y la Fundación Heinrich Böll Stiftung.

<sup>108</sup> Ver Comité Directivo de La Realidad de la Ayuda: “Cooperación al Desarrollo Sur-Sur: Un desafío para el sistema de ayuda?” en La Realidad de la Ayuda, Informe Especial sobre la Cooperación Sur-Sur de 2010, pp. 5-8, consultado el 27 de Abril 2010 en <http://www.realityofaid.org/roareports/index/secid/373/part/3>. Davies, Penny: “Una revisión de las funciones y actividades de Nuevos Socios para el Desarrollo”, PPC Serie de Documentos de Trabajo No. 4, Febrero de 2010, mimeo. Existen graves problemas metodológicos en la estimación de la cooperación Sur-Sur cuando se compara con la AOD del CAD como las definiciones de la AOD aceptadas por el CAD no son aceptadas por los donantes de países en desar-

## CAPÍTULO II

- Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) fueron reconocidas en la Agenda de Accra para la Acción como actores del desarrollo por derecho propio. Uno de sus papeles cada vez más relevante es como donantes. En 2008, la CAD informó que “*los auxilios de organismos privados voluntarios*” [es decir, las OSC] ascendieron a US\$23,7 billones de dólares, frente a los US\$14,7 billones en 2006. No existen mecanismos de reporte sistemático de las OSC en los países donantes, ni en el CAD, y por lo tanto estas cantidades son imputadas por los varios donantes del CAD en sus informes anuales al CAD. Las investigaciones realizadas por el Grupo Asesor de pre-Accra sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda sugiere que se trata de una subestimación de estas ayudas. Como mínimo, las OSC han contribuido en US\$25 billones de dólares en cooperación al desarrollo en el 2008.<sup>109</sup> Reconociendo su responsabilidad como actores del desarrollo, las OSC están actualmente comprometidas en participar de un ejercicio para fortalecer su eficacia y la rendición de cuentas, basado en los principios determinados por las OSC para la eficacia del desarrollo.<sup>110</sup>
- Las fundaciones también gastan sumas de dinero importantes en los países en desarrollo. La Fundación Gates sola

proporcionó US\$2,3 billones de dólares en donaciones internacionales en 2008. No existen estadísticas completas disponibles para todas las fundaciones.

Los militares están también determinando y entregando directamente AOD en zonas de conflicto. En Afganistán los militares de EE.UU. han “*hecho la entrega rápida de servicios públicos, incluyendo educación, salud y programas de trabajo como parte central de su estrategia*”.<sup>111</sup> Antes de la presidencia de Obama, los militares de EE.UU. reportaron que entregaron el 22% de la AOD americana, por encima del 3,5% en 1998.<sup>112</sup> En un seminario especial de la OTAN en marzo de 2010, el Secretario General de la OTAN declaró:

“Tenemos que abrir la manera en que planeamos e implementamos nuestras operaciones incluyendo la indispensable experiencia civil - desde la regulación de las leyes hasta los medios de subsistencia alternativos, desde la salud pública hasta los aspectos culturales y la educación. Y también deberíamos incluir la perspectiva de género y mejorar la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos”.<sup>113</sup>

rollo. Los estudios del PNUD han sido el mejor esfuerzo para examinar los flujos financieros Sur-Sur de manera detallada para imputar una cantidad para cada donante en función del equivalente a la definición del CAD de la AOD. Pero los niveles de financiación del desarrollo de países como China son considerablemente más grandes que lo que se informa aquí.

<sup>109</sup> Ver CAD OECD, Reporte 2010 de Cooperación para el Desarrollo, Op. cit., Tabla 13.

<sup>110</sup> Ver el trabajo del Foro Abierto sobre OSC Eficacia en el Desarrollo en [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org)

<sup>111</sup> Nordland, Rod: “ONU Rechaza “Militarización” de la Ayuda Afgana”, New York Times, Febrero 18, 2010.

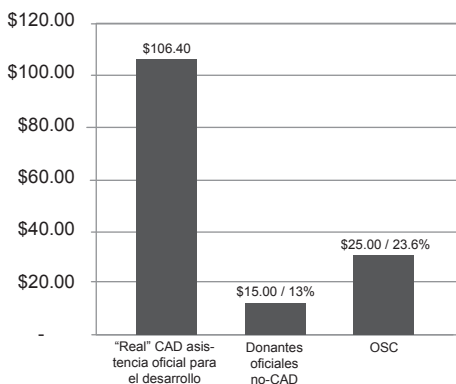
<sup>112</sup> Interaction: “El Papel de la Expansión Militar de Estados Unidos en la Asistencia Extranjera”, Informe de Política, Noviembre 2008, consultado en Abril 27, 2010 en [http://www.interaction.org/sites/default/files/1/POLICY%20REPORTS/FOREIGN%20ASSISTANCE%20BRIEFING%20BOOK/Sec14\\_InterAction\\_Foreign\\_Assistance\\_Briefing\\_Book.pdf](http://www.interaction.org/sites/default/files/1/POLICY%20REPORTS/FOREIGN%20ASSISTANCE%20BRIEFING%20BOOK/Sec14_InterAction_Foreign_Assistance_Briefing_Book.pdf).

<sup>113</sup> Martínez, Gloria: “Compañeros Imposibles de Cama: la cooperación civil-militar a través de los ojos de la OTAN”, Democracia Abierta, 16 de Abril 2010, visitado el 27 de Abril 2010 en <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/gloria-martinez/impossible-bedfellows-civil-military-cooperation-through-natos-eyes>.

Las OSC, organizaciones de derechos humanos y representantes de las Naciones Unidas en el terreno han rechazado enérgicamente esta confusión de actores en la asistencia humanitaria y el enfoque de los militares que hace del desarrollo una táctica de guerra.

multilaterales más equitativas que vayan más allá de las cuestiones de suministro de ayuda para enfocarse en la eficacia del desarrollo y en conceptos de solidaridad y asociación.<sup>114</sup>

**Gráfica 18. Estimativas de la ayuda  
Seleccionada por Actores de Ayuda (2008)**  
Billones de dólares americanos / porcentaje de  
CAD "Real" AOD



Fuente: CAD1 Set de datos de flujos oficial & privado

La arquitectura actual desigual, fragmentada e ineficaz para la entrega de financiación para el desarrollo está siendo cuestionada tanto por los gobiernos de países en desarrollo en todo el mundo, como por las OSC, incluidas las de la red de La Realidad de la Ayuda. Ya no es aceptable que la gobernabilidad y los términos de cooperación para el desarrollo continúen siendo controlados de facto por los donantes del CAD, a través de su mando significativo sobre las decisiones de ayuda en el plano nacional, su compromiso con los demás en el propio CAD, y su dominio en la agenda del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda. Las OSC piden estructuras

<sup>114</sup>Ver BetterAid: "Cooperación de Desarrollo, No Sólo Ayuda: Asuntos clave, Accra, Seúl y Más", Enero 2010, pp. 4-5, consultado en Abril 27, 2010 en [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org).



**III. POR OTROS CAMINOS**  
**Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo**  
**con América Latina**

Rubén Fernández





### III. POR OTROS CAMINOS

#### Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina

Rubén Fernández

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

En este artículo van a presentarse algunas de las estadísticas e informaciones más relevantes que reflejan las tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), vistas desde América Latina. Constituye la continuación de un artículo con las mismas pretensiones escrito en Julio de 2009 y publicado en Mito y Realidad de la Ayuda Externa - América Latina del mismo año.<sup>1</sup>

La fuente de toda la información, salvo cuando se indique lo contrario, es la base de datos de la OECD-DAC, en particular los StatisticalAnnex 1 a 4, consultados entre los meses de Agosto a Octubre del 2010.<sup>2</sup> La selección de los datos, las tablas y gráficas construidos a partir de allí y las opiniones sobre esa información, son responsabilidad del autor.

#### 1. LAS CIFRAS GLOBALES

El monto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, (AOD), realizada por todos los donantes ascendió, según sus propias estimaciones en el 2009 a unos US\$ 140 mil millones y

en el 2010 a US\$ 147 mil millones; lo que representa un incremento neto, más aún si se considera la contracción de la economía generada por la crisis financiera de 2008 y que significó decrecimientos reales en muchas de las economías del Norte. De todas maneras lo que puede verificarse es que el porcentaje promedio de la AOD permaneció alrededor del 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. (Gráfica 2).

Según el informe de La Realidad de la Ayuda 2010, la característica central del comportamiento de la CID es su estancamiento. Allí por ejemplo, se calcula que si los donantes hubieran honrado su compromiso hecho en Monterrey de llevar al 0.7% del PIB sus donaciones para el desarrollo, este año el monto global de la AOD debió estar cercano a los US\$ 272 mil millones, es decir, el doble de lo que se estima que en el 2009 se destinó a Cooperación. (Comparar Gráficas 1 y 2).

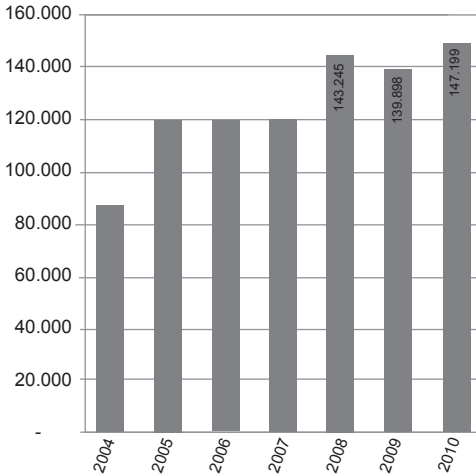
Haciendo una mirada de mediano plazo debe reconocerse que la CID ha aumentado sus montos de manera significativa desde el 2003, año siguiente a la Cumbre de Monterrey. Ese incremento fue sostenido entre 2003 y 2005, pero a partir de allí no hay una tendencia clara. El año 2008 representó un máximo histórico con US\$ 145.7 mil millones.

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ, Rubén: "Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina", en **Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009**. ALOP y La Realidad de la Ayuda, México, 2009, pp. 29-37.

<sup>2</sup> Para facilitar la profundización y la lectura, se especifica la tabla concreta sobre la cual se construyó la gráfica o la tabla respectiva.

# CAPÍTULO III

**Gráfica 1. Total ODA - All donors - Net disbursements**

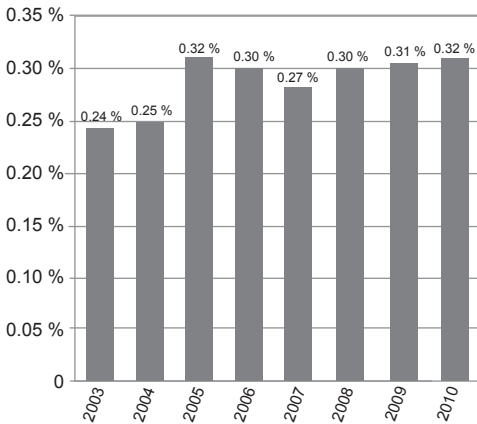


Fuente: OECD Stat - DataSet DAI - Official and Private flows

En términos de donantes individuales, para el año 2008 en el que se encuentra la información estadística consolidada, los Estados Unidos se mantiene como el gran donante neto del mundo, con US\$26,8 mil millones de dólares, superando en casi dos veces al donante que le sigue, Alemania. (Gráfica 3) Sin embargo, hecho el cálculo de las donaciones como relación del PIB, se encuentra que Estados Unidos ocupa el último lugar con menos del 0.2%, mientras sólo 5 países cumplen ya la meta del 0.7% establecida por la comunidad de naciones en 2003, como puede verificarse en el Gráfica 4.

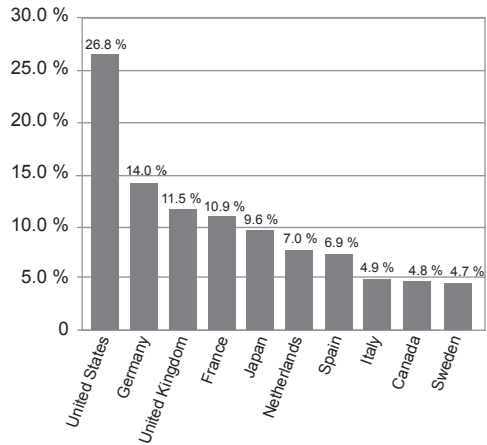
**Gráfica 2. Promedio de AOD como porcentaje del PIB**

ODA % GNI (DAC Countries)



Fuente: OECD Stat - DataSet DAI - Official and Private flows

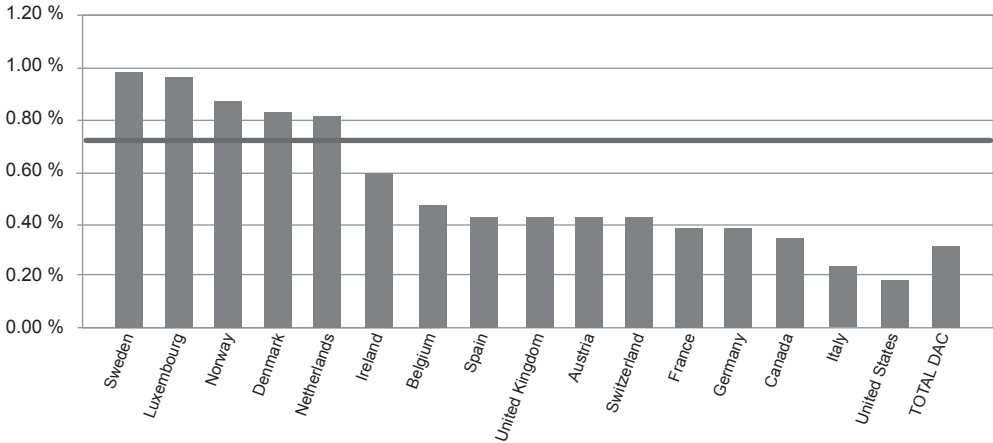
**Gráfica 3. AOD neta por país (primeros 10 donantes)**



Fuente: OECD Stat - DataSet DAI - Official and Private flows

**Gráfica 4. AOD como porcentaje del PIB por país - 2008**

ODA/GNI - 2008 %



Fuente: OECD Stat - DataSet DAI - Official and Private flows

### ¿En qué y cómo se invierte la Cooperación?

Los usos declarados por los miembros de la OCDE se corresponden en líneas generales a los acuerdos sobre definiciones oficiales acerca de lo que es AOD.<sup>3</sup> Los mayores porcentajes están destinados a infraestructura social y administrativa en primer lugar y a infraestructura económica en segundo; sigue posteriormente ayuda humanitaria. Hay un campo bastante amplio e indeterminado de “otros” que para el caso de las estadísticas aquí contenidas ocupa un segundo lugar con un 26.7% del total de la AOD. (Gráfica 5)

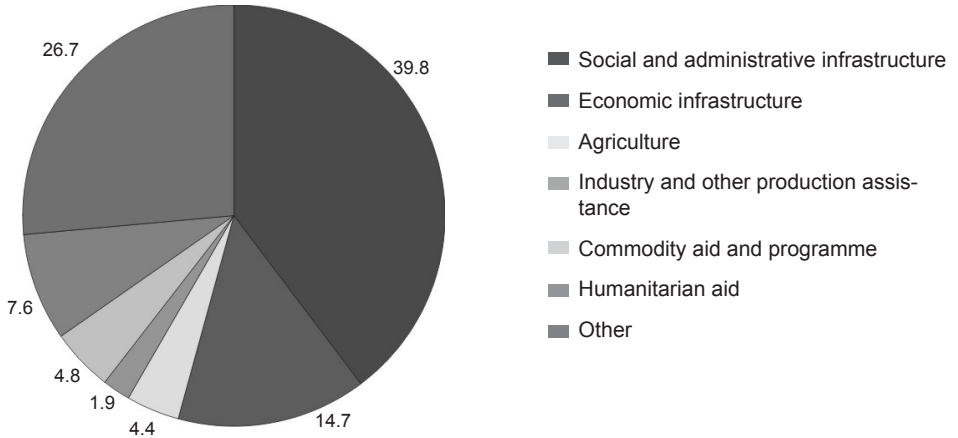
El país que mayor porcentaje de su ayuda aporta a infraestructura social y administrativa es Grecia (65.2%). Quien más contribuye porcentualmente a infraestructura económica es Japón (31.1%) y el país que más porcentaje de su ayuda la dirige a ayuda humanitaria es Irlanda (21%). Estados Unidos dedica un poco más de la mitad de su ayuda (el 51.6%) a infraestructura social y administrativa.

<sup>3</sup> Es importante en este campo llamar la atención sobre el concepto de “Ayuda Real” que ha elaborado la Red La Realidad de la Ayuda, en donde a los montos declarados se les resta lo correspondiente a alivio de la deuda y costos de estudiantes del tercer mundo estudiando en el país donante. (Ver **Reality of Aid Report 2010** y artículo 2 de esta publicación).

# CAPÍTULO III

**Gráfica 5: Principales usos de la AOD - 2007-2008**

**Porcentaje de compromisos bilaterales de AOD**



Fuente: Tabla 18

Uno de los compromisos declarados por los donantes sobre la forma de gestionar los recursos, en el espíritu de hacer más afectiva la Cooperación Internacional es el de “desatar” la ayuda, es decir, otorgarla sin condicionamientos según los cuales, los productos y servicios de proyectos de desarrollo financiados con esos recursos deban obligatoriamente ser contratados en el país donante. Este punto es crítico pues hay quienes afirman que una “ayuda” así, ni siquiera merece ser considerada “cooperación al desarrollo” sino más bien política de promoción de las exportaciones del país respectivo. En la Tabla 1 puede verse que son significativos los avances en la materia y el promedio de los donantes adscritos a la OCDE se encuentra en el 87% y de hecho hay 4 países que declaran que el 100% de su ayuda está ya desatada. Son ellos: Irlanda, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido. Los casos más críticos son en su orden, Italia,

España y Grecia que declara que cerca del 62% de su ayuda se hace como ayuda atada. El otro punto inquietante es Portugal con su 59% de AOD “parcialmente desatada” lo que es poco claro.

Un aspecto interesante sobre la forma de gestionar la cooperación para los intereses de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) latinoamericanas es el dato de los porcentajes de Cooperación que cada país canaliza a través de ONG. En el caso total del DAC, ese porcentaje asciende al 6.5%. El país que de lejos más recursos invierte por esta vía es Irlanda (31%), seguido por un grupo de países en donde cerca del 20% se distribuye a través de ONG; son ellos en orden descendente: España, Luxemburgo y Países Bajos. Estados Unidos reporta 0% de su ayuda canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil. (Ver Gráfica 6)

Tabla 1. Porcentajes de Ayuda atada por país - 2008

País	Bilateral ODA			Total
	Untied	Partially Untied	Tied	
Australia	96,7	-	3,3	100,0
Austria	82,3	-	17,7	100,0
Belgium	91,9	-	8,1	100,0
Canada	90,8	1,3	7,9	100,0
Denmark	98,5	-	1,5	100,0
Finland	92,3	-	7,7	100,0
France	81,9	-	18,1	100,0
Germany	98,2	-	1,8	100,0
Greece	37,9	0,1	61,9	100,0
Ireland	100,0	-	-	100,0
Italy	78,0	1,7	20,3	100,0
Japan	96,5	-	3,5	100,0
Luxembourg	100,0	-	-	100,0
Netherlands	94,5	-	5,5	100,0
New Zealand	92,7	0,0	7,3	100,0
Norway	100,0	-	0,0	100,0
Portugal	29,1	59,4	11,5	100,0
Spain	69,1	1,2	29,7	100,0
Sweden	99,9	-	0,1	100,0
Switzerland	97,3	-	2,7	100,0
United Kingdom	100,0	-	-	100,0
United States	75,0	-	25,0	100,0
<b>TOTAL DAC</b>	<b>87,3</b>	<b>0,2</b>	<b>12,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Tabla 23

## 2. LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA

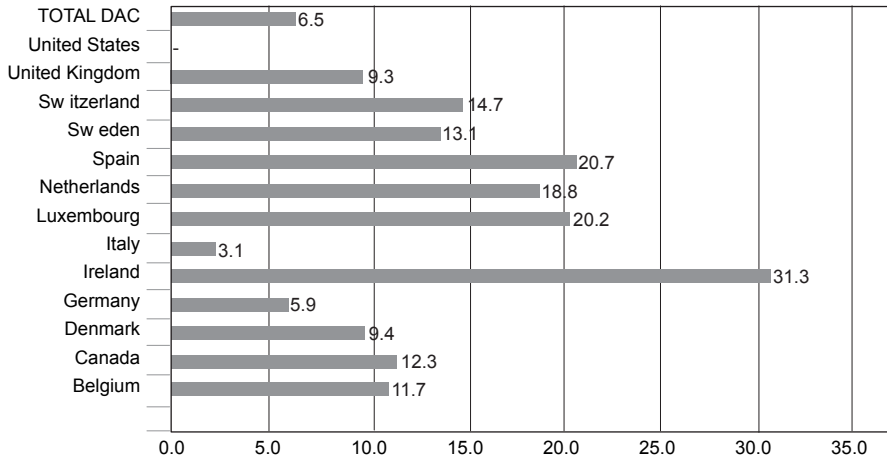
En cuanto a los movimientos de recursos hacia la región, se mantiene la tendencia según la cual América Latina (AL) recibe sólo una pequeña porción de esa torta. En el período 2007-2008 ese porcentaje se ubica en el 8% mientras regiones como África Subsahariana reciben 41% o el Medio-Este y

Norte de África, el 19%; como puede verse en la Gráfica 7.

Mirando en la Gráfica 8 se verifica que en el período 2002-2008, hay un crecimiento importante de la AOD para Asia, África y países en desarrollo no especificados. América Latina permanece más o menos constante en el período con un ligero incremento en el 2008 respecto al 2007.

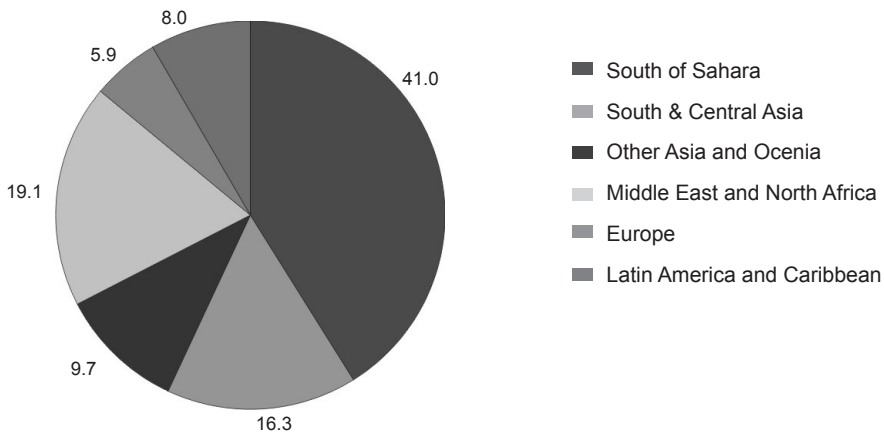
# CAPÍTULO III

**Gráfica 6: Porcentaje de AOD canalizada a través de ONG 2007-2008**



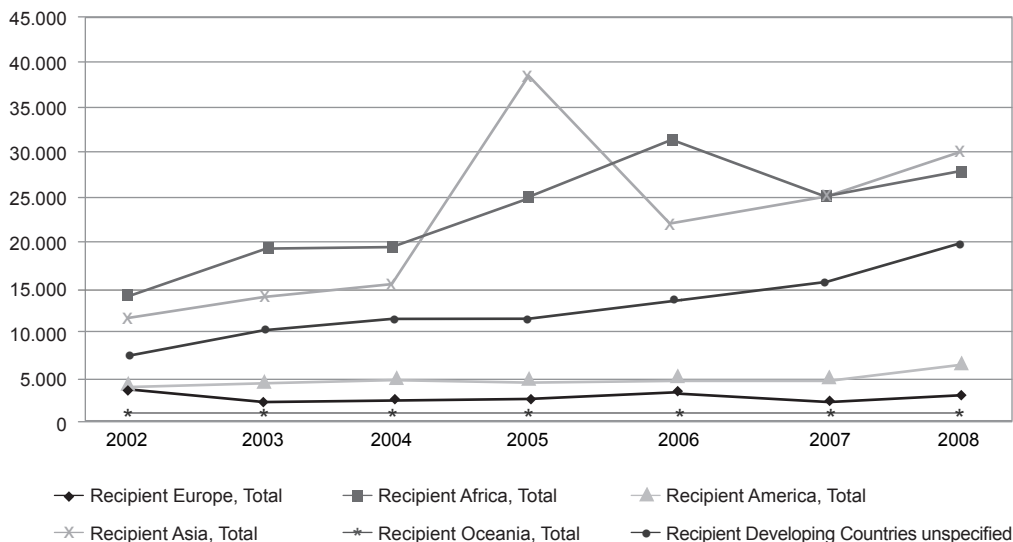
Fuente: Tabla 18

**Gráfica 7: Distribución de la AOD por regiones del mundo 2007-2008**  
Regional distribution of ODA 2007-2008



Fuente: Tablas 27 y 28

Gráfica 8: Tendencias de los totales de AOD por regiones 2002-2008



Fuente: Tabla estadísticas CAD1 CAD

En cuanto a los países donantes para los que la región es relevante en términos de los porcentajes de su AOD, España es de sobra ese país con un cerca de 30% en el período 2007-2008, mientras los países que lo siguen, Canadá y Luxemburgo están cerca de la mitad en términos porcentuales de este indicador (14.1%). Es de mencionar que en todo caso para la misma España parece haber una tendencia descendiente si se compara con los porcentajes de 2002-2003 (35.6%) y 1997-1998 (34.7%). Para los Estados Unidos, que es el país que envía un mayor volumen de recursos a los países latinoamericanos con un flujo neto de US\$28.6 mil millones<sup>4</sup>,

la región representa en el período 2007-2008 sólo un 8.9% del total y también con una tendencia a la baja como puede apreciarse en la Gráfica 9.

En la Tabla 2 puede constatar cómo, de los países que más volumen de Cooperación Externa reciben en América Latina y El Caribe (ALC), Colombia es el mayor receptor, seguido en el año 2008 muy de cerca sí por Haití y en menor medida por Nicaragua. (Gráficas 10 y 11)

<sup>4</sup> Llama la atención que, de esta cantidad, la USAID aportó recursos sólo por US\$ 963 millones. Dato tomado de USAID: LAC profile. Consulta realizada el 19 de

# CAPÍTULO III

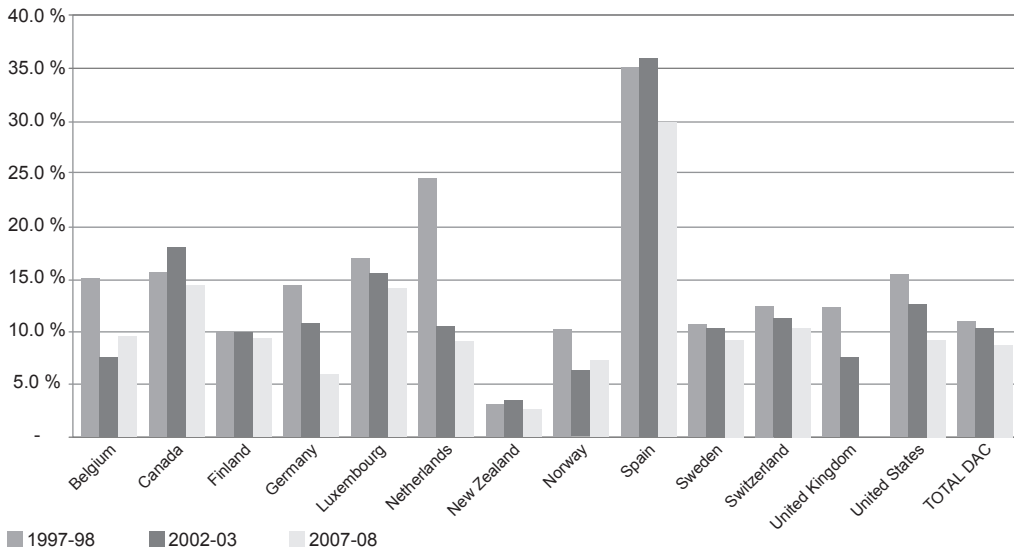
**Tabla 2. Porcentajes de Ayuda atada por país - 2008**

	Net ODA Receipts (USD million)				
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>AMERICA CENTRAL</b>					
Costa Rica	13	26	32	58	66
Cuba	104	88	94	93	127
Dominica	29	21	20	19	22
Republica Dominicana	85	81	54	123	153
El Salvador	216	204	163	88	233
Grenada	16	53	27	23	33
Guatemala	217	257	484	454	536
<b>Haiti</b>	<b>259</b>	<b>444</b>	<b>580</b>	<b>702</b>	<b>912</b>
Honduras	658	690	590	464	564
Jamaica	83	40	37	28	79
México	108	180	270	113	149
Montserrat	44	28	32	36	35
Nicaragua	1,240	763	735	840	741
Panamá	23	27	31	- 135	29
<b>North &amp; Central America, Total</b>	<b>3,398</b>	<b>3,284</b>	<b>3,487</b>	<b>3,484</b>	<b>4,311</b>
<b>SOUTH AMERICA</b>					
Argentina	91	96	115	101	131
Bolivia	785	643	843	477	628
Brazil	154	243	113	321	460
Chile	58	152	87	121	73
<b>Colombia</b>	<b>515</b>	<b>621</b>	<b>1 005</b>	<b>723</b>	<b>972</b>
Ecuador	153	226	188	217	231
Guyana	145	150	173	128	166
Paraguay	22	51	56	108	134
Perú	463	450	463	260	466
Suriname	24	44	64	151	102
Uruguay	29	14	21	37	33
Venezuela	45	50	63	78	59
<b>South America, Total</b>	<b>2,942</b>	<b>2,839</b>	<b>3,300</b>	<b>2,910</b>	<b>3,722</b>
<b>AMERICAS, TOTAL</b>	<b>6,803</b>	<b>6,706</b>	<b>7,308</b>	<b>6,954</b>	<b>9,262</b>

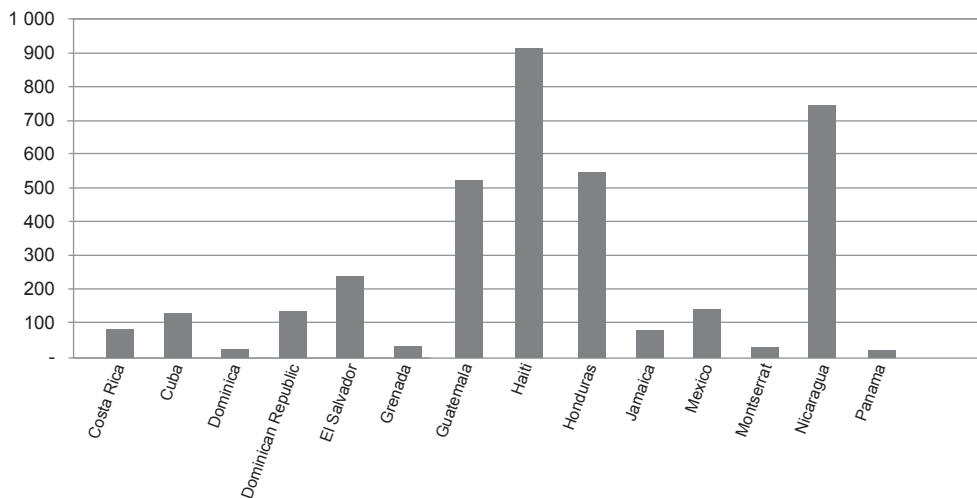
Fuente: Tabla 25



**Gráfica 9. Porcentaje de desembolsos netos por donante dirigidos a América Latina y El Caribe**  
**Net disbursements to LAC - %**

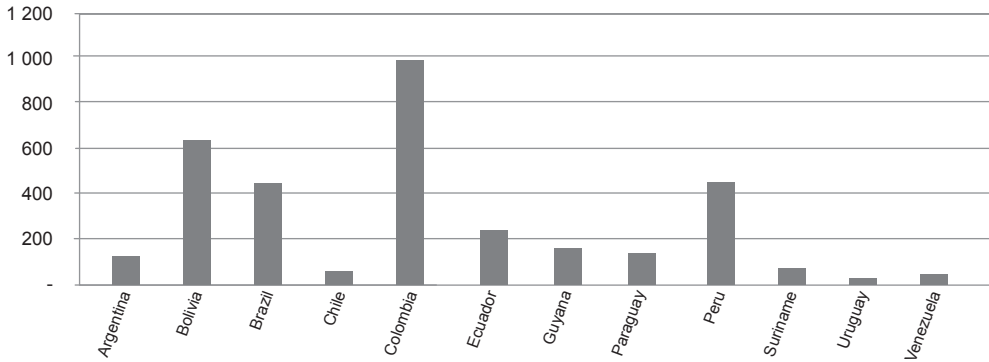


**Gráfica 10. Centro América y Caribe - Comparativo de AOD neta recibida - 2008**  
**Net ODA Receipts (USD million)**



# CAPÍTULO III

**Gráfica 11. América del Sur y El Caribe - Comparativo de AOD neta recibida - 2008**  
Net ODA Receipts (USD million)



La otra cara de este análisis que vale la pena hacer, tiene que ver con los niveles de dependencia de los países de la región respecto de la CID. En este punto la relación entre la AOD neta recibida y el PIB respectivo es un indicador adecuado. En la Tabla 3 puede verse que los casos más críticos en el mundo son Liberia en donde la relación es del 185%, es decir, lo que ese país recibe como AOD es 1.8 veces más de lo que produce –su dependencia de ayuda externa es total– y en Oceanía, las Islas Salomon y la Micronesia en donde la Ayuda representa el 35% de su producto interno. Con este indicador el país más dependiente en América Latina es Guyana con un 14.4% de AOD respecto a su PIB, lo que es una cifra importante, pero muy distante de casos como los mencionados.

Para el caso latinoamericano es emblemático que para el mayor receptor, Colombia, la AOD representa un insignificante 0.42% de su PIB, lo que traduce que en términos agregados en las cuentas nacionales, la AOD no es relevante en el plano financiero, sino claramente en el

político. En Sudamérica ningún país, salvo en Guyana, ese guarismo es superior al 4%. En Centroamérica, sólo para Haití y Nicaragua, la AOD constituye un ingreso superior al 10% de su PIB. (Gráficas 12 y 13).

Tabla 3. AOD neta recibida y porcentaje respecto al PIB - 2008

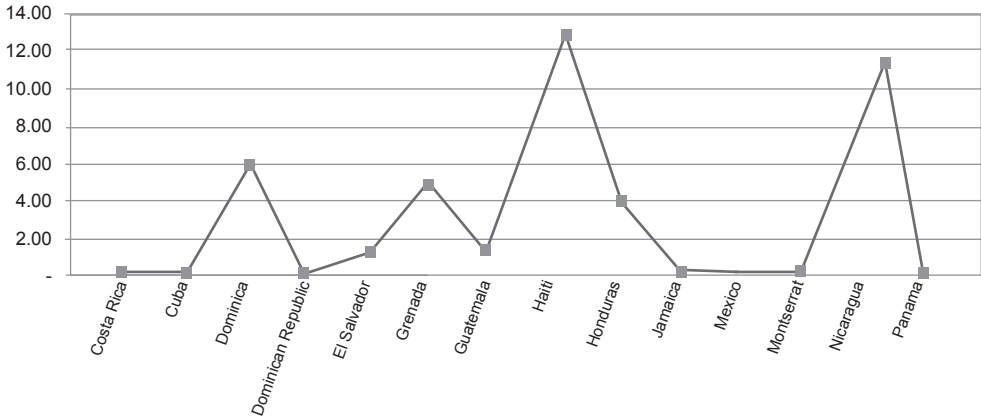
	Net ODA Receipts (USD million)		ODA/GNI
	2008		2008
<b>AFRICA</b>			
Ethiopia	3,327		12,55
Liberia	1,250		184,99
<b>AFRICA, TOTAL</b>	<b>44 005</b>		<b>(2,96)</b>
<b>AMERICAS</b>			
Guatemala	536		1,39
Haití	912		13,09
Honduras	564		4,11
Nicaragua	741		11,52
Bolivia	628		3,89
Colombia	972		0,42
Guyana	166		14,48
<b>AMERICA, TOTAL</b>	<b>9,262</b>		<b>(0,22)</b>
<b>ASIA</b>			
Iraq	9,870		..
Afghanistan	4,865		..
Laos	496		9,98
Timor-Est	278		9,52
<b>ASIA, TOTAL</b>	<b>44,159</b>		..
<b>Europa</b>			
Moldova	299		4,50
Turkey	2,024		0,26
<b>EUROPE, TOTAL</b>	<b>6,570</b>		<b>0,55</b>
<b>OCEANIA</b>			
Micronesia, Fed. States	94		35,88
Papua New Guinea	304		4,12
Solomon Islands	224		35,08
<b>OCEANIA, TOTAL</b>	<b>1,535</b>		..

Fuente: Tabla 25

# CAPÍTULO III

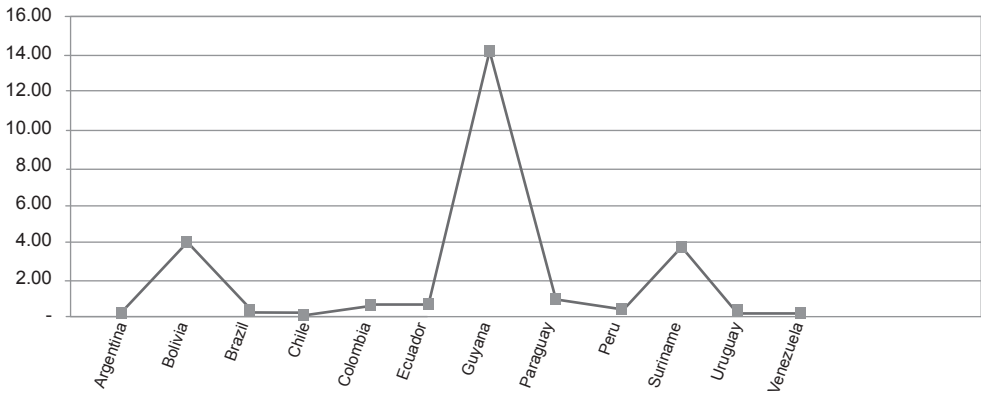
**Gráfica 12. Centro-América y El Caribe - Nivel de dependencia de la AOD - 2008**

ODA/GNI %



**Gráfica 13. América del Sur - Nivel de dependencia de la AOD**

ODA/GNI %



### 3. ALGUNOS PUNTOS CLAVES DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL LATINOAMERICANA

La realidad que acaba de describirse es rotunda para AL. Es claro que la Cooperación Internacional tiene otras prioridades y otros caminos que no cruzan en lo fundamental por esta región en la actualidad. Esta tendencia tiende a profundizarse. Hay explicaciones de distinto orden, pero en lo fundamental se enganchan con el hecho de que en la región la mayoría de los países se encuentran ubicados en el rango de Países de Renta Media (PRM).<sup>5</sup>

Hay algo de razón en estas decisiones. Sin embargo el problema es que ocultan el gran problema de la región que es su tremenda desigualdad, que es causa y origen de sus problemas más agudos y en particular el de la pobreza de una parte muy amplia de su población. Esto pone la discusión no en términos de más o menos cooperación, sino en los mecanismos para una distribución más equitativa de la riqueza de la sociedad, tanto a nivel planetario como de cada país. (Ver Bernal, 2010)

Pero el escenario internacional no es igual al que teníamos al comienzo de la década. La Declaración de París (DP), generó una posibilidad que constituye un claro progreso: Creó el marco para que se abriera un debate público global sobre la CID; sobre el conjunto de su arquitectura y su funcionamiento y no sólo sobre su efectividad. En este punto, el

<sup>5</sup> En la región, la mayoría de los países se ubican en el rango de "renta media". En la lista vigente de países receptores de ayuda de la OCDE <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf> sólo Haití está ubicado en la columna de "países menos desarrollados", 11 se encuentran en el rango de Países de Renta Media más bajos y el resto, 21, se encuentran entre los países cuyas rentas per cápita anual se ubican entre los US\$ 3.7 mil y los US\$ 11.4 mil. (datos para el 2007)

papel que hemos jugado las OSC en todo el globo ha sido decisivo, jalonando a los actores oficiales a otros escenarios distintos a los tradicionales y a otras cuestiones que van mucho más allá de los 5 principios de la DP.

Vale decir que la agenda de las OSC latinoamericanas en este escenario es mucho más que un grito desesperado exigiendo a los donantes que regresen y es más amplia que la "agenda de la efectividad" y que no se circunscribe a debates técnicos y se ubica más en el campo de debates políticos tales como "cómo entender" la cooperación misma y "cómo gobernarla" y "cómo gestionarla" para que sea una palanca efectiva de desarrollo y de democracia.

Al menos son 4 los temas críticos de ese debate en el marco actual:

- a) El financiamiento del desarrollo y de la democracia que, dicho en otras palabras, tiene que ver con las fuentes de los recursos —lo que conduce a debates sobre la tributación en la sociedad—, las prioridades de inversión de los Estados, la creación y el cuidado de los bienes públicos y, de manera muy central, con la institucionalidad pública para abordar la tarea, es decir con qué tipo de Estado y de régimen político se requiere.
- b) Un segundo tema de la agenda es cómo entender la CID y cómo gobernar el sistema. Allí pueden consultarse propuestas que se han desarrollado en publicaciones previas y que tienen que ver con la noción de la Cooperación como un "bien público global"<sup>6</sup> y con crear un foro más amplio que el actual, conducido desde la OCDE, en el que desde Naciones Unidas, se construyan

<sup>6</sup> Ver FERNANDEZ, Rubén, en ALOP y The Reality of Aid, *Reality Check – Latin America*, Mexico, 2008.

## CAPÍTULO III

instancias de supervisión y control de las dinámicas globales de la CID en todas sus modalidades (una Alta Comisaría por ejemplo) y en la que tengan participación los viejos y nuevos actores oficiales y las redes internacionales de OSC involucradas en el tema.

- c) El tema de los marcos de la evaluación de la efectividad de la Cooperación es de todo el interés de las OSC. Allí los aportes de *The Reality of Aid* y de *BetterAid Platform* son la clave de trabajo. En especial, su insistencia en un enfoque de derechos para evaluar la efectividad de la cooperación es el punto central.
- d) Y finalmente se encuentra otro marco de debates que ha demostrado ser sumamente enriquecedor y que se ha concretado en el *Open Forum for CSO Development Effectiveness*, acerca de los marcos de efectividad de las organizaciones sociales y del ambiente requerido para su trabajo eficaz. Las conclusiones y avances pueden consultarse en la web del Foro.

nivel global como de cada país. Ahora bien, en este terreno de trabajo, la Cooperación sí que puede ser una palanca importante, pero para ello, debe asumir que entre los problemas globales que deben resolverse está el de la desigualdad y no sólo el alivio de la pobreza crítica; es decir, debe hacerse una cooperación “más democrática” y dejar de ser una cooperación asistencialista.

Nuestro problema central es pues cómo resolver de manera sostenible los problemas de falta de un marco real de derechos para todas las personas o la carencia o mala calidad de la vida de esas personas. Es claro que, al menos en AL, la Cooperación Internacional al Desarrollo es sólo una de las fuentes de recursos, pero ni es la más importante ni la más disponible por el momento. Siendo este continente el campeón de la desigualdad en el mundo, lo que esto representa para las OSC es que los recursos deben buscarse centralmente adentro y no afuera. Es decir la tarea estratégica es distribución y justicia y no “más Ayuda” y esto pasa por una institucionalidad pública capaz de asumir estas responsabilidades, tanto a

## Referencias bibliográficas

ALOP y otros (2010): **Consultas Nacionales a Organizaciones de la Sociedad civil del Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo. América Latina y El Caribe. Síntesis de conclusiones y debates.** México.

ALOP y The Reality of Aid (2008): Reality Check – América Latina. México.

ASCUN, CEPEI y CCONG (2010): **Ideas para fortalecer la agenda de la eficacia de la cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe.** Bogotá.

ASCUN, CEPEI y CCONG (2010): **Ideas para fortalecer la Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe.** Bogotá.

BERNAL, Jorge (2010): “Desigualdad, Libertad y Justicia”, en Álvarez, Luz y otros: **La exclusión social y la desigualdad en Medellín.** Corporación Región, ENS y Universidad de Antioquia, Medellín.

FERNÁNDEZ, Rubén (edit. en español), (2010): **Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de la Ayuda?** ALOP y The Reality of Aid, Medellín.

FERNÁNDEZ, Rubén y BALBIS, Jorge (edits.); (2009): **Mito y realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009.** ALOP y The Reality of Aid, México.

The Reality of Aid: **The Reality of Aid Report 2006, 2008 y 2010.** Quezon City.

## Páginas web consultadas

Acción Social – Mapa de la Cooperación (Colombia): [http://www.accionsocial.gov.co/new\\_mapa/main.asp](http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/main.asp)

ALOP: <http://www.alop.org.mx>

BetterAid <http://www.betteraid.org>

The Reality of Aid: <http://www.realityofaid.org>

OCDE: [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html)

Open Forum for CSO Development Effectiveness: <http://www.cso-effectiveness.org>

USAID: <http://www.usaid.gov>





# **IV. PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO**

**Los casos de Argentina, Bolivia y Perú**

Julio Gomero Requena\*  
Red Latindadd

---

\* Economista Julio Gamero Requena. [jgrconsultoria@gmail.com](mailto:jgrconsultoria@gmail.com)



## IV. PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

### Los casos de Argentina, Bolivia y Perú

Julio Gomero Requena

Red Latindadd

#### 1. LA AYUDA OFICIAL DESARROLLO: ALGUNAS DEFINICIONES

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la emergencia de los Estados de bienestar, la reconstrucción europea, la configuración del ordenamiento internacional bajo las reglas de Bretton Woods y el protagonismo naciente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros elementos, se sentarían las bases para la configuración de la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), esfuerzo y política internacional liderada por los países OCDE organizados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Este Comité es un singular foro internacional donde los gobiernos donantes y los organismos multilaterales coordinan conjuntamente para ayudar a que los países asociados reduzcan la pobreza y alcancen las Metas de Desarrollo del Milenio. El CAD está integrado actualmente por 24 países.<sup>1</sup>

#### La Ayuda oficial al desarrollo (AOD)

De acuerdo con la doctrina del CAD:

*“... la ayuda oficial al desarrollo se define como las corrientes dirigidas a países que figuran en la Parte I de la Lista del CAD ([www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm)) y a instituciones multilaterales con destino a países receptores de la ayuda de la Parte I y que son proporcionadas por organismos*

*oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos, y cada una de cuyas transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento”.*

El objetivo principal de dichos flujos es la promoción del desarrollo y el bienestar económico y ello suele ser el criterio básico para calificar o no una ayuda como AOD. No obstante a efectos de reducir el margen para la interpretación subjetiva y establecer elementos de comparación uniforme se han hecho las siguientes precisiones para discernir la pertinencia de la calificación AOD.<sup>2</sup>

#### Precisando aspectos eventualmente controversiales del concepto:

**Exclusión de la ayuda militar.** El suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD. Por otra parte, los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria o prestar servicios de desarrollo sí pueden considerarse AOD.

<sup>1</sup> Ver al respecto [http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>2</sup> Ver la referencia en <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperación%20española/Estadísticas/Que%20es%20AOD%20.pdf>

# CAPÍTULO IV

**Mantenimiento de la paz.** Los aspectos relativos a la ejecución del mantenimiento de la paz no pueden declararse como AOD. Sin embargo, la AOD incluye los costes bilaterales netos para los donantes de desarrollar las siguientes actividades dentro de operaciones de paz administradas o aprobadas por la ONU: derechos humanos, supervisión de elecciones, rehabilitación de soldados desmovilizados y de infraestructuras nacionales, supervisión y formación de administradores, incluidos agentes de aduanas y de policía, asesoramiento sobre estabilización económica, repatriación y desmovilización de soldados, retirada de armas y eliminación de minas.

Por costes netos bilaterales se entienden los costes extraordinarios de asignar personal a estas actividades, deducidos los costes de tenerlos estacionados en el propio país y cualquier compensación recibida de la ONU.

Las actividades similares realizadas por razones de desarrollo fuera de las operaciones de paz de la ONU también pueden declararse como AOD, pero no pueden registrarse con el código de mantenimiento de la paz. Pero las actividades realizadas por razones ajenas al desarrollo, por ejemplo, la retirada de minas para permitir el adiestramiento militar, no pueden declararse como AOD.

**Trabajo de policía civil.** Los gastos en formación de policía son AOD, a menos que la formación se refiera a funciones paramilitares como el trabajo de contrainsurgencia. La prestación de servicios de policía del donante para controlar la desobediencia civil no puede declararse.

**Programas sociales y culturales.** Al igual que con el trabajo de policía, se hace una distinción entre la creación de capacidad en los países en desarrollo (calificable como AOD) y las intervenciones aisladas (no calificables como AOD). Así, la promoción de museos, bibliotecas, escuelas de arte y de música y de

instalaciones y centros para el entrenamiento deportivo cuentan como AOD, mientras que no lo hacen el patrocinio de giras de conciertos o de los gastos de viaje de atletas.

**Asistencia a los refugiados.** La asistencia a los refugiados en los países en desarrollo puede declararse como AOD. [La asistencia temporal a los refugiados puede declararse como AOD durante los primeros 12 meses de estancia, y todos los costes asociados con la repatriación eventual a un país en desarrollo también pueden declararse].

**Energía nuclear.** El uso pacífico de la energía nuclear, incluida la construcción de centrales nucleares y el uso médico de radioisótopos se consideran AOD. Por el contrario, las aplicaciones militares de la energía nuclear no se consideran AOD.

**Investigación.** Sólo cuenta como AOD la investigación que guarde relación directa y primordial con los problemas de los países en desarrollo. Incluye la investigación sobre enfermedades tropicales y sobre cultivos adaptados para las condiciones de los países en desarrollo. Los costes pueden computarse como AOD aunque la investigación se realice en un país desarrollado.

La AOD, tal como se entiende a partir de las directrices del CAD, se concretaría a partir de 1961. Una meta inicial de dicho Comité ha sido que todos los países donantes destinen, al menos, el 0,7% de sus respectivos productos brutos hacia esta iniciativa. De acuerdo con información del CAD (<http://webnet.oecd.org/oda2009/>) al año 2009 sólo 5 países donantes habían logrado el compromiso inicial (ver artículo anterior).

La contribución promedio de todos los donantes ascendió al 0,31% en dicho año. Con menos de 0,2% se encontraban EE.UU., Japón e Italia. Con más del 1% se encontraron Suecia, Noruega y Luxemburgo. Estos países

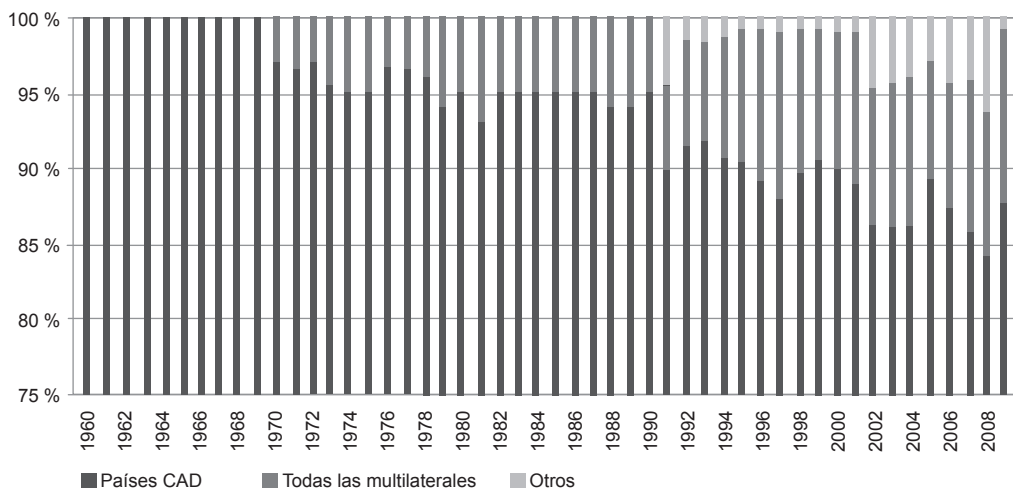
junto con Holanda y Dinamarca han sido los 5 que superaron la meta del 0,7%.

### Los donantes

En el 2009 la AOD ascendió a la cifra de 139 mil millones de US\$, monto que significó un descenso en comparación con el 2008. Dicha reducción fue secuela de la crisis financiera internacional (ver Artículo anterior, Gráfica 1).

Conviene señalar que en la década de los noventa, la AOD sufrió un estancamiento en el crecimiento de su contribución. Esta quedó inalterable alrededor de los US\$ 60 mil millones. A partir del 2002 crecería significativamente para duplicarse hacia el 2004. La Cumbre de Monterrey y la concreción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) estarían explicando dicha situación.

**Gráfica 1. Ayuda Oficial al Desarrollo: Participación porcentual de los donantes (1960 - 2008)**



Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

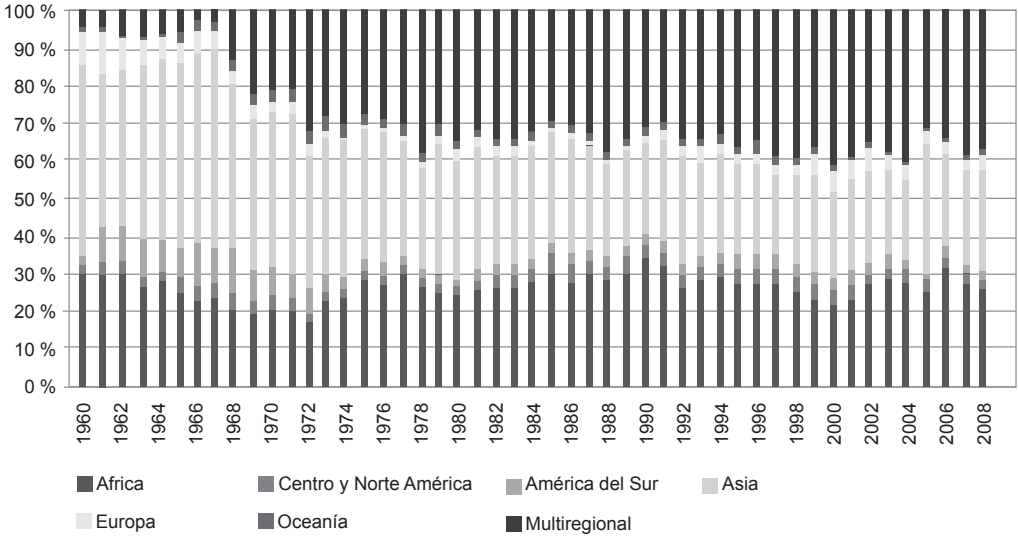
En sus inicios, el íntegro de la AOD tenía como fuente a los países CAD. Desde la década de los setenta, las multilaterales comienzan a intermediar dichos fondos, lo cual aumentaría su capacidad de presión y negociación sobre los países receptores, particularmente en la coyuntura de implementación de los programas de ajuste estructural. Ello ha aumentado significativamente su presencia como donantes. En el 2008 su contribución explicaba el 11% de toda la AOD (ver Gráfica 1).

## 2. CLASIFICACIÓN DE LOS RECEPTORES DE LA AOD

Desde sus inicios, la AOD ha concentrado sus fondos en Asia. Así, a inicios de los sesenta, dicha región concentraba más del 50% de estos flujos. África, por su parte, ha mantenido su participación. Esta ha oscilado alrededor del 30%, desde los sesenta hasta la fecha más reciente (ver Gráfica 2). El continente americano no ha pasado de concentrar más del 4% de la AOD. En la actualidad dicha participación se ha reducido al 2,6%.

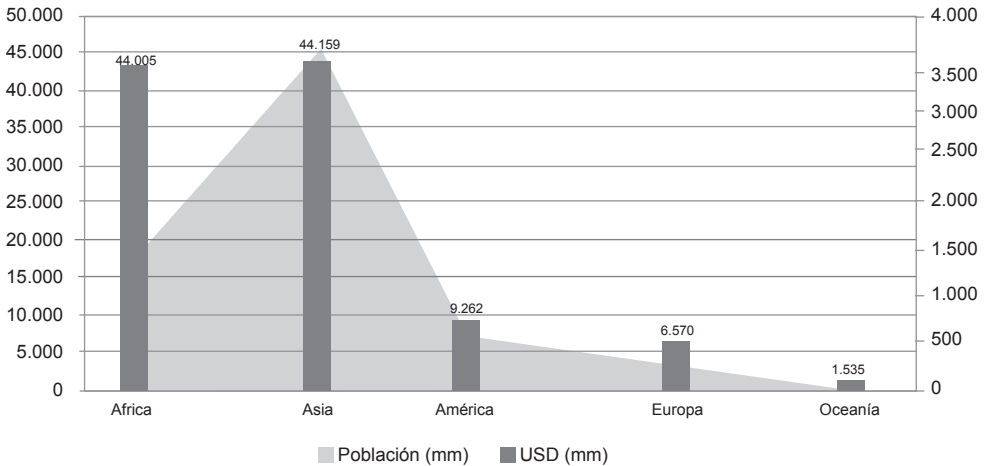
# CAPÍTULO IV

**Gráfica 2. Ayuda Oficial al Desarrollo, distribución regional (1960 - 2008)**



Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

**Gráfica 3. AOD por región y población (2009)**



Fuente: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/44981892.pdf>. Elaboración: Propia

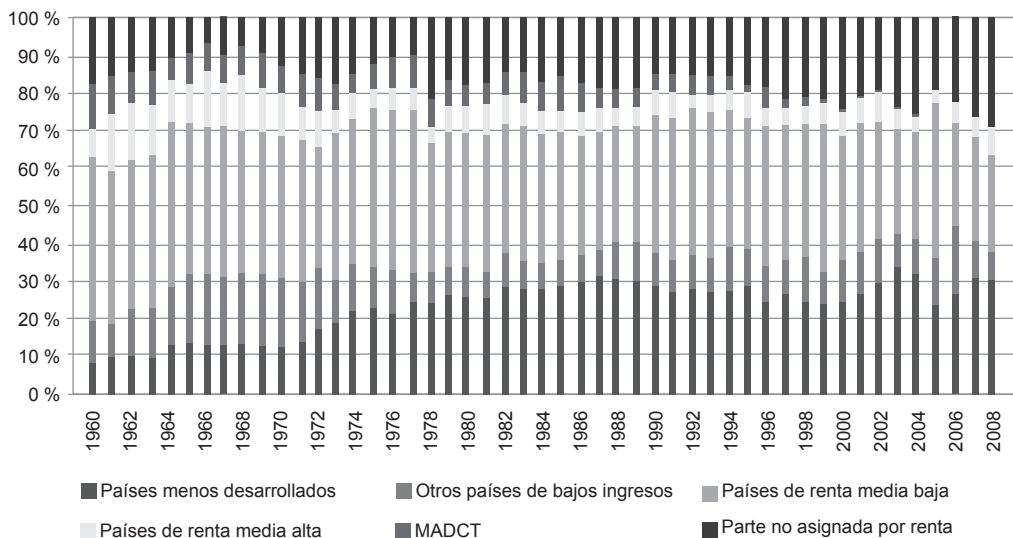
El carácter multiregional, como destino de los flujos de la AOD, es el que ha aumentado significativamente su presencia. Hoy, explica más de un tercio de dichos recursos. Uno de los elementos que explica esta situación se encontraría en la mayor participación de las multilaterales, los bancos regionales de financiamiento, etc.

Si se cruza la variable poblacional con la magnitud de los fondos destinados como AOD se encuentra lo siguiente. En el 2009, tanto África como Asia recibieron un monto similar de fondos (aproximadamente US\$ 44 mil millones). Hacia América se destinaron US\$ 9,262 millones (ver Gráfica 3). En términos per cápita, hacia África se destinaron US\$ 44,77, hacia Asia US\$ 11,93. En el continente

americano dicho indicador ascendió a US\$ 16,34 mientras que en Europa representaba US\$ 42,39 y para Oceanía ascendía a US\$ 170,56.

Un criterio, que cada vez ha ganado mayor relevancia para la distribución de los recursos de la AOD es el nivel de renta de los países.<sup>3</sup> Un análisis de la data indica que los países calificados como Países menos desarrollados y Otros países de bajos ingresos acabaron concentrando el 40% de los flujos de la AOD para el 2008; los países denominados de Renta media baja explicaron cerca del 20% de dichos recursos; los de Renta media alta fueron destinatarios de casi el 6% de la AOD y casi un 23% fue asignado sin tomar el criterio de renta.

**Gráfica 4. Ayuda Oficial al Desarrollo, distribución por nivel de renta de los países (1960 - 2008)**



Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

<sup>3</sup> Esta temática se desarrollará con mayor amplitud en el ítem siguiente.

## CAPÍTULO IV

Dicha situación no fue siempre así. En un primer periodo, los primeros 20 años de la AOD (1960 – 1980) los países de bajos ingresos y los calificados como menos desarrollados explicaban el 30% de los recursos de la AOD. Por su parte los países denominados de renta media baja concentraban alrededor de un 30% de dichos fondos y los de renta media alta un 6% (estos países llegaron a concentrar entre un 10% a 15% durante la primera década de la AOD).

Una primera lectura de dichos cambios en la estructura receptora de la AOD estaría sugiriendo que sus fondos se han venido focalizando en los países de menor desarrollo relativo, lo cual parecería como algo positivo. Pero también se observa que la parte de la AOD no asignada bajo el criterio de renta país se ha incrementado en forma significativa. Esto se estaría explicando por intervenciones más globales en las cuales hay otros criterios –misiones de paz, multilaterales, por ejemplo– que han ido ganando preeminencia.

La clasificación de los países en función a su nivel de renta ha tenido como propósito darle mayor racionalidad no sólo a la AOD sino, en general, al conjunto de la cooperación técnica internacional (pública y privada), a las operaciones de las multilaterales y, en general, a las relaciones económicas y de finanzas internacionales.

De acuerdo con dicha clasificación se distinguen 4 categorías de países: a) de bajos ingresos, b) de renta media baja, c) de renta media alta y d) de altos ingresos. Los países donantes proceden de esta última categoría mientras que los países receptores corresponden a las 3 primeras.

La noción de renta está vinculada con el producto bruto interno o ingreso nacional bruto expresado en términos per cápita. Si bien este indicador constituye un referente inmediato y simple como proxy del nivel de bienestar

de los ciudadanos de los países, en tanto nuestra región se caracteriza por presentar serios problemas de distribución de la renta (desigualdad en la distribución de ingresos y de otros activos, como educación, salud, etc.) pierde representatividad en términos de reflejar una condición socio económica más cercana a la realidad.

Es un indicador que resulta útil, dada su sencillez y facilidad de acceso, pero está suponiendo una distribución homogénea de los recursos, lo cual no es válido para la región. Mayor representatividad tendría un indicador vinculado con la mediana del ingreso per cápita. En el Perú, dicho indicador se encuentra hacia la izquierda del promedio o moda, reflejando que la mitad de la población del país tiene ingresos menores a los que determina el promedio. Es decir, el promedio está influido por quienes tienen los ingresos más altos. En sociedades con una distribución más equitativa de la renta, el promedio y la mediana tienden a sobreponerse.

Pero ese es el criterio a partir del cual el CAD ha clasificado a los países. En la medida que estos van elevando ese nivel de renta, pasando de una categoría a la inmediata superior, la AOD disminuye y con ello, también, los flujos provenientes de la cooperación privada. En algunos casos, la cooperación bilateral sustituye sus fondos orientados al desarrollo con recursos orientados más al comercio internacional, a la producción y, en general, al crecimiento eco-nómico. Usualmente, con otra lógica.

El Perú hasta el 2008 estaba considerado como país de renta media baja. Dado el crecimiento del PBI per cápita del 2003 en adelante, de acuerdo con la última medición del Banco Mundial, nuestro país ha pasado a la condición de renta media alta, si bien en el escalón más bajo pero ya en dicha categoría. Ello está teniendo implicaciones en términos de los flujos de la AOD y de la cooperación privada.

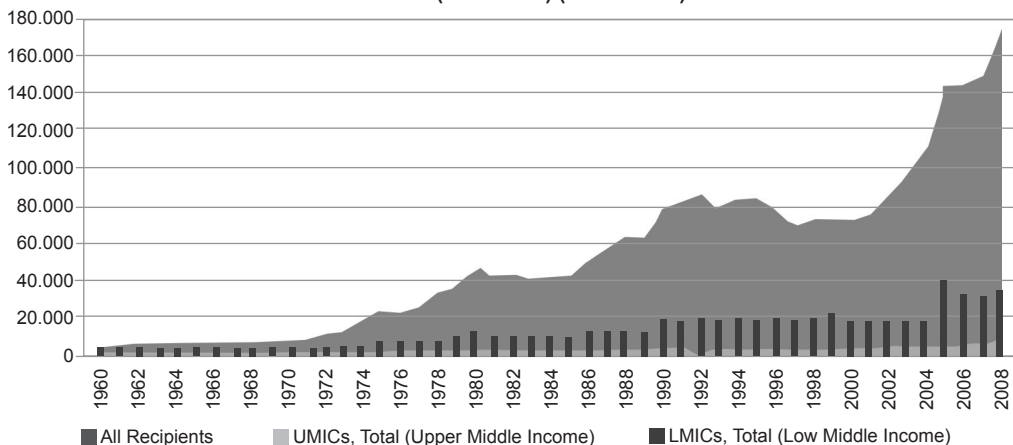


# CAPÍTULO IV

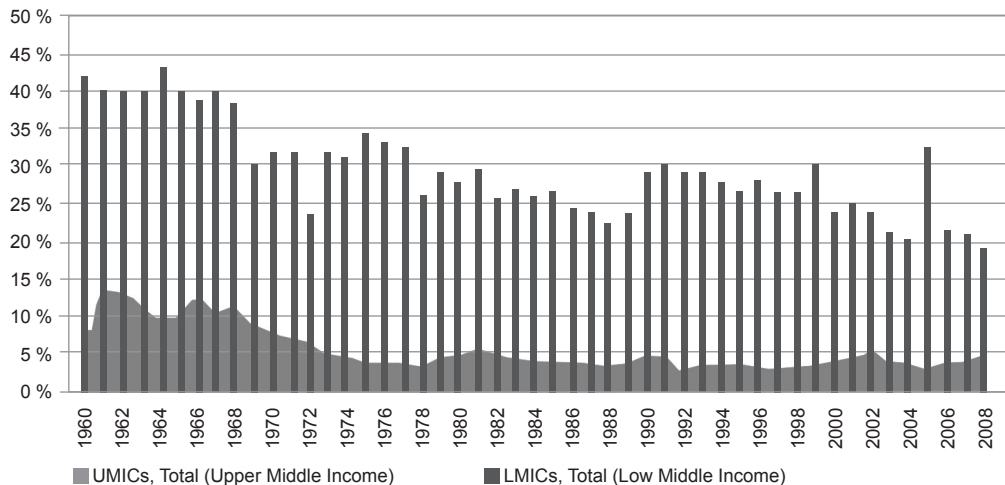
De acuerdo con la medición señalada<sup>4</sup>, el Perú alcanzó en el 2008 un ingreso nacional bruto per cápita ascendiente a US\$ 3,990, lo cual nos coloca entre el límite inferior (US\$ 3,856)

y el límite superior (US\$ 11,905) de los países denominados de renta media alta. Si bien el Perú está más próximo al límite inferior, al haberlo superado dejó la condición anterior.

**Gráfica 5. Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada a los países de renta baja media y alta media en USD mm (1960-2008) (1960 - 2008)**



**Gráfica 6. Porcentaje de la AOD destinada a los países de renta baja media y alta media (1960 - 2008)**



<sup>4</sup> Ver al respecto <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>

Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

# CAPÍTULO IV

En términos de conjunto, la AOD orientada a los países de renta media baja aumentó en razón del incremento general de dichos fondos a partir del 2002, pero porcentualmente, como ya se ha señalado, ha venido declinando en razón de la priorización hacia los países con mayor pobreza.

Hoy día, los fondos de AOD orientados a los países de renta media baja no superan el 20% (ver Gráfica 6). Se han reducido, porcentualmente, a la mitad de su participación que tuvieron a los inicios de los sesenta. Igual tendencia aconteció para los países de renta media alta. Hoy día están explicando poco más del 5% del destino de la AOD en comparación con el 15% que les cupo en los años iniciales de la ayuda al desarrollo.

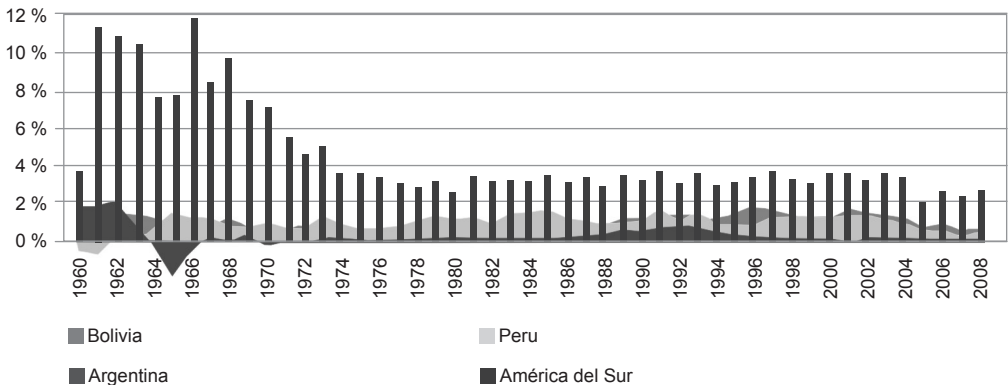
En términos de localización geográfica, la AOD se ha terminado por concentrar en África y Asia. En dichos continentes el monto distribuido en el 2009 ascendió a US\$ 88 mil millones, asignados similarmente en ambas regiones. Ello representaba el 65% de toda la AOD.

## 3. LA AOD ORIENTADA HACIA AMÉRICA DEL SUR (Y LOS CASOS DE ARGENTINA, BOLIVIA Y PERÚ)

En el 2008, de los US\$ 145 mil millones que representó la AOD, América del Sur acabaría siendo receptora de poco más de US\$ 3,700 millones, es decir un 2,5% del total de dichos fondos. En el contexto de la duplicación de la AOD – del 2002 en adelante- los recursos orientados hacia América del Sur no crecieron en igual proporción (ver Gráfica 7), de ahí que porcentualmente haya disminuido significativamente. La presencia mayoritaria de Países de Renta Media (PRM) –alta y baja- en el subcontinente explica dicha trayectoria.

En América del Sur la reducción más abrupta en su participación sobre el total de la AOD aconteció al finalizar la primera década de su inicio. A comienzos de los sesenta explicaba más del 10% de todos dichos recursos. En los setenta ya había descendido de menos del 8% al 2,5%. En los noventa crecería hasta un 4% para luego acabar alrededor del 2% en la última década.

**Gráfica 7. Porcentaje de la AOD destinada a los países de renta baja media y alta media (1960 - 2008)**

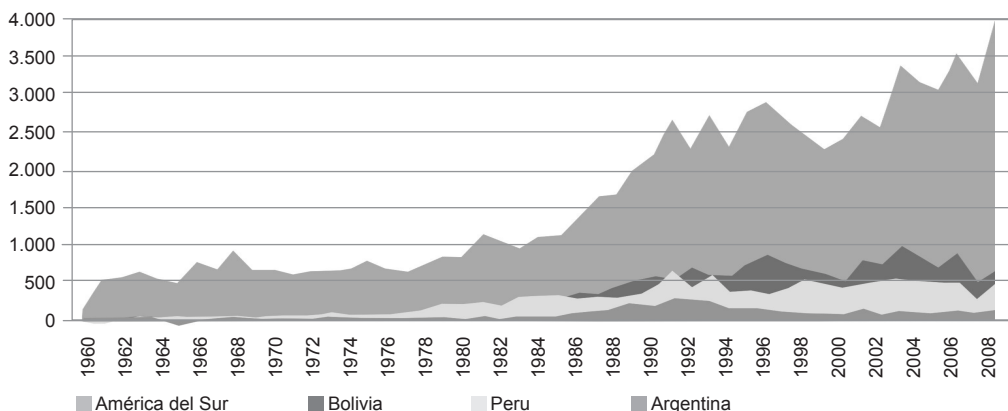


Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

Si se incorpora en el análisis un país tradicionalmente de renta media alta, Argentina, un país tradicionalmente de renta media baja y que desde el 2009 transitaría a renta media alta, Perú, y un país tradicionalmente de

bajos ingresos pero que ya ha sido calificado de renta media baja, Bolivia, se encuentra que ninguno de ellos escapa a la tendencia declinante de la AOD orientada a Sudamérica (ver, nuevamente, Gráfica 7).

**Gráfica 8. Ayuda oficial al desarrollo canalizada hacia América del Sur, Bolivia, Perú y Argentina (1960 - 2008) en USD mm**



Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

En el 2008, Bolivia acabó recibiendo US\$ 628 millones, Perú US\$ 466 millones mientras que la Argentina recibía US\$ 131 millones. Es decir, Bolivia explicaba el 23% de la AOD destinada a Sudamérica (US\$ 2,700 millones), Perú el 17% y Argentina concentraba apenas el 5% de la región (Ver Gráficas 7 y 8).

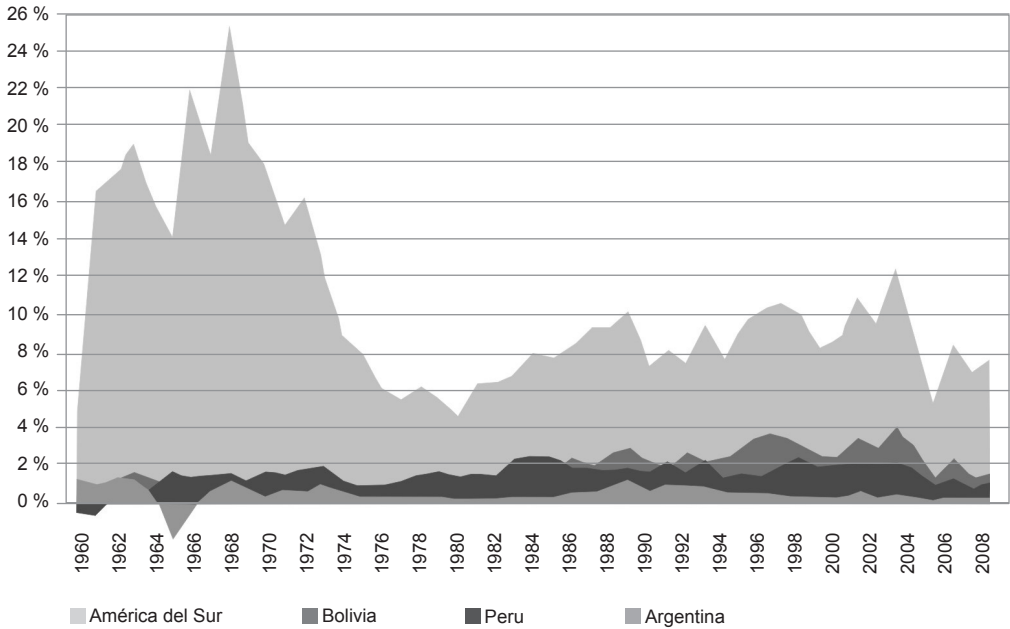
Hasta antes de la segunda mitad de los ochenta la AOD llegaba en mayor magnitud a Perú que a Bolivia. Argentina, por su parte, aumentaría su acceso a más recursos AOD del ochenta en adelante (aunque en los noventa se reducen drásticamente). En el caso de Bolivia, la consolidación de gobiernos democráticos desde los ochenta debe estar entre los factores que explican dicho cambio en la tendencia. Luego, a fines de los noventa y comienzos del 2000, las acciones globales

en pro del desendeudamiento (propuesta para los HIPC) podrían estar detrás de los mayores fondos recibidos.

En el caso del Perú, desde fines de los noventa el flujo anual recibido como AOD ha oscilado alrededor de los US\$ 450 millones. En Argentina, por su parte, el retorno a la democracia explicaría el aumento en los fondos AOD. Aunque, también, se aprecia que en los inicios del programa de la convertibilidad (bajo el presidente Menem, 1990 – 1992) alcanzarían US\$ 270 millones (la cifra de mayor cuantía, históricamente). Posteriormente la AOD empezaría a declinar y se estaría estabilizando alrededor de los US\$ 100 millones aunque, como ya se ha mencionado, en el 2008 ascendió a US\$ 131 millones.

# CAPÍTULO IV

**Gráfica 9. AOD, participación porcentual recibida por los países de renta media, alta y baja de América del Sur y los casos de Bolivia, Perú y Argentina (1960 – 2008)**



Fuente: OCDE, Query Wizard for International Development Statistics, <http://stats.oecd.org/qwids/>. Elaboración: Propia

Como ya se ha mencionado, los PRM –alta y baja- vienen reduciendo su participación al interior de los flujos de AOD. América del Sur, por ello, ha venido descendiendo en términos de subcontinente receptor de dichos fondos. Históricamente, sin embargo, la región no ha sido la principal receptora de los fondos AOD orientados a países de renta media. Así, a fines de los sesenta, la región alcanzaría a explicar el 25% de dichos fondos para luego declinar aceleradamente. La tendencia de las dos últimas décadas sitúa entre un 8% y un 10% la participación de los países de renta media de la región en el total de la AOD (ver Gráfica 9).

## 4. LA PROBLEMÁTICA DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA: ALGUNAS REFLEXIONES

Para la región resulta clave que se incorporen cambios en las políticas y en las prioridades de asignación que actualmente sigue la AOD. Según la CEPAL esta debería “...asignarse teniendo en consideración las necesidades específicas de los países y de sus poblaciones vulnerables, en lugar de basarse en una lógica de asignación según el criterio de países de renta media, ya que este grupo de países esconde una gran diversidad de situaciones y esto debería ser tenido en cuenta al momento

de fijar las prioridades para la asignación de la asistencia oficial...<sup>5</sup>. Es por ello que se señala que "...las prioridades de asignación de la asistencia deberían fijarse sobre la base de un conjunto más amplio de indicadores que refleje las particularidades concretas de los países y permita detectar dónde están las principales necesidades en cada caso particular".

Una mirada a la Tabla 1 hace visible el rango tan amplio en el que se han definido las categorías de países de renta media baja y alta.

**Tabla 1**

Clasificación Banco Mundial (2008)	Rango de pobreza(*)	Rango de INB per cápita
Países de renta media baja	2 - 81%	976 - 3,855
Países de renta media alta	2 - 43%	3,856 - 11,905

(\*) En base a [http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11\\_Cooperacion\\_internacional\\_en\\_el\\_nuevo\\_contexto\\_mundial.pdf](http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf)

Como en toda clasificación, la división entre renta baja y renta media da lugar al denominado "error de salto". En la frontera entre los dos tipos de países, se encuentran naciones como Bolivia, con una renta nacional que le sitúa entre los países de renta media y con una situación muy similar a la que tienen que enfrentar países con una renta per cápita anual unos pocos dólares menor. Situación análoga se expresa para un país de ingresos bajos y que se encuentra muy cerca del límite superior de su categoría.

<sup>5</sup> Ver al respecto, CEPAL, Secretaría General: **La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe**, LC/G.2440(SES.33/11), 26 de Marzo de 2010, disponible en [http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11\\_Cooperacion\\_internacional\\_en\\_el\\_nuevo\\_contexto\\_mundial.pdf](http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf)

Dado el amplio rango en los límites de ingresos de los PRM que engloba a países con intereses muy distintos, no existe una asociación entre dicha clasificación con un estereotipo determinado de país. Por ello en asuntos tan complejos y en los que podría esperarse acciones en común, como la Ronda de Doha<sup>6</sup>, no se ha producido concertación alguna entre dichos países no obstante el gran peso específico dentro de la OMC que representan los PRM (son un 45% de sus miembros y la mitad de los observadores). Así, por ejemplo, se ha advertido que, dada su diversa naturaleza económica y geográfica, los PRM no han constituido una gran coalición, sino que forman parte de múltiples alianzas regionales y sectoriales y no defienden una postura unitaria en las conversaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD).

Según el CAD, un centenar de países están en la condición de renta media. Ello hace muy complicado que se resume un patrón común de problemas y necesidades de desarrollo para un conjunto tan vasto de países y, por lo tanto, tan heterogéneo desde el punto de vista político, social, cultural, geográfico, histórico y económico. La diversidad de intereses puestos de manifiesto en las reuniones del PDD es una expresión de ello. Por lo demás como ya se ha anticipado, la elección de la renta/ ingreso per cápita como indicador de desarrollo presenta una serie de deficiencias. Por una parte, está el hecho de elegir como criterio de desarrollo un indicador estrictamente económico. Esta elección podría tener en realidad, detrás suyo, el paradigma de desarrollo que primaba cuando se elaboraron las clasificaciones por nivel de renta. Es un sesgo economicista.

<sup>6</sup> Para mayor detalle ver Carrasco Gallego, José Antonio: **La Ronda de Doha y los países de renta media**, PP02/09, disponible en [http://eprints.ucm.es/9569/1/PP\\_02-09.pdf](http://eprints.ucm.es/9569/1/PP_02-09.pdf)

## CAPÍTULO IV

Sin embargo, en las últimas décadas se ha ampliado el concepto de desarrollo hacia nuevas facetas que ofrecen una lectura multidimensional del tema. Así, a principios de los noventa y tras los aportes de Amartya Sen, emergió el concepto del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tipifica el nivel de desarrollo de los países en función de, además de la renta per cápita, el nivel educativo y la esperanza de vida

De otro lado, el ingreso per cápita tampoco es un indicador perfecto de la situación económica de un país. Aunque su evolución refleja la expansión o contracción de una economía, no tiene la capacidad de decir algo sobre la calidad de dicho crecimiento. Por ejemplo, la equidad o inequidad en la distribución de la renta. Así, dos países con igual nivel de ingreso per cápita pueden esconder niveles de pobreza muy dispares en función de la concentración de la riqueza que registre cada uno de ellos. Un país como Brasil, con una economía de gran tamaño y una renta per cápita elevada registra grandes bolsos de pobreza, por ejemplo.

Otro factor económico que queda oculto con este indicador es el grado de vulnerabilidad de una economía. Existen países donde coexiste un ingreso per cápita elevado con un aparato productivo concentrado en un solo sector -generalmente el primario- y, acompañado, de estructuras monoexportadoras. Así, en el caso de Guinea Ecuatorial, con una renta per cápita ajustada a la paridad del poder adquisitivo que supera ya los US\$ 15.000 según un último informe del PNUD; renta obtenida a través de la explotación y exportación de sus recursos petrolíferos y que, sin embargo, conserva una estructura económica monoprodutiva y monoexportadora y que presenta indicadores de salud y educación similares a los de muchos países de renta baja.

Si bien, como se ha señalado, la noción de PRM tiene límites tan amplios, existen algunos rasgos comunes que los caracterizan. Entre ellos se puede señalar los siguientes<sup>7</sup>:

- Son países que han avanzado en su proceso de transición demográfica, presentando tasas de fecundidad y de crecimiento de la población, inferiores a la media mundial y una esperanza de vida al nacer ligeramente superior a ese promedio. La estructura por edades de la población se encuentra así a medio camino entre la que presentan los países de bajo ingreso, con mayor peso de los estratos más jóvenes, y los de ingreso alto, con poblaciones más envejecidas.
- Acorde con su posición intermedia en la escala de renta, los indicadores de capacidad tecnológica se encuentran muy cercanos al promedio mundial, aunque a distancia de los que presentan los países de ingreso alto. En los indicadores que aluden a capacidades tecnológicas complejas se percibe, sin embargo, diferencias entre países dentro del grupo.
- La posición intermedia de los PRM se ve mejorada cuando se refiere a las variables sociales y su Índice de Desarrollo Humano (IDH) está por encima de la media mundial. Este rasgo se repite en la tasa de mortalidad infantil, la tasa de alfabetización de adultos y la proporción de población con acceso a agua potable.
- No obstante lo señalado, los logros sociales aludidos podrían ser mayores si a este grupo de países les caracterizase una mayor equidad: sus índices de desigualdad son altos, incluso mayores

<sup>7</sup> Para mayores detalles ver al respecto II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media, El Salvador, 3 y 4 de Octubre, 2007.

que los correspondientes a los países de ingreso bajo, particularmente en América Latina. Los promedios, como ya se ha discutido ampliamente alrededor del ingreso per cápita, ocultan situaciones nacionales diversas y más profundas.

## 5. PAÍSES DE RENTA MEDIA EN SUD AMÉRICA: BREVE ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE ARGENTINA, BOLIVIA Y PERÚ

Como se ha señalado, la tendencia de la AOD hacia los PRM –baja y alta- es hacia un descenso en sus montos. Esta situación se corrobora cuando se focaliza el análisis para el caso de 3 países de la región: Argentina, tradicionalmente de renta media alta; Bolivia, hasta no hace mucho país de ingresos bajos pero que ahora es calificado de renta media baja y Perú, tradicionalmente calificado de renta media baja hasta el 2008 cuando ingresa a la condición de renta media alta.

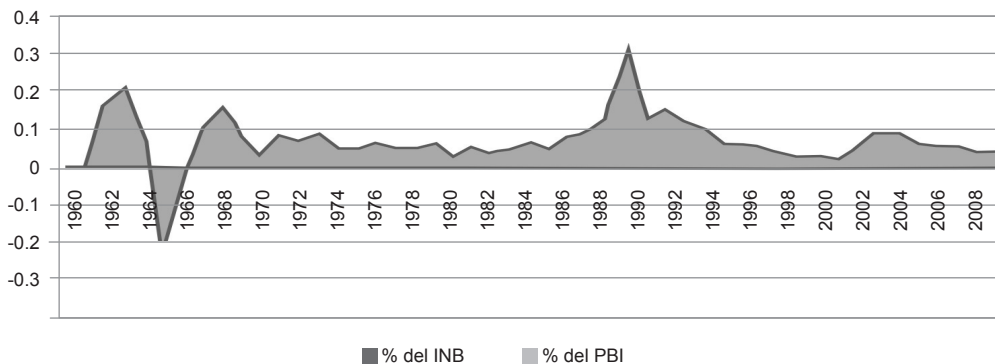
### Su influencia en el PBI

En el caso de Argentina, se mencionó que la AOD en el 2008 ascendió a US\$ 131 millones. En términos de su impacto en el PBI resultó inferior al 0,1%, sumamente marginal (ver Gráfica 10).

En el caso de Bolivia, si bien no escapa a la tendencia general de la AOD, dado el menor tamaño de su producto bruto, los US\$ 628 millones recibidos en el 2008 acabaron representando el 4% del citado indicador (ver Gráfica 11). Acá, la influencia de la AOD es mayor que en otros países aunque su impacto final dependerá de en qué áreas y proyectos se acabó concretando: inversión en infraestructura, desarrollo productivo, fortalecimiento de capacidades, institucionalidad y buen gobierno, etc.

Cabe señalar que tanto en referencia al Ingreso Nacional Bruto (INB) como al PBI, los porcentajes de participación de la AOD son muy similares.

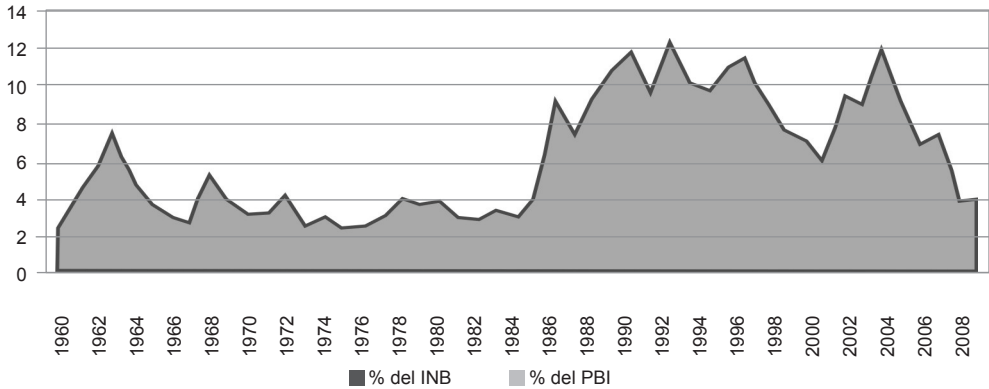
Gráfica 10. Argentina: Participación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (1960 – 2008) en el PBI



Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia

# CAPÍTULO IV

**Gráfica 11. Bolivia: Participación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (1960 – 2008) en el PBI**

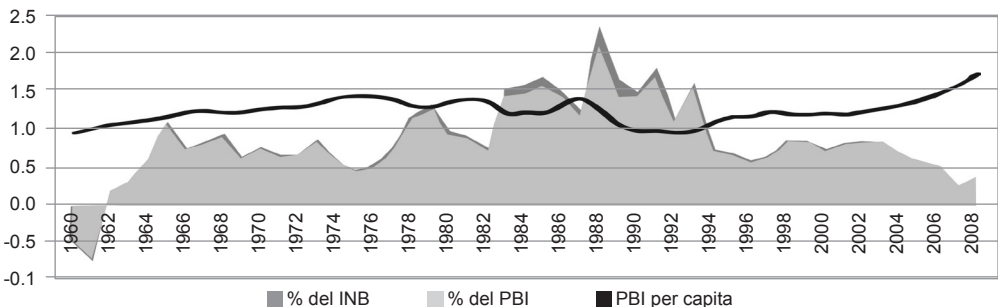


Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia

En el caso del Perú, la AOD llegaría a su mayor participación a fines de los ochenta cuando la hiperinflación y la recesión redujeron notablemente el valor de nuestro PBI. En dicha ocasión acabó significando poco más del 2% del referido indicador para luego volver a los niveles históricos de menos del 1%. Un hecho a tener en cuenta, es que a partir del 2006 la AOD oscila alrededor del 0,5% del PBI. (Ver Gráfica 12).

Las cifras de AOD que contabiliza en el Perú el órgano rector de la misma, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) tienen cierta diferencia. Ello puede ser explicado por la forma de contabilización de dichos flujos. APCI lleva el registro de lo ejecutado en el año mientras que el CAD podría estar refiriéndose a los montos y convenios aprobados y/o desembolsados lo cual, en la operación, es materia de diferencias con la ejecución efectiva. Aunque en el mediano plazo, las cifras son convergentes.

**Gráfica 12. Perú: Participación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (1960 – 2008)**



Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia



APCI, por lo demás, incorpora en su registro los aportes de la cooperación privada internacional, que estarían mostrando una tendencia

más estable que la proveniente de las fuentes oficiales (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Flujos de cooperación según tipo de donante: Perú 2005 – 2008**

Tipo de cooperación	2005	2006	2007	2008*
Cooperación Oficial	500.171.082	340.124.706	318.111.731	327.000.000
Cooperación Privada	84.435.578	155.491.399	174.717.723	170.555.465
<b>Total</b>	<b>584.608.665</b>	<b>495.618.111</b>	<b>492.831.461</b>	<b>497.557.473</b>

Fuente: APCI, disponible en <http://www.apci.gob.pe/noticias/atach/Presentacion%20Cifras%20CINR%202007-2008-27-05-2010.pdf>

Considerando el aporte de las fuentes privadas, en el 2008 los recursos de la cooperación internacional sumaron unos Soles 1,500 millones. Si dicha cifra se compara con los ingresos tributarios del referido año, Soles 59,600 millones<sup>8</sup> se encuentra que ella equivale al 2,5%. El impacto de la AOD no resultaría, en este caso, muy sustantivo, al menos en esos términos.

### Desigualdad, pobreza y PBI per cápita (criterio de renta)

Se ha abundado en términos de las debilidades en el uso del indicador de renta per cápita como variable bajo la cual se clasifica a los países. Siguiendo en ello, en relación con Argentina, se observa que un aumento de la renta per cápita, no siempre se acompaña de mejoras en los niveles de pobreza (porcentaje de la población bajo su línea de pobreza) y con descensos en la brecha de desigualdad (entendida como el número de veces que representa el ingreso del decil más rico en comparación con el decil más pobre).

Por ejemplo, si se compara la década de los noventa con los ochenta, se encuentra un crecimiento del PBI per cápita pero que coexiste con un aumento muy importante de la pobreza —que pasa de 13,0 a 23,7— y la brecha

de desigualdad pasa de 19 a 29 (ver Gráfica 13). Más bien, del 2003 en adelante se observa que el aumento en el PBI per cápita sí se ha correspondido, en paralelo, con una disminución de la pobreza y la brecha de desigualdad. Este comportamiento pareciera abonar en la hipótesis que la pobreza y la desigualdad resultan endógenas al modelo económico.

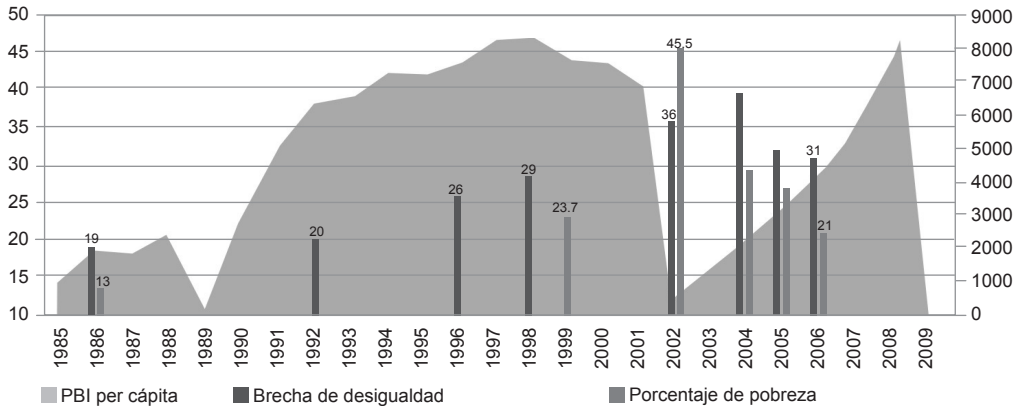
En el caso de Bolivia se observa que la brecha de desigualdad creció significativamente hasta fines de los noventa y ello fue coincidente con una recuperación en el PBI per cápita (ver Gráfica 14). Del 2000 en adelante dicho indicador mejora notablemente, en el marco de una coyuntura internacional muy favorable en sus términos de intercambio. En este último periodo ello sí es coincidente con una disminución de los niveles de pobreza (aunque no en similar proporción) y con la reducción de la brecha de desigualdad (que, aún, resultaría bastante elevada).

En el caso del Perú se observa el comportamiento siguiente, que estaría marcando un comportamiento diferenciado de los dos casos anteriores. Antes de los noventa era visible una relación inversa entre crecimiento del PBI per cápita con disminución de la pobreza y de la brecha de desigualdad (ver Gráfica 15). A partir de los noventa dicha asociación se debilita, restringiéndose a una relación inversa entre crecimiento del PBI per cápita con niveles de pobreza pero no con la brecha de desigualdad.

<sup>8</sup> Ver al respecto <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2009/Memoria-BCRP-2009-3.pdf>

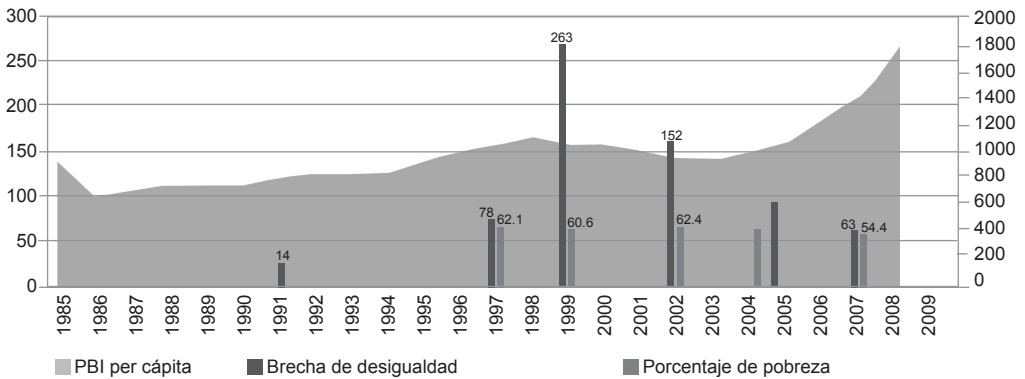
# CAPÍTULO IV

**Gráfica 13. Argentina: Desigualdad, pobreza y PBI per cápita (1985 – 2009)**



Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia

**Gráfica 14. Bolivia: Desigualdad, pobreza y PBI per cápita (1985 – 2009)**

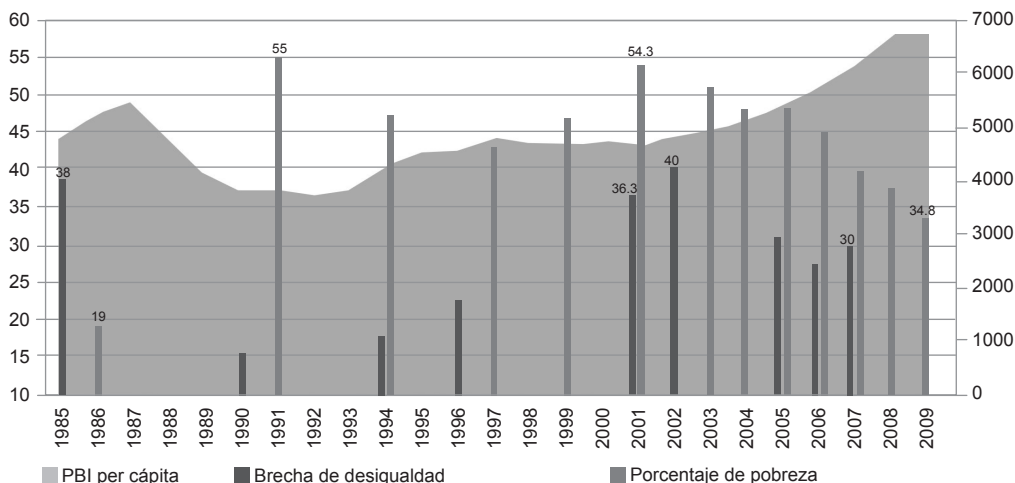


Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia

Así, durante la recuperación del nivel de actividad de los noventa, tras el fin de la hiperinflación y de la recesión de fines de los ochenta, se apreció un aumento de la

brecha de desigualdad (que pasó de 19 veces en los ochenta a 36,3 en el 2001) mientras la pobreza monetaria lograba reducirse.

Gráfica 15. Perú: Desigualdad, pobreza y PBI per cápita (1985 – 2009)



Fuente: Banco Mundial datos, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.DST.FRST.10> Elaboración: Propia

Como resultado del último ciclo expansivo, si bien la pobreza habría disminuido en cerca de 20 puntos (en el 2001 el 54,3% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza monetaria, hacia el 2009, dicho porcentaje descendería al 34,8%) la brecha de desigualdad se mantiene por encima de los niveles previos a los noventa aunque ha disminuido en comparación con el momento inicial del ciclo expansivo (2002). Como hipótesis podría señalarse que los cambios estructurales de la reforma liberal de los noventa habrían generado un piso más elevado de desigualdad, situación que no sería reversible con el mero crecimiento económico.

## 6. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA, ¿TIENEN ESPACIO EN LA AOD?

Frente a la tendencia declinante que viene significando la AOD en los países de

renta media se ha encontrado un par de argumentaciones. La primera vinculada a la necesidad de que no se acabe por excluirlos de dicho circuito. La segunda, relacionada con los nuevos escenarios de cooperación internacional que podrían ser más adecuados a la condición de país de renta media

Así, en relación con la primera argumentación, se señala la necesidad de continuar con la AOD orientada hacia los PRM, por las siguientes consideraciones<sup>9</sup>:

En ellos reside algo más del 41% de la población pobre del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios. Si se quiere erradicar la pobreza, en el marco del cumplimiento de los ODM, necesariamente

<sup>9</sup> Alonso, José Antonio: *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?* Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2007, ICEIPAPER. Ver al respecto <http://pdf.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16732/PaisesRentaMedia.pdf>

# CAPÍTULO IV

deberán obtenerse logros sociales en estos países:

- Son altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional –en atención a su mayor participación de las finanzas y del comercio internacionales- siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas. De modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados. Esto supone fortalecer capacidades de negociación en los espacios de la OMC, con las multilaterales, por ejemplo;
- La contribución de este colectivo a la provisión de bienes públicos internacionales –especialmente, ambientales es decisiva (por ejemplo, la Amazonía en nuestra región)- lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer

este tipo de bienes que a todos benefician. En este aspecto se abre un espacio de cooperación alrededor de los bonos de carbono y su vinculación con la no explotación de recursos energéticos no renovables localizados en la Amazonía;

- El peso económico y político que alguno de ellos tiene en su entorno regional, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional (caso de Brasil, por ejemplo);
- Resulta necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo compatible con los propósitos de desarrollo. No puede ser que sólo los deficientes resultados –y no los éxitos, como el trascender de renta baja a renta media alta- sean compensados por la ayuda internacional, porque ello introduciría un problema de incentivos perversos y de riesgo moral en el sistema de cooperación.

**Tabla 3. Indicadores económicos y sociales por grupos de renta a nivel mundial**

	Año	Niveles de Renta			
		Mundo	Baja	Media	Alta
Exp-imp de bienes y servicios	2003	100	2.60	21.30	76.10
IED	2003	100	2.80	23.70	73.50
Remesas	2003	100	30.90	57.80	11.40
Technology Achievement Index	2003	0.37	0.14	0.31	0.56
Digital Acces Index	2003	0.42	0.17	0.45	0.72
Usuarios de Internet (por 1000 habitantes)	2000	64.23	3.46	23.82	328.95
Tasa de mortalidad infantil	2003	56.80	79.82	29.75	-
Tasa de alfabetización de adultos	2002	79.07	57.99	89.92	-
Coefficiente Gini	2003	39.38	35.67	43.72	34.12
Tasa de pobreza (1 dólar)	2003	22.12	35.47	13.07	2.00
Tasa de pobreza (2 dólares)	2003	53.79	76.73	38.58	2.00
Índice pobreza humana (IPH)	2003	23.74	35.39	13.79	6.49

Fuente: Alonso, José Antonio: ¿Debe darse ayuda a los países de renta media?, Op.cit.

Una segunda argumentación se concentra en lo que se denominan instrumentos innovadores de financiamiento, como parte del

diseño de un esquema de cooperación que sería más acorde con las características de los PRM.<sup>10</sup>

Instrumento	Características principales	Potencial para el financiamiento del desarrollo
Impuesto a las transacciones financieras internacionales	Un impuesto a las transacciones financieras internacionales que se aplicara a nivel global tendría una base de recaudación muy amplia. Además, la tasa aplicable sería muy baja (se han manejado valores entre el 0,01% y el 0,1%).	Algunas estimaciones indican que, de aplicarse en Europa y América del Norte, este impuesto tendría un potencial recaudatorio comprendido entre el 0,5% y el 2,4% del PIB mundial.
Impuesto a las emisiones de carbono (CO2)	Este impuesto corrige la brecha entre el nivel privado y el nivel socialmente óptimo de actividad. Internaliza las externalidades económicas y permite que los precios reflejen el alcance integral de los costos sociales y medioambientales.	Se ha estimado (véase CIDSE, 2009a) que un impuesto a las emisiones de carbono con una tasa baja de 5 centavos de dólar por galón puede generar un ingreso comprendido entre los 60.000 millones de dólares y los 130.000 millones de dólares anuales.
Impuesto al transporte aéreo	Tiene la doble finalidad de reducir el efecto ambiental adverso de la industria de la aviación y generar un importante potencial recaudatorio. Este impuesto entró en vigor en julio de 2006 en Francia y también se está aplicando en el Brasil, Chile, Costa de Marfil, Gabón y las Islas Mauricio.  Además, otros 12 países han comenzado a realizar reuniones parlamentarias para implementarlo y 19 han prometido imponer contribuciones voluntarias.	Se ha estimado (véase el sitio web de France Diplomatie) que podría recolectar 300 millones de euros al año en Francia y que con la participación de otros países podría llegar a 400 millones de euros o 500 millones de euros anuales en los próximos años.
Emisión de derechos especiales de giro para el desarrollo	La propuesta de nuevas emisiones de derechos especiales de giro para el desarrollo se centra en el uso de este recurso para el suministro de bienes públicos globales que incluyen la mejora del medio ambiente, la prevención de enfermedades, el incremento de la alfabetización y el suministro de ayuda humanitaria.  Un ejemplo de iniciativa concreta en este sentido es la propuesta de Soros (2009) de utilizar derechos especiales de giro de los países desarrollados para la creación de un fondo para el desarrollo sostenible que financie planes de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo.	Un fondo constituido por el equivalente a 100.000 millones de dólares (prestados por los países desarrollados durante 25 años) en derechos especiales de giro podría proveer 7.000 millones de dólares anuales en donaciones, préstamos y financiamiento de capital a los países en desarrollo durante los próximos 30 a 40 años.

<sup>10</sup> CEPAL: "La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe", Nota de la Secretaría LC/G.2440(SES.33/11), Marzo

de 2010 [http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11\\_Cooperacion\\_internacional\\_en\\_el\\_nuevo\\_contexto\\_mundial.pdf](http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-33-11_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf)

# CAPÍTULO IV

Instrumento	Características principales	Potencial para el financiamiento del desarrollo
Servicio de financiación internacional	<p>Iniciativa propuesta por el Reino Unido en 2003 y concebido como una iniciativa para movilizar, entre 2003 y 2015, unos 50.000 millones de dólares anuales adicionales hacia el financiamiento para el desarrollo.</p> <p>Consiste en un mecanismo por el cual se titularizan corrientes futuras (es decir, compromisos futuros) de asistencia para el desarrollo de los países donantes en el mercado de bonos internacionales. El dinero recibido de la venta de esos títulos en los mercados internacionales se destina a financiar programas en los países receptores de la asistencia.</p>	<p>En la propuesta original del Reino Unido de 2003 se estimó que el servicio de financiación internacional podría movilizar hasta 500.000 millones de dólares adicionales de asistencia para el desarrollo durante el período completo que duraría el mecanismo (30 años).</p>
Canjes de deuda	<p><i>Canjes de deuda por salud</i></p> <p>Mediante esta iniciativa lanzada en 2007 se invita a los acreedores de algunos países beneficiarios seleccionados a perdonar porciones de la deuda con la condición de que los gobiernos beneficiarios inviertan una porción acordada en programas de salud vinculados a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria.</p> <p><i>Canjes de deuda por naturaleza</i></p> <p>En la cumbre de Copenhague de diciembre de 2009, la Unión Europea recalcó la necesidad de implementar iniciativas de este tipo.</p> <p><i>Canjes de deuda por desarrollo</i></p> <p>En el tema de los canjes de deuda externa, el Perú tiene una contribución importante a la concreción y operación de dicho instrumento.</p> <p>En la actualidad se encuentran en funciones dos Fondos que nacieron bajo este enfoque, el Peruano Alemán y el Italo Peruano.</p>	

En general, el debate internacional apuntaría a no excluir a los PRM del acceso a los flujos de la AOD. Se abre un espacio para los esquemas innovadores, para fortalecer aquellas áreas vinculadas al buen gobierno, a la lucha contra la desigualdad. En este proceso de discusión ha ido ganando espacio el sentido, oportunidad y pertinencia de la llamada Cooperación Sur – Sur y de la cooperación triangular.<sup>11</sup>

No obstante todo ello, en el contexto actual existe la imperiosa necesidad de que los países donantes realmente se esfuercen por aumentar los flujos de asistencia muy por encima de lo que ha sido la tendencia histórica y renueven su compromiso de llevar el monto de AOD hacia la meta del 0,7% de su INB. Hoy, se encuentran –como promedio– bastante lejos de ello (en el 2009 como promedio CAD se alcanzó el 0,31%).

Esta situación ha sido advertida a los jefes de Estado y de Gobierno concurrentes a la VI Cumbre Unión Europea, América Latina y El Caribe (2010). Así en un acápite de la declaración aprobada por las organizaciones participantes en el V Foro Euro-latinoamericano-caribeño de la Sociedad Civil, ha sido señalado que “... *Cumplir con los acuerdos adquiridos respecto de los montos de la cooperación internacional, por lo que los gobiernos de la UE deben jugar un rol proactivo en las políticas de financiamiento para el desarrollo en función de acatar el compromiso de dedicar al menos el 0,7 por ciento de su PIB contabilizado de una manera ajustada a los criterios de verdadera AOD. Nos preocupa de sobremanera la disminución sistemática de la participación de ALC en el flujo total de cooperación oficial al desarrollo. Los nuevos créditos otorgados a ALC no deben tener condicionantes que limiten el*

*desarrollo sostenible y las capacidades de inversión pública. Por su parte, los países de ALC deberían generar mecanismos alternativos para obtener liquidez a través de la anulación de sus deudas ilegítimas previa auditoría*”.<sup>12</sup>

## 7. CONCLUSIONES

Puede apreciarse un importante paso adelante en los principios básicos que rigen el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Se ha marcado un objetivo claro –la lucha contra la pobreza– que, además, parece estar siendo asumido por los receptores de ayuda y la comunidad de donantes. En ese sentido, la focalización y la prioridad puesta en los países de bajos ingresos parece adecuada. Sin embargo, habría que evaluar los efectos de la AOD en términos de su impacto en la institucionalidad y gobernabilidad de ellos, pensando en la sostenibilidad de los resultados.

Los PRM vienen declinando su participación como receptores de la AOD. Para muchos de ellos, particularmente en Sud América, el impacto de dicha ayuda es marginal en términos de sus presupuestos nacionales y su PBI. Ello resta condicionalidad a dichos recursos y, en teoría, permitiría un mejor proceso de alineamiento con las necesidades y prioridades de los PRM, en concordancia con las Declaraciones de París y de Accra.

Hay suficiente evidencia que pone en cuestión la referencia a la renta per cápita como el elemento que determina la clasificación de los países. Urgiría una revisión del mismo en el sentido de buscar un set de variables

<sup>11</sup> Ver mayor detalle en, <http://segib.org/documentos/esp/Sur-Surweb.pdf>

<sup>12</sup> DECLARACIÓN DE MADRID, Ante la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Texto disponible en [http://www.latindadd.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=777:declaracion-de-madrid&catid=37:pronunc&Itemid=115](http://www.latindadd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=777:declaracion-de-madrid&catid=37:pronunc&Itemid=115)

## CAPÍTULO IV

que expresen mejor la realidad social del país. Como sustitutos se podría pensar en el uso de la mediana de la renta, el IDH o una combinación de renta per cápita con niveles de pobreza y brecha de desigualdad.

Parece clara la importancia de los PRM en el nuevo escenario que se abre tras la crisis financiera internacional. Junto con la exploración de nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo, habría que diseñar un conjunto de incentivos que “premién” su tránsito hacia los escalones mayores de la clasificación en función a la renta. Quizás, esquemas de triangulación bajo el concepto de la naciente cooperación Sur–Sur podrían ser adecuados en dicha orientación.



## **V. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA**

Observatorio de la Cooperación - La Alianza



## V. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA.

Observatorio de la Cooperación – La Alianza

### PRESENTACIÓN

Este documento brinda un panorama de la cooperación que se ejecuta actualmente en Colombia y presenta datos respecto del comportamiento de los montos de cooperación, la cofinanciación de los proyectos, los temas prioritarios, las fuentes y su naturaleza, las modalidades privilegiadas, los beneficiarios y la naturaleza de los ejecutores de los proyectos y programas de la cooperación internacional en la última década. Es un aporte del Observatorio a la Cooperación Internacional de La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines<sup>1</sup>, que ha logrado consolidar el Sistema Geo-referenciado de monitoreo y seguimiento a los proyectos de cooperación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia, 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 constituyó 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

<sup>2</sup> Las fuentes son responsables por la información suministrada. El Observatorio ha sido fiel a lo que las fuentes han determinado respecto de la información. Los consolidados corresponden a la conversión de los montos por la tasa representativa promedio del año de inicio del proyecto. El documento refleja los proyectos de cooperación que actualmente se encuentran en estado de ejecución, pero se

La fuente principal de información corresponde al registro gubernamental de los proyectos de cooperación de La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social), al cual tiene acceso el Observatorio mediante un convenio interinstitucional firmado en Diciembre de 2008, según el cual la agencia gubernamental se compromete a entregar trimestralmente toda la información de su Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD-, al Observatorio y así garantizar la actualización periódica.

La información suministrada ha presentado diversas inconsistencias, que han sido por una parte transmitidas a Acción Social, en la mayoría de los casos con positivas respuestas de depuración de la información y por otra contrastada con los países lo que permite una cierta razonabilidad de la información sobre las fuentes aun con algunas reservas. Estas inconsistencias han estado referidas principalmente a las formas de agregación de la información, a la utilización mezclada de divisas, a la utilización de formulas matemáticas que distorsionan los resultados y a la poca sensibilidad del sistema o de la alimentación del mismo, ante cambios en la temporalidad de los proyectos.

precisan aquellos consolidados que integran proyectos ya finalizados.

# CAPÍTULO V

De naturaleza distinta es el caso de las contrapartidas en las que claramente, como se puede evidenciar en tres de los casos que se describen en el apartado correspondiente, las contrapartidas declaradas por el Gobierno Nacional corresponden a sumas hasta 20 veces superiores al monto de la cooperación y con poca correspondencia con los beneficiarios del proyecto, (como en el caso de las 350 familias de veredas del Municipio de Pitalito en el departamento del Huila) y con el objetivo del mismo (Mejoramiento de calidad e inserción en el mercado de cafés especiales) y que corresponden a la decisión de utilizar datos de líneas del presupuesto nacional y no contrapartidas efectivas por proyecto, dando como resultado una significativa distorsión de los aportes de contrapartida, procedentes del gobierno nacional.

Así mismo, el Observatorio tiene acceso a datos suministrados por agencias internacionales de cooperación, y a información entregada por el G-24<sup>3</sup>, fruto de un acuerdo político alcanzado en el marco del Proceso Londres-Cartagena-Bogotá con los 35 países que lo integran. Con los datos suministrados por el Sistema Geo-Referenciado al 2 de agosto de 2010, se ha elaborado este análisis sobre el panorama actual de la Cooperación Internacional al desarrollo en Colombia (tanto programada como no programada), del cual se han derivado algunas tendencias y desafíos para la sociedad civil colombiana.

<sup>3</sup> El G-24 es una plataforma informal de miembros de la Comunidad Internacional con representación en Colombia, que se ha convertido en una instancia de consulta y facilitación, de seguimiento a las declaraciones de Londres, Cartagena y Bogotá y a la implementación y cumplimiento de las recomendaciones en derechos humanos de la OACNUDH, además de un interlocutor clave de la Sociedad Civil y del Gobierno y un actor del diálogo tripartito. El G-24 está actualmente conformado por los representantes en Colombia de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, los países miembros de la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, Estados Unidos de América y los representantes de la Unión Europea.

Se espera que este documento sea un insumo valioso para el diálogo entre actores sobre la cooperación que Colombia requiere, y un aporte para la incidencia, elaborado desde una mirada de la sociedad civil. Y por supuesto, se espera que esta contribución fortalezca a La Alianza y a las organizaciones que la conforman, como interlocutores válidos frente a los temas de Cooperación internacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la Cooperación Internacional como tema de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y de ellas con el Gobierno y la Comunidad Internacional, es relativamente nuevo. Se instaló en Colombia desde la Conferencia de Londres (2003) y fue recogido por La Alianza como un componente central del diálogo político tripartito que se ha mantenido desde entonces. El centro del debate tiene que ver con la definición de políticas respecto a una cooperación pertinente para el país, lo que implica procesos de deliberación y participación entre los diversos actores que requieren, entre otras cosas, acceso oportuno y suficiente a información de calidad sobre la cooperación internacional con Colombia.

El marco de referencia desde el cual se aborda el tema tiene que ver con la urgencia de una cooperación internacional centrada en la *“defensa y el fortalecimiento del Estado social de derecho, la solución política negociada al conflicto armado interno y la plena vigencia de los derechos humanos y del derecho humanitario, como imperativos para alcanzar la paz y la democracia. En consecuencia, la cooperación internacional a Colombia, debería estar dirigida a apoyar las iniciativas que se inscriban en dichos parámetros y no contradigan las normas de DD.HH y DIH, ni pretendan desmantelar el Estado social de derecho y promover la guerra y el*

*escalamiento del conflicto, agravando nuestra terrible crisis humanitaria*".<sup>4</sup> Estas apuestas de La Alianza tienen como base la consideración del significativo rol que de hecho juega la cooperación internacional para el presente y futuro del país. Y este rol no está fundado solamente ni especialmente, en la magnitud del aporte financiero;<sup>5</sup> tiene que ver, además y de manera especial, con el significado social y político de las relaciones de cooperación y con el efecto de los programas y proyectos implementados en la realidad del país.

También está en debate el tamaño de la cooperación internacional con Colombia, especialmente, y en concreto, el tamaño de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este debate alude a un análisis sobre las tendencias recientes en el flujo de recursos. Se habla del pequeño peso de la AOD en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) colombiano, pero se afirma igualmente, que un proyecto de tamaño medio es muy significativo en lo financiero y en las oportunidades que facilita o deja de facilitar en el contexto de muchos municipios o regiones. Este tema tiene relación con la cuestión de si Colombia sigue estando en las prioridades de la cooperación y las razones que influyen en ello. Han sido reiterados los planteamientos de diversos países acerca de que Colombia se mantiene en las prioridades de cooperación debido al conflicto armado interno y a la grave crisis humanitaria y de derechos humanos, a pesar de que el gobierno del presidente Uribe se negó a reconocer esta realidad e incluso al comienzo de su mandato de ocho años, sostuvo un debate con la comunidad internacional sobre este punto, pues pretendió "obligar" a las entidades a sacar

de sus textos cualquier alusión al desarrollo de un conflicto armado en Colombia, que fue reemplazado en el discurso y en el accionar del gobierno por una "amenaza terrorista".

Otro debate, presente y urgente, está relacionado con el proceso de identificación y definición de los propósitos de la cooperación. Durante el gobierno del presidente Uribe se desarrolló el Proceso Londres – Cartagena – Bogotá (PLCB), un diálogo tripartito en que participaba el gobierno nacional, la comunidad internacional y la sociedad civil, el cual se convirtió en un ejercicio piloto para adelantar procesos participativos de definición de un instrumento como la Estrategia de Cooperación (Estrategia de Cooperación 2003 – 2006; Estrategia de Cooperación 2007 – 2010) orientado a servir como referente para la definición de programas de cooperación en la modalidad de AOD. Aun contando con este instrumento, hay un debate sobre el proceso de definición de prioridades, un debate sobre el grado de apropiación de los programas, interrogantes sobre quién o quiénes, desde dónde y atendiendo a qué criterios definen las prioridades y los programas. Es decir, en lenguaje de la Declaración de París hay un debate sobre el proceso de apropiación de la cooperación y si esta apropiación tiene como base un proceso democrático.

Siguiendo con los principios de la Declaración de París, también está el debate sobre la alineación, es decir, si la referencia de los programas de cooperación debe ser un instrumento elaborado por el gobierno central (con o sin participación de la sociedad civil), o un instrumento elaborado con el concurso de diferentes entidades estatales de nivel local y subnacional, con participación activa de la sociedad civil y contando con la comunidad internacional.

Otro tema clave en estas discusiones es la reflexión sobre la efectividad de la cooperación,

<sup>4</sup> "La solución política y la democracia son el camino". 2003. Documento fundante de La Alianza.

<sup>5</sup> Según diversas fuentes no alcanza a ser el 0.7 % del PIB.

# CAPÍTULO V

es decir, sobre cuál es la visión que se tiene acerca de los propósitos de la cooperación y en qué medida estos propósitos se están alcanzando, en términos de “financiación del desarrollo”. En otras palabras es el debate en torno a la contribución de los programas de cooperación a la democracia, a la vigencia de los DD.HH y a la paz.

Un debate de gran importancia para el país gira en torno a las significaciones sociales y políticas de la cooperación y más específicamente de la AOD, pues en el juego de intereses y alianzas internacionales tuvo un importante papel de apoyo político a la gestión del gobierno del presidente Uribe, lo que no la descalifica, sino que sitúa su sentido y su alcance en términos de las diferentes visiones y propuestas de país que se tienen. Aún cuando este apoyo fue derivando, especialmente al final de su mandato, en una distancia crítica, al hacerse evidentes las violaciones a los derechos humanos y el problema de la parapoltica, entre otras realidades. Es importante señalar que una tendencia general como la que se ha señalado no dibuja todo el panorama, pues entidades de cooperación bilateral o multilateral, componentes de programas o proyectos específicos jugaron papeles alternativos centrados en fortalecer capacidades democráticas, procesos de participación, reducción de la pobreza, transformación de conflictos y búsqueda de la paz.

Los debates sobre la cooperación internacional con Colombia, que apenas hemos punteado en lo que tiene que ver con la llamada Ayuda Oficial al Desarrollo, son urgentes para el país, en especial si se quieren avances importantes hacia una democracia de calidad que se sustente en la reducción de la desigualdad y en la vigencia plena de los DD.HH. Para ello, veamos algunos rasgos claves de la dinámica de cooperación.

## 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA. CONFIABILIDAD Y TRANSPARENCIA.

### Cobertura Nacional

Según la información del Sistema Georeferenciado, al 2 de Agosto de 2010 se estaban ejecutando en el país 1.652 proyectos de cooperación provenientes de 42 fuentes internacionales, en los 33 departamentos del país, desarrollados por 381 ejecutores directos. Las fechas de inicio de estos proyectos están comprendidas en el período 1999 a 2010 y están proyectados para terminar en el 2015. Los 1.652 proyectos representan US\$ 691.907.552 en total. Estos proyectos de cooperación se ejecutan actualmente en 761 municipios de los 1.072 existentes en el país, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), lo que representa una cobertura del 70,98% de los municipios.

### Montos de Cooperación

**La previsibilidad de los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo es alta.** En la última década (1999 a 2009) se han ejecutado de manera programada 5.941 proyectos de cooperación internacional que suman US\$ 3,213 millones.<sup>6</sup> Esto significa que el 99,17% del total de la cooperación internacional es programado y la cooperación no programada sólo asciende al 0,83% de los recursos, en consecuencia, el índice de imprevisibilidad de la cooperación es menor a un dígito.

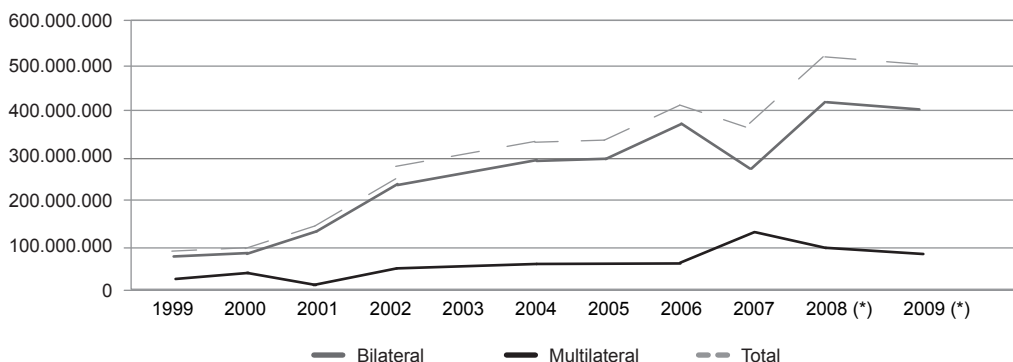
**Los mayores recursos de AOD provienen de fuentes bilaterales.** El consolidado de la cooperación bilateral – programada y no programada- en los últimos 10 años corresponde al 82% del total de recursos. La cooperación multilateral sólo alcanza un 18%.

<sup>6</sup> US\$ 3,213.609.284 millones.

Como se observa en el siguiente cuadro, el consolidado de la cooperación internacional se ha multiplicado en promedio 6,4 veces

en la última década, en tanto que la cooperación multilateral 6,7 y la bilateral 6,2 veces.

#### CONSOLIDADO. Bilateral - Multilateral. 1999 - 2010\* U\$D



\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010

**La cooperación aumentó 118% durante el gobierno Uribe.** Los montos de la cooperación internacional han fluctuado significativamente en la última década. La imagen de legitimidad mostrada por el presidente Uribe por un lado y la decisión de la Cooperación Internacional de fortalecer la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, apoyar la realización de los derechos de las víctimas, incluidas las víctimas de desplazamiento forzado y apoyar la desmovilización y reintegración de miembros de grupos armados ilegales, explican en buena parte el incremento de los recursos de cooperación de un 118 % entre el 2002 y el 2009, según las cifras consolidadas.

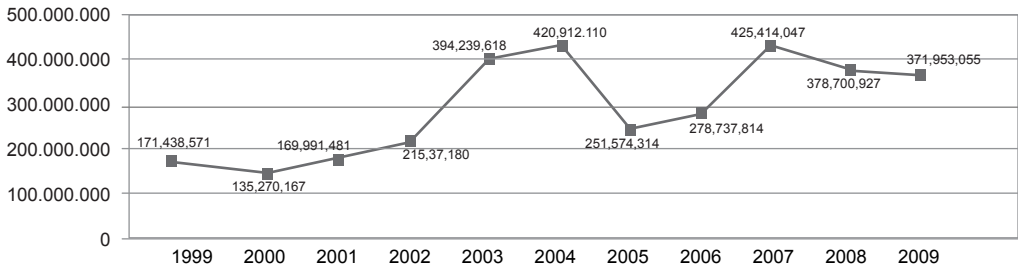
La mayor cantidad de recursos de cooperación que ha ingresado al país, desde que se tiene registro, corresponde a los años 2004 y 2007. Un peso importante en ese monto lo tuvo el acuerdo de cooperación firmado por el gobierno colombiano durante el 2004 para el "Apoyo a personas desplazadas y otros grupos

vulnerables"<sup>7</sup> con énfasis en la población afrocolombiana, por US\$129,884.510 colocándolo como contrapartida el 27% de dichos recursos. Este proyecto tuvo por objetivo ofrecer ayuda humanitaria y apoyo de mediano y largo plazo en áreas como acceso a servicios básicos de salud, vivienda, educación, capacitación laboral, generación de ingresos y el fortalecimiento institucional de los entes encargado de la gestión y que finalizó en el 2008.

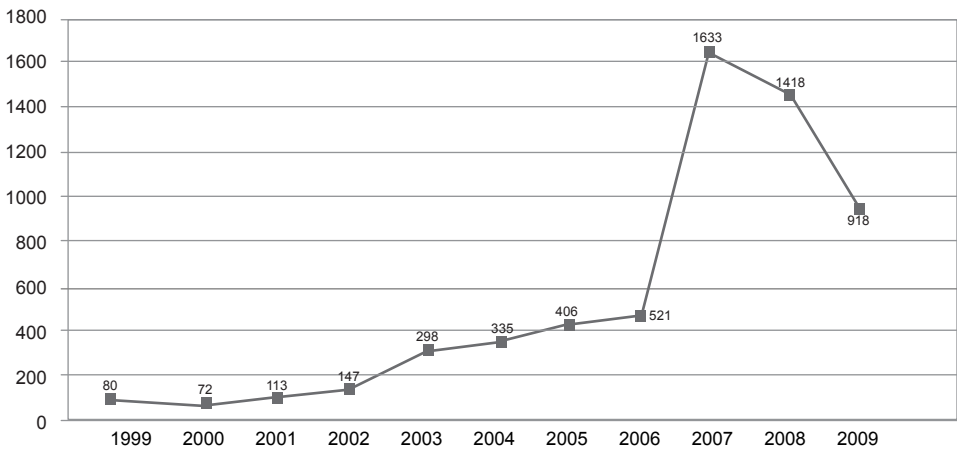
<sup>7</sup> Fuente de Cooperación: sin identificar. Título del proyecto: Apoyo a personas desplazadas y otros grupos vulnerables. DAC: OTROS, MULTISECTORIAL. Monto US\$: 128.884.510. Cofinanciación: US\$ 48.352.785. Total Proyecto: US\$ 177.237.295. Inicio: 09/07/2004. Finalización: 09/09/2008. Objetivo: Proyectos para atender a la población en situación de desplazamiento o que hacen parte de grupos de población vulnerable. Beneficiarios: POBLACIÓN DESPLAZADA.

# CAPÍTULO V

## CONSOLIDADOS. Cooperación Internacional. 1999 - 2009. U\$D



## CONSOLIDADO. Número de proyectos



El crecimiento de la cooperación en 2007 se debió al incremento en 213% del número de proyectos aprobados, lo que se reflejó en el aumento significativo de los recursos. De los 1.633 proyectos aprobados en 2007, el 0,4% de los mismos tenían montos entre 10 y 20 millones de dólares y fueron financiados por los Países Bajos, la Delegación de la Unión Europea y Alemania y el 3,6% de los proyectos obtuvieron recursos entre 1 y 10 millones de dólares, aportados por la Delegación de la

Unión Europea, Alemania, Bélgica, el BID, la CAF<sup>8</sup>, Canadá, España, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, EE.UU, Japón, Italia y Noruega.

<sup>8</sup> La Comisión Andina de Fomento-CAF es una institución financiera multilateral, cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración de América Latina. Sus accionistas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela y 14 bancos privados de la región.



Comparativamente, en el 2006 con sólo 521 proyectos aprobados, el 0,6% de los proyectos tenían recursos entre 10 y 20 millones de dólares y fueron apoyados por la FAO, la Delegación de la Unión Europea y el BM, mientras que los proyectos entre 1 y 10 millones de dólares fueron apoyados por la Delegación de la Unión Europea, Suiza, el BID, el BM y la CAF. El 10,2% de proyectos fueron apoyados por Canadá, España, Países Bajos, EE.UU., Japón, PNUD, Suecia y la UNODC.

Otro elemento importante que contribuyó al incremento del monto total de los proyectos que incluyen recursos de la cooperación internacional durante el gobierno Uribe fue el cambio en la forma de mostrar la contrapartida del Estado colombiano efectuado en 2002. Este cambio consistió en definir como contrapartida la cifra general para el conjunto del programa, consignados en el presupuesto nacional y no como antes, las partidas específicas para cada proyecto.

Hecha esta operación que distorsiona las cifras, aparece que la cofinanciación más alta del Estado colombiano respecto de los recursos de cooperación internacional se constata en el 2006 con la firma de dos proyectos de cooperación con EEUU:

- El primero por un monto de US\$ 193,355<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Fuente de Cooperación: EE.UU. - USAID, porcentaje: 100. Título del proyecto: Seguridad Preventiva. DAC: GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL. Monto: US\$ 193.355. Cofinanciación: US\$ 444.532.362; Total Proyecto: US\$ 444.725.717. Inicio: 29/08/2006. Finalización: 28/08/2009. Objetivo: Fortalecer las destrezas individuales de la población objeto del Programa de Protección, con el fin de que aprendan a valorar y a gestionar su situación de riesgo, sin el uso de armas. Objetivos específicos: 1. Capacitar a la población objeto en temáticas de auto protección (a partir del año 1). 2. Proceso de formación de formadores a funcionarios de la Dirección de Derechos Humanos del MIJ (terminado en el 2008). 3. Generar capacidades en los líderes de la población objeto para impulsar estrategias de seguridad preventiva en sus grupos (a partir del año 2). 4.

a desarrollarse entre 2006 y 2009, al cual el gobierno colombiano aportó una contrapartida de US\$ 444.532,362 del presupuesto nacional.

- El segundo por un monto de US\$ 556,245<sup>10</sup> dólares a desarrollarse entre 2006 y 2010, al cual se aportó una contrapartida de US\$ 1.279.100.481, para fortalecer la intervención de la Procuraduría General de la Nación en materia de protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, en el marco de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.<sup>11</sup> Si esa cifra se compara con el presupuesto total de la Procuraduría para ese mismo periodo, este ascendió a US\$ 590 millones.

---

Impulsar estrategias de comunicación tendientes a fomentar una cultura del auto protección (terminado en el 2008). Tipo de Cooperación: Cooperación Técnica.

<sup>10</sup> Fuente de Cooperación: EE.UU. - USAID, porcentaje: 100. Título del proyecto: Fortalecimiento de la capacidad de la Procuraduría General de la Nación en la protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. DAC: GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL. Monto: US\$ 556.245. Cofinanciación: US\$ 1.279.100.481. Total proyecto: US\$ 1.279.656.726. Inicio: 01/09/2006. Finalización: 28/08/2010. Objetivo: Fortalecer la intervención de la PGN en materia de protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, en el marco de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Objetivos específicos: 1. Derecho a la verdad, memoria histórica y conservación de archivos. 2. Mecanismos de participación de las organizaciones sociales para la asistencia a las víctimas. 3. Derecho a la reparación integral. 4. Actualización y ampliación del SEPREDH para seguimiento de las medidas adoptadas por la PGN en relación con las víctimas. 5. Asistencia administrativa del proyecto. Tipo de Cooperación: Cooperación Técnica.

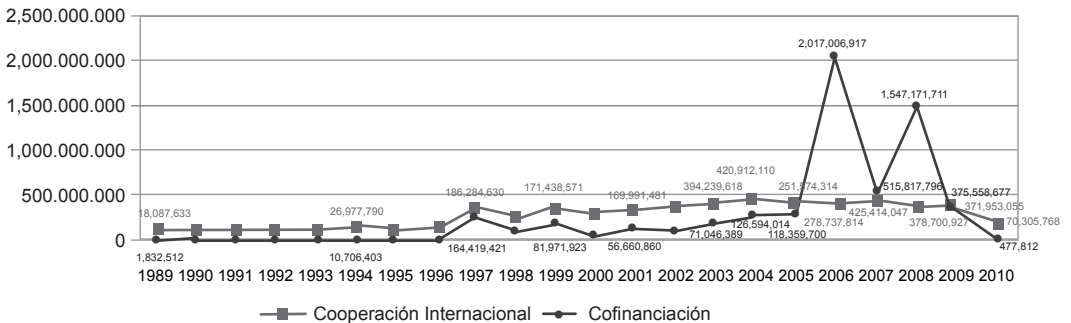
<sup>11</sup> Ley 975 del 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, aprobada durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, "... por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios." Bajo el amparo de esta Ley se adelantó el cuestionado proceso de desmovilización de las Autodefensas unidas de Colombia, AUC, más conocidas como grupos paramilitares.

# CAPÍTULO V

En 2008 la cofinanciación reportada por el gobierno colombiano alcanzó los US\$ 1.547.171.711<sup>12</sup> de dólares, la mayoría de los cuales correspondieron a un proyecto de cooperación con EE.UU para el mejoramiento de la calidad e inserción en el mercado de cafés especiales de 350 familias integrantes de las organizaciones de productores en dos núcleos veredales en el municipio de Pitalito, departamento de Huila. Este proyecto habría

tenido un costo total de US\$ 1.222.306.574, para ser aplicados en 18 meses, con una cofinanciación por parte del gobierno de US\$ 1.221.748.520. Si se siguieran esas cifras, el absurdo resultado es que ese proyecto asignó en promedio a cada familia la suma de US\$ 3.5 millones que se ejecutaron al ritmo de US\$ 194.444 por mes. De hecho la cifra total de ese proyecto, equivale al 80% del presupuesto total del Municipio para el año 2008.<sup>13</sup>

## CONSOLIDADO. Cooperación Internacional. 1989 - 2010. U\$D



<sup>12</sup> Fuente de Cooperación: EE.UU. - USAID, porcentaje: 100. Título del proyecto: Mejoramiento de calidad e inserción en el mercado de cafés especiales de 350 familias integrantes de las organizaciones de productores en dos núcleos veredales en el municipio de Pitalito departamento de Huila. DAC: AGRICULTURA. Monto: US\$ 558.054. Cofinanciación: US\$ 1.221.748.520. Total proyecto: US\$ 1.222.306.574. Inicio: 07/06/2008. Finalización: 31/12/2009. Objetivo: Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de productores de los núcleos veredales Riveras del Guarapas, Criollo -Bruselas del municipio de Pitalito, mediante la producción sostenible de café de alta calidad, el establecimiento de actividades complementarias y de seguridad alimentaria, manteniendo la zonas libres de cultivos ilícitos, mejorando el ingreso de las unidades productivas familiares propuestas a mínimo dos salarios M.L.V y generando espacios y oportunidades para fortalecer el capital social y el compromiso para el adecuado uso, mantenimiento, conservación de los recursos naturales. Objetivo específico: Producción de café de alta calidad en 700 hectáreas mediante la optimización de las prácticas de manejo y manufactura en el cultivo, beneficio y comercialización. Tipo de cooperación: Cooperación Técnica. Ubicación geográfica: departamento: HUILA. Municipio: PITALITO.

## 3. LAS FUENTES

En los proyectos de cooperación que se ejecutan actualmente, la cooperación bilateral y multilateral tienen una misma representación. La representación de los tipos de cooperación en los US\$ 691.907.552 millones de dólares en ejecución es semejante; la cooperación bilateral aporta el 51.17% y la cooperación multilateral el 48.83% de los recursos. Sin embargo, si se considera el número de proyectos, la distribución cambia: la cooperación multilateral concentra el 62.5% de los proyectos de cooperación ante un 37.5% del número de proyectos apoyados por las fuentes bilaterales.

<sup>13</sup> [www.pitalito-huila.gov.co](http://www.pitalito-huila.gov.co)

Las 11 principales fuentes de cooperación para el desarrollo en cuanto al monto de recursos son<sup>14</sup>: **España** con US\$122 millones de dólares, lo sigue el **PMA** con un total de 106 millones de dólares, luego la **Delegación de la Unión Europea** con US\$ 88 millones de dólares en ejecución, **Alemania** con un total de US\$ 63 millones, **Países Bajos** con US\$ 58 millones, **EE.UU.** con US\$ 48 millones, y **Canadá**, **Bélgica**, **Suecia**, el **BM** y el **BID** que ejecutan en promedio US\$ 23 millones de dólares.

Analizando el total de los recursos por fuente, de la ayuda programada y de la no programada, se observa un incremento de 5.4 veces entre 1999 y 2009, pasando de un total de US\$ 79.673.040 en 1999 a un total de US\$ 431.137.883 en 2009.

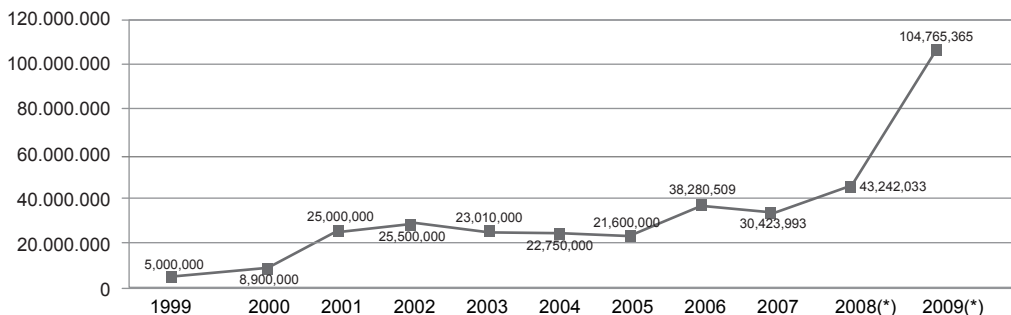
EE.UU se consolida como el mayor cooperante durante la última década y se destaca el rol que ha tenido España. Contabilizando la ayuda programada y la no programada, se observa que EE.UU. ocupa el primer lugar entre las fuentes de cooperación internacional con un total de US\$ 1.181 millones; sigue España con US\$ 348 millones, la Delegación de la Unión Europea con un total de US\$ 325 millones, Alemania con US\$ 206 millones, los Países Bajos con US\$ 197 millones, Suecia con US\$ 137 millones, Japón con US\$ 116 millones, Suiza con US\$ 80 millones, OIM con US\$ 79 millones, Canadá con US\$ 73 millones y el PMA con un total de US\$ 56 millones.

#### Asistencia Oficial al Desarrollo - AOD - en Colombia 1998 - 2008

Datos de la cooperación internacional al desarrollo no reembolsable

**España 1999 - 2009.**

Observatorio de la Cooperación Internacional de La Alianza



<sup>14</sup> Las 42 fuentes de cooperación registradas son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Unión Europea, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, ACNUR, BID, BM, CAF, CEPAL, FAO, FIDA, OACNUDH, OEI, OIM, OIT, ONUDI, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, SECAB, UN-Hábitat, UNCRD, UNODC, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIFEM.

# CAPÍTULO V

Los mayores incrementos de los montos de cooperación entre 1999 y 2009 se concentraron en EE.UU con 146 veces de aumento sobre el monto de 1999; España con 21 veces, UNFPA 8 veces, el BID y Suecia 5 veces, Países Bajos 4 veces, Bélgica 3 veces, PMA y PNUD han duplicado los recursos de cooperación y Japón y la OPS han mantenido su volumen de recursos. Por otro lado, han reducido sus volúmenes de cooperación el Banco Mundial al 0,78%, Reino Unido al 0,25%, la FAO al 0,19 y la UNOCD al 0,15%.

## 4. EL CASO ESPECIAL DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

La información presentada de las fuentes bilaterales no incluye los aportes que éstas hacen a las fuentes multilaterales. Estos recursos aparecen en el reporte de los respectivos organismos multilaterales.

Por ello dedicamos un análisis especial a los recursos otorgados por los países a las agencias del Sistema de Naciones Unidas.<sup>15</sup> Las agencias del Sistema de Naciones Unidas, han aportado durante la última década el 17% de los recursos de cooperación internacional al país.

Las agencias reportan que el 77% de dicho aporte ha correspondido a recursos propios y tan sólo el 23% ha sido aporte de los países a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas - ASNU, (propias y adscritas) a pesar de la persistencia del debate sobre lo que entienden Naciones Unidas y sus agencias por recursos propios.

Aparecen con mayores volúmenes de recursos en primer lugar OIM con el 19%,

seguida por el BM con el 15%, PMA con el 13%, PNUD, BID y ACNUR con un 9% c/u y UNICEF con el 8 %. En 2007 las primeras 5 agencias del Sistema de Naciones Unidas incrementaron sus recursos propios en un 321%, lo que no se mantuvo en los años subsiguientes.

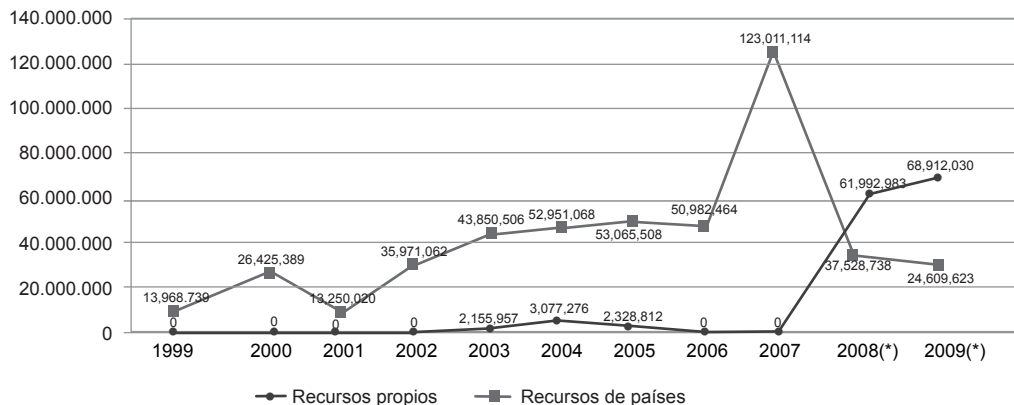
En el caso de los aportes de los países a las agencias, el mayor aporte sucedió en 2008 ocasionado por el incremento de recursos en agencias como el Banco Mundial, la FAO, el PNUD y UNICEF, pasando de aportes en ceros a un total de USD 61 millones de dólares. Posteriormente, los nuevos aportes a agencias como la OACNUDH, OIM, PMA, UNIFEM incrementan dichos recursos un 11% en 2009.

En los momentos en que las agencias han tenido una reducción significativa en sus recursos, los países incrementan sus aportes a las agencias para garantizar su incidencia en el sistema internacional. El mayor aporte que los países han dado a una agencia del sistema en la última década, son los US\$ 46 millones suministrados al BM en el 2008 para fortalecer su papel en la reciente crisis mundial.

<sup>15</sup> Entiéndase Agencias del Sistema de Naciones Unidas aquellas parte de las UN y las adscritas.

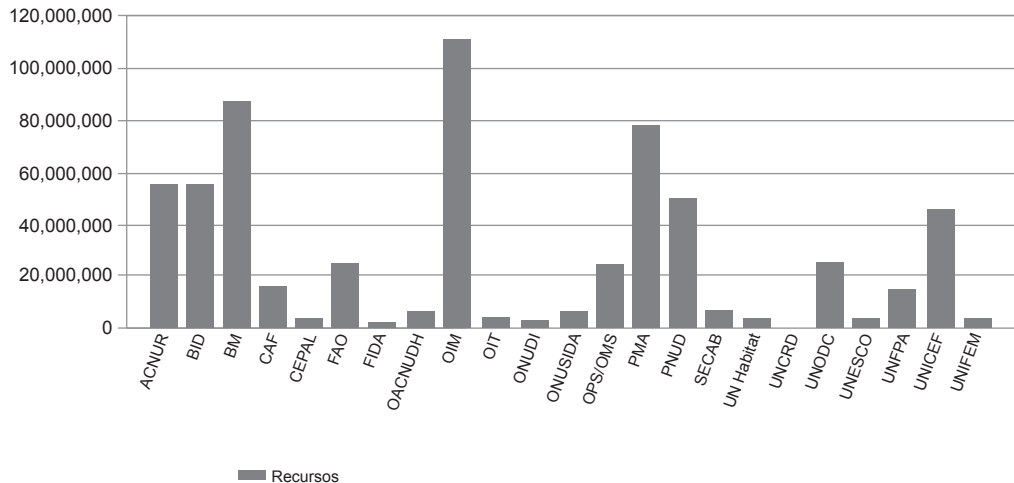
# CAPÍTULO V

## Consolidado. Recursos. Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Recursos Propios vs Recursos de Países. 1999 - 2010\*



\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010.

## Consolidado. Recursos. Agencias del Sistema de Naciones Unidas. 1999 - 2010\*



\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010.

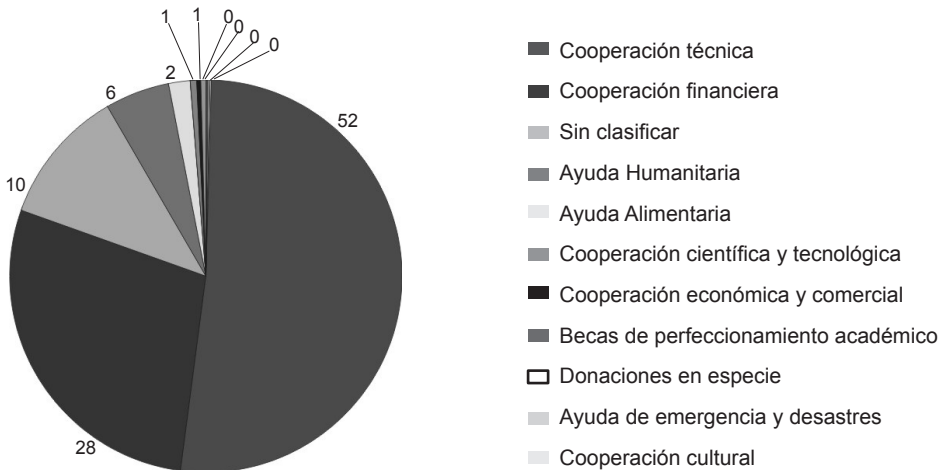
# CAPÍTULO V

## 5. MODALIDADES

La cooperación técnica se mantiene como la modalidad privilegiada por las fuentes de cooperación, mientras que la cooperación financiera hace intentos por ser protagonista. Desde 1989, año en el que se inician los registros, la cooperación técnica ocupa el primer lugar (56%) entre las modalidades de cooperación. Las modalidades utilizadas por el resto de los cooperantes no han podido revertir la tendencia. Las restantes 10 modalidades de cooperación alcanzan el 48% de los recursos.

En la última década, como lo muestra el gráfico, el 52% de la cooperación corresponde a Cooperación Técnica, el 28% a Cooperación Financiera, el 6% a Ayuda Humanitaria, el 2% Ayuda Alimentaria, mientras que la Cooperación Científica y Tecnológica, la Cooperación Económica y Comercial alcanzan sólo un punto porcentual, y en su conjunto las Becas de Perfeccionamiento Académico, las Donaciones en Especie, la Ayuda de Emergencia y Desastres y la cooperación cultural, están por debajo de un punto porcentual.

**Consolidado. Cooperación Internacional**  
**Tipo de Cooperación. 1999 - 2009\***



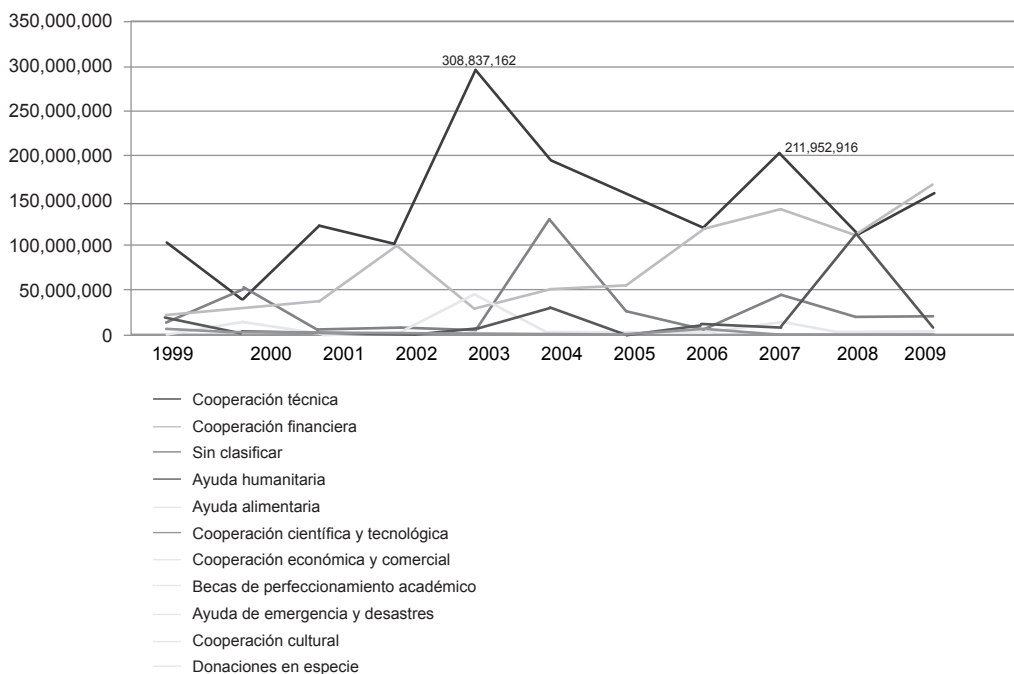
\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010

El incremento significativo de los recursos de la Cooperación Técnica en los años 2003 y 2007 en parte se explica porque el Reino Unido destinó en ese periodo US\$ 117 millones para el “Fortalecimiento de las ONG en el sector rural – PRONATTA”<sup>16</sup>, en un proyecto que se desarrolló hasta 2006. Por otro lado, el incremento visible para 2007 se

debe al aumento de la cantidad de proyectos de cooperación que pasaron de 360 en 2006 a 1.408 en 2007.

En la gráfica siguiente, se observa que 42 cooperantes han utilizado la modalidad de cooperación técnica en la última década contribuyendo a mantener su significativo peso entre las modalidades de cooperación.

**Consolidado. Cooperación Internacional. Tipo de Cooperación. 1999 - 2010\***



<sup>16</sup> Fuente de cooperación: Reino Unido. Título del proyecto: fortalecimiento de las ONG en el sector rural – PRONATTA. Monto: US\$ 117.793.156. Cofinanciación: US\$ 0. Total proyecto: US\$ 117.793.156. Inicio: 21/04/2003. Finalización: 21/11/2006. Objetivo: Mejorar el acceso de la población pobre en áreas rurales a productos y servicios agrícolas, través del fortalecimiento de la capacidad organizacional de las ONGs para soportar y apoyar a dichas comunidades, a través de la estructura de nodos del PRONATTA. Tipo de cooperación: Cooperación Técnica.

\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010

# CAPÍTULO V

## 6. EJECUTORES DIRECTOS

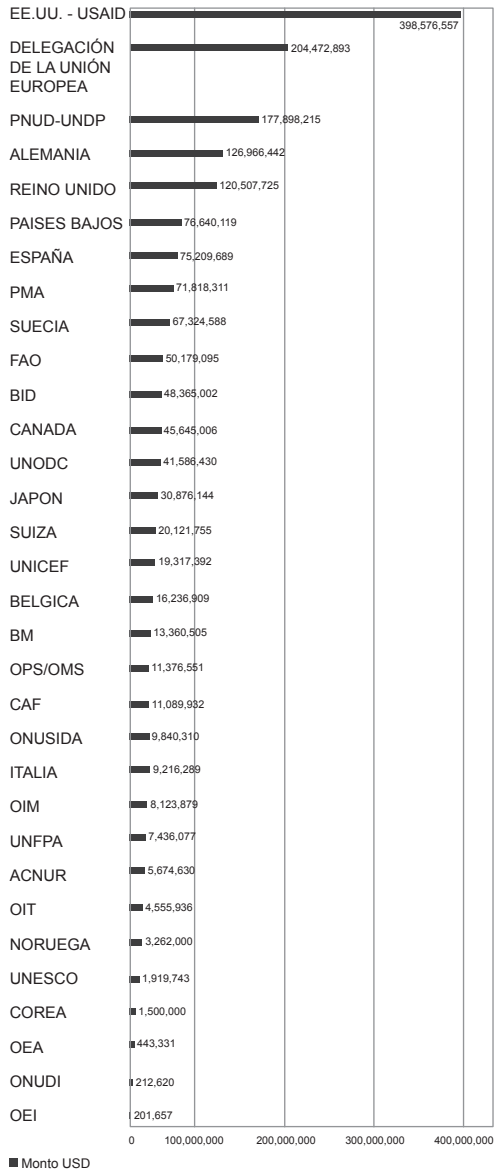
Las entidades públicas son las protagonistas en la ejecución de los recursos de la AOD. El 69,3% de los proyectos actualmente son ejecutados por entidades públicas tanto de carácter nacional como internacional. Las nacionales con un 44.6% y los organismos multilaterales con el 24.7%. El restante 30,7% lo ejecutan entre las entidades privadas de carácter nacional con un 11,27%, e internacional con un 7,4%, las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional con participación similar en un total de 1,66%, las organizaciones departamentales públicas y mixtas no alcanzan un dígito en la ejecución de los recursos de cooperación y se desconocen los ejecutores del 8,48% de los proyectos de cooperación. Estos últimos, corresponden a proyectos de EE.UU que no da información de sus operadores.

## 7. BENEFICIARIOS

Los proyectos destinados específicamente a sectores sociales, poblaciones y grupos específicos corresponden a US\$ 557 millones de dólares que equivalen a un 17% de los recursos generales de la cooperación internacional. El restante 83% son proyectos que no tienen asignados beneficiarios específicos.

Las fuentes de cooperación internacional han privilegiado los siguientes sectores, poblaciones y grupos específicos como beneficiarios de los recursos y proyectos: Instituciones (12.64%); Víctimas de la violencia (11.54%); Campesinos (9.02%); Indígenas 8.42%; Afrocolombianos 7.18%; Población desplazada (6.5%); Infancia y adolescencia 6.15%; Jóvenes (2.33%); Mujeres 2.28%; Organizaciones sociales (1%); Raizales y Pueblo ROM, Discapacitados, Desmovilizados y Hombres con un total de 0.43% de los recursos restantes.

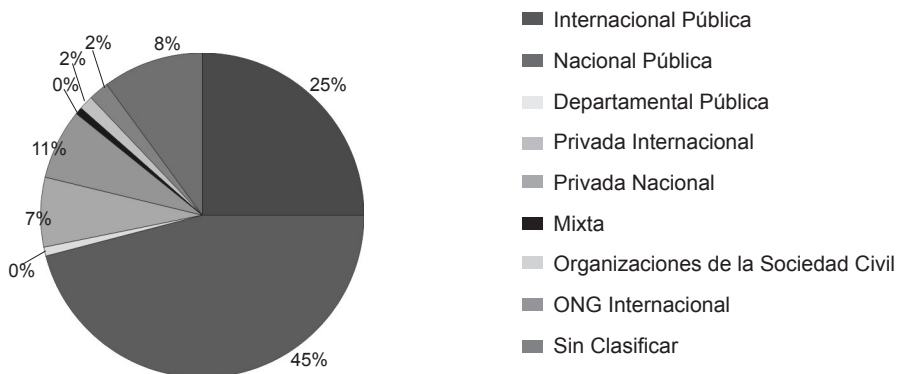
## Consolidado. Cooperación Internacional Cooperación Técnica. 1999 - 2009\*



\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010



## Consolidado. Cooperación Internacional Tipo de Cooperación. 1999 - 2009\*



\* Datos actualizados hasta el 2 de agosto de 2010

### 8. PROYECTOS ESPECÍFICAMENTE DIRIGIDOS A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Para los proyectos en ejecución dirigidos específicamente a la realización de los derechos de las mujeres se ha asignado un monto de US\$ 12.715.126 millones de dólares que corresponde al 2,2% de los recursos para destinatarios específicos y al 1,8% del total de recursos de la cooperación en el país.

Si dividimos el monto total de la cooperación internacional por el número total de proyectos para el resto de los beneficiarios específicos, el promedio de asignación presupuestal está alrededor de US\$ 2.331.748 por proyecto, mientras que en el caso de los proyectos dirigidos a mujeres esta cifra se reduce en un 64%, y corresponde a US\$ 847.675 por proyecto.

De los 1.652 proyectos en ejecución, sólo 239 son para proyectos con destinación específica y de ellos, sólo 15 proyectos que corresponden a un 0,91% del número total de los proyectos en ejecución, se han destinado a la realización de los derechos de las mujeres.

Si comparamos proyecto a proyecto, los dirigidos a la realización de los derechos de las mujeres sólo alcanzan un 1,8% de los recursos y un 0,91% del número de proyectos del conjunto de la cooperación internacional para el país.

Para 42 fuentes de cooperación presentes en el país se podría advertir ausencia de incorporación de un enfoque de género, por lo menos en el terreno cuantitativo; habría que desarrollar un desglose de cada proyecto para poder constatar si en ellos, así no estén dirigidos a las mujeres, existe un componente y/o enfoque de género. Lo anterior, en tanto sólo 6 de las fuentes apoyan proyectos dirigidos a mujeres lo que equivale a un 14 % del total de fuentes de cooperación.

### 9. ANOTACIONES FINALES Y RETOS

Uno de los principales avances de los últimos años en el campo de la Cooperación Internacional, recogido con claridad por la Agenda de Acción de Accra, es el reconocimiento de las Organizaciones de la

# CAPÍTULO V

Sociedad Civil como interlocutoras legítimas y relevantes en la definición de políticas públicas, prioridades y estrategias de cooperación y en su evaluación y no sólo como canalizadoras de recursos de la cooperación o proveedoras de servicios técnicos.

## **Se requieren avances en la transparencia y rendición de cuentas.**

Un primer reto está referido a la necesaria profundización de la transparencia y la rendición de cuentas sobre la cooperación internacional en general y sobre la AOD, para lo cual es clave dar continuidad a los acuerdos que han posibilitado el acceso a la información oficial, sobre la cual se construyó este informe. Sin embargo, aun existen componentes de la cooperación internacional vedados al escrutinio público, como es el caso de ciertas modalidades de cooperación reservada, donantes bilaterales que todavía no facilitan acceso, las necesarias conexiones entre flujos de cooperación e inversiones, entre otras.

En relación con lo anterior, el mejoramiento de aspectos técnicos de los sistemas de información es una tarea que requiere continuidad. Este reto involucra tanto al gobierno como a otras entidades del Estado, lo mismo que a las entidades de cooperación multilateral, pero de manera especial es un reto muy fuerte para la cooperación bilateral, pues hay países que todavía no dan los pasos necesarios hacia la transparencia sobre sus programas de cooperación con Colombia. En ese aspecto la actitud abierta y colaboradora de diversos países y de manera especial de la delegación de la Comisión Europea en Colombia, con los esfuerzos de la sociedad civil por avanzar en la comprensión y caracterización de la Cooperación Oficial hacia el país, han sido de gran ayuda y son un importante soporte en esta tarea y en las que vienen.

Vale la pena subrayar que la transparencia y la rendición de cuentas tienen un impacto decisivo en el diálogo político sobre la cooperación, pues incide en la calidad, en la oportunidad y en las relaciones entre los actores que participan.

## **La cooperación aumentó durante los últimos años**

Los datos presentados muestran un crecimiento significativo de la AOD que coincide con el período en que Álvaro Uribe Vélez ocupó la presidencia de la república. Hay varias hipótesis que intentan explicar este crecimiento.

Una de ellas, mencionada páginas atrás en este documento, es que esta cooperación estuvo dirigida al fortalecimiento de entidades estatales encargadas de velar por los derechos humanos y la prevalencia de la justicia, como la Procuraduría, la Fiscalía o la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Esta evidencia revela, por un lado, que no todos los donantes estuvieron alineados con las políticas, planes y programas del gobierno. Por otro lado, podría pensarse en un papel, de una parte de la cooperación tendiente al fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en el país, razón por la cual no financió proyectos relacionados con los ejes centrales de la política del gobierno nacional, como por ejemplo la seguridad democrática o programas de reducción de la pobreza como Familias en Acción. Los resultados de esta cooperación hacen parte de un análisis más profundo, por fuera de este informe.

En la misma línea argumental, podría plantearse como hipótesis la direccionalidad de la cooperación hacia la prevención del poder desestabilizador de la región que jugó el país en los últimos años, dada la persistencia del conflicto armado interno con visos de

internacionalización cada vez más notorios y las difíciles relaciones internacionales, especialmente con países como Ecuador y Venezuela.

Todas estas hipótesis deberán ser matizadas con análisis de la cooperación orientada a estrategias militares y la necesaria profundización en las implicaciones del Plan Colombia para el país.

Dos elementos nos permiten concluir que el cambio en la cooperación internacional durante el período de estudio no sólo fue en relación a los montos, sino que también implicó mejoras cualitativas. En particular resaltar la visibilidad que adquirieron los derechos de las víctimas, que empezaron a aparecer como objeto de algunos proyectos de cooperación internacional. Sería importante que la cooperación internacional hacia Colombia adquiera cada vez más una perspectiva poblacional, que propenda por los derechos de los grupos étnicos, las mujeres, la niñez, entre otros.

### **Se requieren avances en la apropiación democrática y en la alineación**

Como ya se señaló, la formulación de la estrategia de cooperación como instrumento para hacer realidad procesos de apropiación democrática fue un avance importante. Sin embargo, la participación de la sociedad civil fue limitada, pues sólo se realizaron dos procesos de consulta y el resultado no recogió suficientemente los debates y propuestas, incluso, la estructura de la Estrategia 2007 – 2010 siguió el esquema planteado por el gobierno.

Adicionalmente, el diálogo sobre cooperación se dilató y no contó con mecanismos de seguimiento que permitieran desarrollos fluidos. El reto es avanzar hacia una más clara apropiación democrática de país y no sólo de

gobierno que implica nuevos actores, una sociedad civil fuerte, y seguir contando con el compromiso de la comunidad internacional.<sup>17</sup>

### **Fortalecimiento de la sociedad civil**

Se requiere seguir fortaleciendo la participación de la sociedad civil en la definición de las prioridades de desarrollo y de la cooperación (apropiación democrática) y en este sentido es clave trabajar en el desarrollo de capacidades en lo local, pero también, ajustar los procesos de diálogo, de tal suerte que se logren niveles de participación más efectiva. Se requiere también, abordar con mayor cuidado los procesos e instrumentos de seguimiento y evaluación, no sólo en términos de montos, temas e instrumentos, sino sobre todo en términos de los impactos y efectos en la democracia, la paz, la reducción de la pobreza y la desigualdad, es decir, en términos del disfrute pleno de los derechos.

Ampliar el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los donantes en materia de eficacia de la cooperación internacional, dándole a los propósitos definiciones más concretas, asegurando una fuerte dirección política y de recursos para el intercambio de la información, haciendo un llamado a todos los donantes públicos y privados a ser transparentes sobre las condicionalidades, productos y resultados esperados incorporados en la ayuda y a responder a los estándares internacionales de divulgación, disponibilidad, acceso, consulta, desagregación y confiabilidad de la información.

<sup>17</sup> En ese contexto, el gobierno del presidente Santos después de cuatro meses, todavía no ha presentado claramente una propuesta sobre las apuestas gubernamentales en materia de cooperación. Lo anunciado preliminarmente, un proceso de consulta virtual y sin diálogo, sería un grave retroceso frente a lo avanzado en el periodo anterior y configuraría un obstáculo para abordar los retos que aquí se plantean.

# CAPÍTULO V

- Como expresión de la apropiación democrática, tal como se señala en la Declaración de París y especialmente en la Agenda de Acción de Accra es indispensable avanzar en un análisis crítico de las reales posibilidades de participación y del rol desempeñado por la sociedad civil, los gobiernos regionales y locales y otros entes estatales tanto en la gestión de la cooperación, como en la definición de las políticas y programas gubernamentales con los cuales se está alineando la cooperación internacional.
- La valoración de la cooperación no se debe quedar sólo en los criterios de gestión acordados en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, sino que se debe valorar la cooperación en razón a su impacto en aspectos fundamentales para el país tales como la disminución de las desigualdades y la inequidad, el goce efectivo de derechos con enfoque diferencial y de género, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la defensa y promoción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; la lucha contra el problema mundial de las drogas, la protección del medio ambiente y la construcción de la paz en los niveles local, regional y nacional.
- Dada la cantidad de recursos que la cooperación internacional aporta al país y los impactos que tiene en lo local, es indispensable seguir profundizando, desde la sociedad civil, en la estrategia de monitoreo y seguimiento a dichos impactos. Éste ejercicio de seguimiento y monitoreo por parte de las organizaciones, sectores y redes colombianas, debe avanzar hacia la construcción indicadores de impacto de la cooperación desde la sociedad civil con un enfoque de derechos humanos.
- Implementar estas iniciativas, contribuye a que la sociedad civil y sus organizaciones, tengan mayores herramientas para la construcción de propuestas con miras a contribuir a la implementación sus propias estrategias de desarrollo nacional, insistiendo en amplios procesos consultivos. Así se potencia la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de las OSC. De esta forma las OSC pueden hacer el seguimiento a los sistemas nacionales y a la capacidad de gestión de los gobiernos, las cuales deben ser más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces implementando disposiciones comunes y simplificando procedimientos, planeando una Gestión orientada a resultados donde los Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.
- Los puntos críticos a superar en materia de transparencia de los flujos de la cooperación internacional, se encuentran en la información de las fuentes, que tienen en la actualidad un bajo porcentaje de cumplimiento del 29.9%, que comprenden los aspectos financieros, indicadores de alineación, metas de la Declaración de París, las condiciones y acuerdos de ayuda, los términos y parámetros para los préstamos concesionales de AOD, documentación de los proyectos, evaluaciones de proyectos, información sobre contrataciones y adquisiciones ligadas al proyecto, políticas y procedimientos de la ayuda, inclusión del criterio de la adjudicación de la ayuda, inclusión de monitoreo, evaluación e informes de auditoría, estrategias regionales, de país y sectoriales y la información sobre oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones y en la evaluación.

- Debemos profundizar en las consecuencias de los cambios que se han venido dando en los mecanismos de implementación de la cooperación, por ejemplo el Plan Nacional de Consolidación, que ha implicado en la práctica, no sólo modificaciones a los asuntos previamente consultados, sino también la exclusión de la sociedad civil en la gestión de la cooperación.
- Finalmente debe ser objeto de consideración por parte de la Comunidad Internacional la indeseada concentración de la cooperación en entidades estatales, en detrimento de la cooperación para el fortalecimiento de las OSC, tendencia que conspira contra el propósito compartido de una sociedad civil fuerte y organizada como condición para la consolidación de la democracia.



# **VI. TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN ECUADOR AL 2010**

Camilo Molina y Gabriela Weber  
Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador  
Centro de Investigaciones CIUDAD\*

\* Gabriela Weber, es coordinadora del Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador – Centro de Investigaciones CIUDAD y profesora invitada de Cooperación al Desarrollo de FLACSO-Ecuador: [gweber@ciudad.org.ec](mailto:gweber@ciudad.org.ec) - Camilo Molina es investigador del Observatorio-CIUDAD, y de temas migratorios sobre refugio: [cmolina@ciudad.org.ec](mailto:cmolina@ciudad.org.ec)





## VI. TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN ECUADOR AL 2010

Camilo Molina y Gabriela Weber

Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador  
Centro de Investigaciones CIUDAD

En el presente artículo se presentan las principales tendencias de la cooperación internacional al desarrollo en Ecuador al 2010. Para ello se revisa en primer lugar la aplicación de los principios de la Declaración de París en el país; luego, se observan los desafíos más acuciantes para el desarrollo nacional como son: la necesidad de superar la pobreza crónica, de encontrar alternativas sustentables para su financiamiento, la desigualdad y el cuidado del medio ambiente. Este marco sirve para analizar más adelante la gestión de la ayuda internacional, especialmente la no reembolsable, y sus diversos mecanismos. Por último se analizan los criterios y estándares propuestos desde la sociedad civil para mejorar la eficacia de la ayuda y el desarrollo.

### 1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN ECUADOR

Las Nuevas Políticas de Cooperación Internacional (CI) en el Ecuador<sup>1</sup>, aprobadas en Noviembre de 2008, están determinadas por los principios de la Declaración de París (DP). Cabe recalcar que ellas forman parte del

régimen del desarrollo vigente, fundamentado en la Constitución Política de 2008, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) y su actualización en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV).

Con estos instrumentos se propone una hoja de ruta actualizada para el país que implica un cambio en el modo de concepción y acción del Estado, recuperando sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución, a la vez que profundiza los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana. A esto se suma el impulso a la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) que posee 3 ejes: la creación del Banco de Desarrollo Regional (Banco Sur), un Fondo de Reservas Común y un Acuerdo Monetario Regional con el fin de desacoplar del dólar y lograr una sostenibilidad macroeconómica. Según el Presidente Correa, el objetivo de esta propuesta permitirá y proveerá mayor CI.

Basado en el PNBV se definen para estas políticas los siguientes temas y sectores prioritarios: desarrollo humano; científico-tecnológico; de capacidades productivas para micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo territorial con los ejes transversales de: género, etnia y población con necesidades especiales; medio ambiente; además emergencias y desastres.

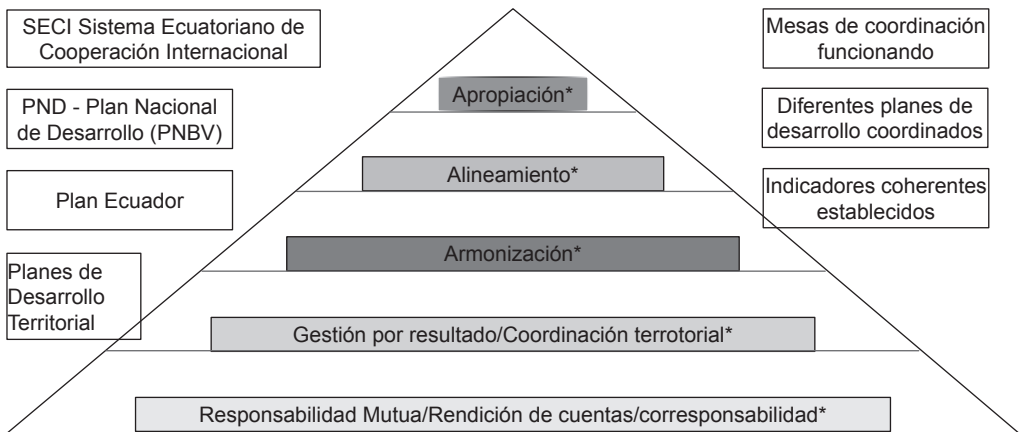
<sup>1</sup> Aprobado por el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) en Noviembre 2008, Ver AGECI, 2008.

# CAPÍTULO VI

Las acciones prioritarias planteadas son: a) *Frontera Norte*, por considerarse como la zona con mayores inequidades regionales y donde las actividades de la CI se deberían insertar en el marco del Plan Ecuador. b) *Migración*: donde cabe mencionar los esfuerzos dirigidos hacia los migrantes ecuatorianos en el exterior con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI); y los destinados a la atención de los refugiados en Ecuador, con la Política de Refugio (2008) y la implementación del Registro Ampliado (2009-2010), que per-

mitió el reconocimiento de 30.000 refugiados colombianos en un solo año, financiado en gran parte con aportes de la CI a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR (Ver: Molina, 2010). c) *Ambiente*: específicamente se refiere a la estrategia para mantener el crudo represado del proyecto Yasuní-ITT y preservar el archipiélago de Galápagos. d) Finalmente *emergencias*, resaltando las que se producen en la zona del Litoral a causa de las inundaciones, y la zona cercana al volcán Tungurahua.

**Gráfica 1. Los principios de la Declaración de París en Ecuador**



Fuente: Declaración de París, 2005; Políticas de CI para el Desarrollo en el Ecuador, 2008; *Elaboración propia*.

Por su parte, el Estado considera la CI como un complemento de los esfuerzos nacionales en cuanto a la inversión social, productiva, ambiental y cultural y busca fortalecer las nuevas modalidades como la cooperación Sur-Sur (CSS), Descentralizada (CD) o la Cooperación Triangular. Al mismo tiempo apoyará iniciativas de entidades sociales y organismos no gubernamentales, *“para que obtengan cooperación técnica o financiera orientada a fomentar la equidad y la cohesión*

*social, así como también el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil”* (AGECI, 2008).

### Actividades de AGECI y SENPLADES para la implementación

A partir de Junio de 2009 se retomó con fuerza la agenda de la DP y, finalmente, el país se adhirió a principios de octubre 2009. A su vez, se elaboró una línea base y se empezaron a procesar indicadores que se

determinan tomando en cuenta el problema de predictibilidad. Estos procesos son consensuados entre la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), La Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), Cancillería, y el Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI).<sup>2</sup> AGECI inició un trabajo de

4 mesas de coordinación: educación, reforma del Estado, emergencias y patrimonio cultural y natural. Si bien se espera la apertura de otras 4: frontera norte, desarrollo rural, salud, ciencia y tecnología vinculada a la educación superior (ver Gráfica 2), hasta ahora estos esfuerzos no han tenido mayor éxito y continuidad.

**Gráfica 2. Mesas de trabajo para aportar a la Alineación - Armonización**



Fuente y elaboración propia: AGECI, 2009

<sup>2</sup> A Mediados de Julio 2010 se expidió el Decreto Ejecutivo N° 429 -publicado en el Registro Oficial 246, de 29 de Julio de 2010 -que determina varios cambios en el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI): El Consejo Directivo de Cooperación Internacional (CODCI) se transforma en

el Comité de Cooperación Internacional (COCI) y la AGECI será la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. El Decreto N° 429 suprime el N° 699 del 7-XI-07 (que creó el CODCI y la AGECI) y hasta el momento no se puede decir nada sobre un posible impacto en la gestión de la ayuda.

# CAPÍTULO VI

SENPLADES y AGECI abrirán oficinas regionales en los 7 territorios para descentralizar y trabajar directamente con los gobiernos locales. Los funcionarios tendrán lineamientos institucionales territoriales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) asumirán un rol predominante en este proceso, aunque las oficinas regionales no resolverán el tema del cumplimiento de la DP/Accra y su seguimiento. Por esto cabe preguntarse ¿cómo se está articulando la cooperación internacional con los planes de desarrollo locales y cómo se está haciendo seguimiento a este proceso?

**Tabla 1: Zonas de planificación - Ecuador**

Lugar	Zona	Provincias
Ibarra	1 Norte	Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios
Tena	2 Centro Norte	Pichincha, Napo, Orellana
Ambato	3 Centro	Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo
Guayaquil	5 Litoral	Sta. Elena, Guayas, Los Ríos, Bolívar
Cuenca	6 Austro	Cañar, Azuay, Morona Santiago
Loja	7 Sur	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe

Fuente: PNBV y elaboración propia.

AGECI reconoce este proceso de desconcentración como uno de los mayores retos para el próximo tiempo ya que significa fortalecer la capacidad de negociación y gestión, apoyar técnicamente en los procesos de planificación, de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Últimamente se ha hecho un esfuerzo considerable de análisis y clasificación

con un Sistema de Información (todavía en proceso) para generar conocimiento y facilitar la información al público interesado. Pero, a pesar de estos avances en la implementación de la DP/Accra, el país ha quedado hasta ahora al margen del dinamismo internacional que envuelve todo este proceso.

## 2. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO EN EL ECUADOR

A continuación resaltamos cuatro desafíos en ámbitos fundamentales para el desarrollo en el país:

### La superación de la pobreza crónica

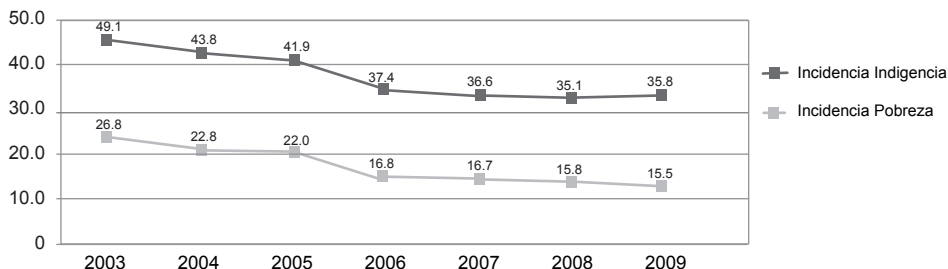
Ecuador sigue con un coeficiente Gini de aproximadamente 0,5% (Acosta, 2009: 90) y está caracterizado por un alto grado de inequidad y exclusión social. En sus áreas rurales persiste una desnutrición crónica del 26% y en la población indígena del 40%. La mayoría de las familias campesinas carece de suficiente tierra y vive de un promedio de 1.5 ha. Esta situación convierte a indígenas y afroecuatorianos en poblaciones altamente vulnerables (SIPAE, 2008 a. y b.). Estos grupos son, junto al de mujeres, los que tienen menos acceso a los servicios básicos y al mercado laboral (IADB, 2009).

Cabe resaltar que bajo el nuevo gobierno el gasto social ha aumentado significativamente a un 8,3% del PIB en 2008. El promedio para el período 2000-2006 fue de 4,8% (Weisbrot y Sandoval, 2009).

### El financiamiento para el desarrollo

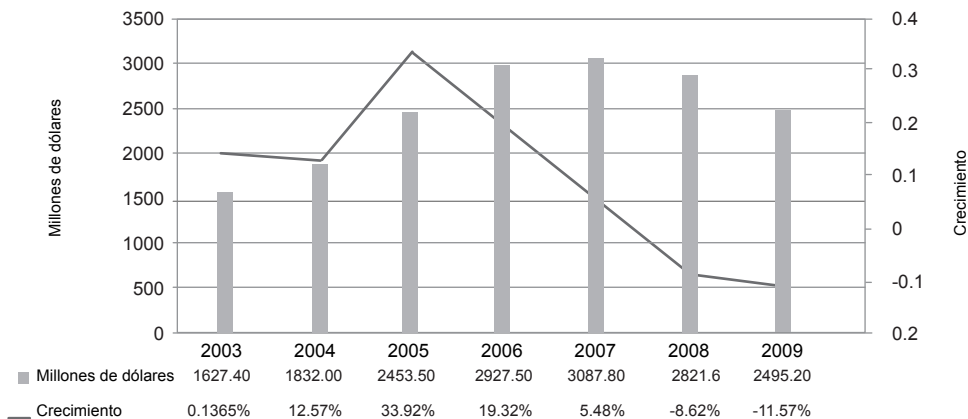
Desde finales del año 2008 las consecuencias de la crisis económica y financiera se manifiestan en Ecuador con la caída del precio del petróleo, una reducción significativa de la demanda de productos agropecuarios de exportación y la contracción de las remesas de un 11,57 % en 2009 (en 2008 las remesas representaron un 5,4% del PIB).

**Gráfica 3. Incidencia de la pobreza (2003-2009)**



Fuente: ENEMDU, INEC. Varios años. Elaboración: Juan Ponce. Tomado de: Acosta, 2009: 88

**Gráfica 4. Remesas anuales (millones de dólares y crecimiento)**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Autores. Tomado de: Acosta, 2009:110

Resulta un déficit fiscal de US\$ 130 millones (Acosta, 2009: 37), que significa un 0,25% del PIB.<sup>3</sup> Para cubrirlo, en un presupuesto de casi US\$ 14.153.000 millones para 2009, se tiene que conseguir ayuda en otros lugares. Gran parte del nuevo financiamiento son créditos

multilaterales<sup>4</sup> que suman más de 50%.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El PIB en términos nominales alcanzó, en 2009, los US\$ 51.386.000 millones (Acosta, 2009: 39).

<sup>4</sup> El Comercio 10-XII-2008; El Universo 2-IV-2009; Hoy 2-IV-2009; www.meg.gov.ec hasta 31 de Agosto 2009. Ecuador recibió cerca de US\$ 400 millones del FMI, que son de libre disponibilidad. Es el monto asignado del FMI basado en el acuerdo del G-20 del Abril 2009 para reactivar la economía.

<sup>5</sup> Por Muchos años Ecuador ha privilegiado el endeudamiento con créditos entregados bajo el concepto de la asistencia al desarrollo. Cabe mencionar que el nuevo go-

# CAPÍTULO VI

**Tabla 2. Saldo y composición de la deuda pública total** (millones de dólares)

Años	Deuda externa	Deuda interna	Deuda total	PIB	Deuda/PIB (%)
2001	11 372.80	2 801.40	14 174.20	21 249.60	66.7
2002	11 388.10	2 771.40	14 159.50	24 899.50	56.9
2003	11 493.20	3 016.20	14 509.40	28 635.90	50.7
2004	11 061.60	3 489.10	14 550.70	32 642.20	44.6
2005	10 851.00	3 686.30	14 537.30	37 186.90	39.1
2006	10 215.70	3 277.60	13 493.30	41 763.20	32.3
2007	10 633.40	3 240.10	13 873.50	45 789.40	30.3
2008	9 989.00	2 972.80	12 961.80	52 272.00	24.8
2009	4 478.00	2 953.00	7 431.10	51 386.00	14.5

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Autores. Tomado de: Acosta, 2009: 79

**Tabla 3. Acreedores de la deuda externa pública**  
(millones de dólares y porcentaje del total)

Años	2006	% Total	2007	% Total	2008	% Total	2009 (p)	% Total
Organismos internacionales	4 141.50	40.5	4 714.20	44.5	4 333.30	43.2	4 843.40	65.2
Banco Mundial	761.90	7.5	696.50	6.6	624.70	6.2	543.50	7.3
BID	1 837.80	18.0	1 967.80	18.6	1 960.70	19.6	2 052.30	27.6
CAF	1 202.40	11.8	1 867.00	17.6	1 734.20	17.3	1 759.20	23.7
FLAR	300.00	2.9	166.70	1.6	13.70	0.1	475.70	6.4
Gobiernos	1 830.00	17.9	1 685.10	15.9	1 530.10	15.3	1 382.20	18.6
Bancos	4 163.10	40.8	4 137.10	39.0	4 103.40	40.9	1 151.00	15.5
Global 2012	510.00	5.0	510.00	4.8	510.00	5.1	94.70	1.3
Global 2015	650.00	6.4	650.00	6.1	650.00	6.5	644.20	8.7
Global 2030	2 700.00	26.4	2 700.00	25.5	2 700.00	26.9	193.00	2.6
Proveedores	80.70	0.8	68.80	0.6	61.70	0.6	54.40	0.7
Total deuda externa	1 0215.30	100	10 605.20	100	10 028.00	100	7 431.00	100

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Autores. Tomado de: Acosta, 2009: 80

En cuanto al financiamiento identificado en el año 2009, ascendió a US\$ 3.239 millones, un 240% adicional al de 2008. El financiamiento excepcional llegó a US\$ 751 millones, que corresponde a créditos de organismos internacionales como el Fondo Latinoamericano de Reserva –FLAR– (US\$ 480 millones) y el BID (US\$ 271 millones) (Acosta, 2009: 73).

El tema de la gestión de la deuda juega un papel predominante en el marco de la construcción de una NAFR y el financiamiento para el desarrollo. Sobre la base del reporte de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC 2009) se profundizó el año pasado la discusión sobre la ilegitimidad e ilegalidad de la deuda externa, en especial la comercial. En un primer paso, Ecuador optó por una solución pragmática con la recompra del 91 % de los bonos Globales 2012 y 2030 a un precio de 35 centavos por cada dólar. Con esta renegociación, que costó US\$ 900 millones, se eliminó casi un tercio de la deuda externa y ahorró US\$ 7.505 millones en el período 2008-2030 (MEF, 2009).

Sin embargo, un desarrollo eficaz y sostenible exige acelerar esfuerzos para crear un mecanismo de reestructuración como el Tribunal Internacional de Arbitraje de la Deuda Soberana, reclamado hace varios años. Y recalcar una estrategia consistente en negociaciones responsables de nuevos créditos, con criterios inapelables sobre lo que es ilegal e ilegítimo, una veeduría permanente de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y un control parlamentario.

Otra crítica fundamental advierte que Ecuador ha sostenido al modelo de acumulación extractivista, con algunas diferenciaciones sustanciales en tanto se registra una mayor

participación del Estado en: el control del manejo minero y petrolero; en la repartición de la renta que estas actividades primario-exportadoras producen; y en los ingresos que permiten ampliar el contenido y la cobertura de las políticas sociales.

En el PNBV existe la intención expresa de transitar hacia una nueva modalidad de acumulación y de re-distribución, sustentada en los conocimientos y en los servicios, preferentemente turísticos, aunque aún pesa la inercia de la tradicional economía primario exportadora. Sin embargo, la decisión gubernamental de impulsar el desarrollo de la minería metálica a gran escala parecería contradecir la concreción de esta transición. En contra también aparece el Programa de Estrategias Productivas, impulsado por el Ministerio Coordinador de la Producción, que favorece sólo a diez sectores claves de la actual estructura de la economía ecuatoriana, la mayoría de los cuales están afincados en el ámbito de las actividades primarias: acuicultura, biocombustibles, consultoría y software, floricultura, frutas y hortalizas procesadas, metalmecánica, pesca y derivados, silvicultura y madera, transporte y logística, y turismo (Acosta, 2009: 11).

### **Desigualdad estructural y medio ambiente**

Por otro lado, hoy en día la mayoría de los países en América Latina y el Caribe (ALC), incluyendo Ecuador, están catalogados dentro del rango de ingreso medio,<sup>6</sup> lo que acentúa

bierno de Ecuador rechaza las prescripciones de las IFI y terminó en 2007/2008 los contratos con el BM y FMI, canceló la deuda respectiva y expulsó a los representantes del país.

<sup>6</sup> Según esta clasificación los receptores de renta media-baja (como Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana) han cubierto necesidades en los sectores de actividad, desde la educación y la salud hasta la preservación ambiental. Por su parte, los receptores de renta media-alta (Costa Rica, Panamá y Uruguay) cubrieron un perfil de necesidades vinculado a la aplicación de avances científico-tecnológicos a la economía, así como al fortalecimiento institucional, tanto público como no gubernamental (CEPAL-UN, 2010: 7).

## CAPÍTULO VI

la tendencia de decrecimiento de la CI, ya que *“la lógica que generalmente ha seguido la asignación de la AOD ha priorizado los países de menores ingresos sobre los de renta media y ha relegado a un segundo plano a muchos países de la región”* (CEPAL-UN, 2010: 3).

Por esta razón debe ampliarse el debate acerca de la desigualdad, que presenta en ALC<sup>7</sup> los índices más altos a nivel global. Especialmente si se tiene en cuenta que Ecuador -con El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana- forma parte del grupo de países con brechas severas de bienestar<sup>8</sup> y consta entre los 15 países más desiguales del mundo.<sup>9</sup>

Un problema creciente es el deterioro del medio ambiente, ya que el país, junto a Brasil y Perú, se encuentra con los mayores niveles absolutos de impacto ambiental (CLAES, 2010: 3), y es la nación sudamericana con el nivel más alto de impacto relativo en el puesto 22 (CELA, 2010: 5). Esto se ve en la reducción del 35% de sus glaciares, y que- con Brasil- el 80% de sus emisiones de dióxido de carbono provengan de la deforestación (CLAES, 2010: 13).

<sup>7</sup> En los países de ingresos medios-altos de ALC un 35% de la población es pobre y un 14,7% indigente; mientras que en los países de ingresos medios-bajos en conjunto el 52,1% son pobres y el 26,8% indigentes. (Ver: La hora de la Igualdad, 2010: 203; Informe PNUD, 2010: 6).

<sup>8</sup> Países con población joven, precariedad en el mercado de trabajo, alto contingente de trabajadores informales, bajos ingresos y sin protección social asociada al empleo: un 75% de las personas dependientes de los trabajadores formales se encuentra entre los jóvenes y trabajadores informales. El porcentaje restante está compuesto por los inactivos, los desempleados y los ancianos. Su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita alcanza, en promedio, poco menos de 2.000 dólares. Con baja carga tributaria que impide asignar recursos significativos a las necesidades de educación, seguridad y asistencia social y de salud para toda la población. Estos países presentan, a su vez, una incidencia de la pobreza superior al 45% (Ver Doc. La hora de la igualdad, 2010: 204).

<sup>9</sup> La mayor desigualdad está en Haití, Ecuador, Brasil y Colombia (Informe PNUD, 2010).

Por otro lado, es cada vez más recurrente la deforestación por explotaciones mineras o de hidrocarburos en Perú y Ecuador, disminuyendo la resiliencia de los ecosistemas y haciéndolos más vulnerables al cambio climático (CLAES, 2010: 16); a lo que se añade la crisis regional fruto de las exportaciones de materias primas, que para los países de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), es del 59,8 %, cifra que alcanza sus topes en los países andinos (Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia) con el 81%, y un máximo del 88% en Chile (CLAES, 2010: 20).

Esta situación de explotación sin procesa de la naturaleza, ha generado conflictos, *“incluyendo las protestas en Ecuador, primero frente a la ley minera, y sobre la futura normativa en recursos hídricos, así como oposiciones locales en Bolivia ante la explotación minera o petrolera”* (CLAES, 2010: 25).

Sin embargo, un proyecto que se destaca por su importancia es la firma del acuerdo de no explotación del bloque ITT en el Parque Yasuní el 3 de agosto 2010. Esta propuesta nacida a principios del 2007, propone dejar bajo tierra 846 millones de barriles de petróleo, a cambio de que el Estado ecuatoriano reciba al menos el 50% de los recursos que percibiría en caso de explotar esta reserva, es decir US\$ 3.600 millones con un plazo de 13 años. Logró su reconocimiento a nivel internacional y un papel vanguardista, pues está dirigida a evitar más que a reducir las emisiones de carbono, y ya cuenta con el apoyo de varios cooperantes, entre los que destacan: Alemania con el único aporte concreto de un fondo de € 50 millones anuales, a más de Bélgica y España.

Como mecanismo se ha propuesto la creación de un fideicomiso. Una primera propuesta surgió en diciembre del 2009 y otra en julio del 2010 cuando se afinaron



algunos elementos de toma de decisiones. Sus características son: un fideicomiso con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como garante internacional de que los aportes exteriores se dedicarán a los fines estipulados por el Estado, y una garantía de que el petróleo del ITT se quedará bajo tierra. Se acordaron 5 ámbitos de inversión: energías renovables; manejo del sistema nacional de las 44 áreas protegidas, que corresponden al 20% del territorio nacional; restauración y reforestación a nivel nacional del ecosistema; desarrollo social con atención prioritaria de la región Amazónica; y, finalmente, inversión en ciencia y tecnología, paso importante para construir una “nueva economía basada en el bio-conocimiento y en el servicio” como dice el PNBV.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Otras dificultades a las que se enfrenta el país son: el aumento de sus importaciones en US\$ 1.331.100 millones, ya que entre enero y mayo de 2010 llegaron a US\$ 6.879.600 millones a diferencia del mismo período en 2009, con US\$ 5.546.500 millones (El Comercio, 23-VI-2010: 7); la inversión social puede verse afectada por el ajuste presupuestal en alrededor del 1% (US\$ 189 millones menos de lo que debía devengarse), los pagos a los préstamos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (capital de US\$ 858 millones a pagarse en 12 años al 7% y pago de intereses de US\$ 180 millones en enero próximo) y por la necesidad de mayor presión en el Servicio de Rentas Internas (El Comercio, 22-VII-2010: 6). En este último sentido, el promedio de la presión tributaria de ALC es muy baja, (18%) en relación al PIB, sobre todo en comparación con las necesidades de recursos que están implícitos en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos (La hora de la igualdad, 2010: 44). Además, su aumento ponderado (creció del 12,8% en 1990 al 18,4% en 2008) se da por el incremento de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en países como el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela (La hora de la igualdad, 2010: 44).

#### Recuadro 4: Yasuni – ITT ¿Firmado el fideicomiso – resuelto el problema?

A pesar de que los mayores ingresos de Ecuador se deben a la exportación de Petróleo, un 60% de las exportaciones ecuatorianas actuales, y que las rentas petroleras han financiado en promedio el 26% de los ingresos del Estado entre 2000 y 2007, no ha habido mayor impacto en la mejora de las condiciones de la vida de la población pobre, sobre todo de los indígenas que viven en las zonas de explotación amazónicas (Huaoranis, Waoranis, Kichwas y Shuar). Al contrario, ha conducido a un significativo deterioro ambiental y afectado gravemente su bienestar y salud. La deforestación, fuertemente asociada a la actividad petrolera y minera, afecta 198.000 hectáreas por año, con una tasa anual del 1,4%, de las más altas en ALC.

Un ejemplo claro se observa en el caso del Parque Yasuní, ubicado al norte del país, en la provincia de Sucumbios. Su gran diversidad alberga en una sola hectárea una mayor biodiversidad con 644 especies: más del total de especies nativas de árboles de Estados Unidos y Canadá. Por esto, fue declarado el 20 de noviembre de 1979 como reserva de la biosfera por la UNESCO, sujetándose a las “Estrategias de Sevilla” (1995), documento que resalta las funciones de las reservas (artículo 3) y su importancia no sólo para las comunidades locales, sino también para impulsar un modelo sostenible de desarrollo. El Yasuní posee grandes reservas de crudo pesado (aproximadamente 900 millones de barriles de crudo de 14.7° API), y la parte ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini) está enroddada y afectada por bloques petroleros: al lado ecuatoriano el bloque 16 y 31 y al lado peruano el bloque 67. Pero, por su baja calidad no representará mayor ingreso para el país, total que: *“Dejar el crudo en tierra, recibiendo desde el exterior al menos la mitad del ingreso que se dejaría de recibir por exportar el crudo, resulta más provechoso que extraerlo”* (Acosta, 2010)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Sin embargo, siguen posiciones controversiales sobre la explotación de los recursos naturales no renovables, manifestadas en las protestas contra la nueva Ley de Hidrocarburos. Allí se establece que el 12 % de las utilidades del petróleo permanecerán en la Amazonía, y, en el caso de la Ley de Minería quedará el 60% de las regalías que las empresas

# CAPÍTULO VI

Por esto, algunos se preguntan si la iniciativa no ha sido un acto simbólico como una oda a la naturaleza, que finalice las pugnas después de la disolución del equipo negociador por parte del Presidente de la República y la renuncia del ex Ministro de Relaciones Exteriores a fines del 2009; o si esto significa un paso hacia una economía post-petrolera y un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sustentable. Si bien, el problema no queda resuelto con la firma del fideicomiso, las organizaciones de la sociedad civil, los equipos de negociadores, y los políticos involucrados en el proceso han logrado un hito en el camino para realizar el Derecho de la Naturaleza y los Derechos Humanos consagrados en la constitución ecuatoriana, que permitan un desarrollo acorde con los principios del *sumak kawsay* (Buen Vivir) y aportar a la lucha contra el cambio climático.

2009 en un nivel cercano a los US\$ 120.000 millones, lo que significa un promedio de 0,3% del PIB de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), todavía lejos del objetivo de 0,7%, acordado en la Declaración de Monterrey (2002). (Ver gráficas en capítulo 3 de esta publicación) En comparación con otros 22 países latinoamericanos, Ecuador ha recibido un promedio de 3,4% del total del financiamiento no reembolsable.

En los últimos años el país no ha experimentado mayores cambios. Desde 1999 a 2009 la cooperación no reembolsable (CNR) ha representado en promedio un 0,78% del PIB<sup>13</sup> y el 2,8% del Presupuesto General del Estado.

## La cooperación no reembolsable

A nivel internacional la AOD<sup>12</sup> ha quedado en

deben pagar al Estado para las comunidades donde se ubiquen los yacimientos. Según el Presidente Rafael Correa "la discusión es explotemos con toda la responsabilidad ambiental, con responsabilidad social y que la plata quede en nuestras comunidades para salir de la pobreza" (El Ciudadano, 29 Julio 2010). A pesar del beneficio para la población, se sigue una lógica extractivista, que ha perdido últimamente más que nunca la credibilidad (con el desastre del British Petroleum en el Golfo de México y los derrames de crudo repetidos en Ecuador) de si realmente existe la tecnología y la disposición de la industria petrolera para invertir en y garantizar la responsabilidad ambiental y social que ha prometido a nivel global desde hace años.

<sup>12</sup> La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) incluye la cooperación no reembolsable y debe cumplir con 3 criterios: a) ser otorgada por el sector público (gobiernos nacionales, organismos internacionales financieros y no financieros, gobiernos locales y regionales o por agencias dependientes de ellos). b) El objetivo primordial debe ser la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo (los que se encuentran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo). c) Debe tener un carácter concesional, es decir, las condiciones financieras deben ser mucho más flexibles que las que rigen otras operaciones comerciales con los países en desarrollo (es necesario que dispongan de un nivel de concesionalidad o gratuidad de al menos 25 %). La AOD puede entonces prestarse a través de los gobiernos nacionales (cooperación bilateral),

a través de organismos internacionales multilaterales o a través de organismos administrativos descentralizados, una forma de ayuda bilateral.

<sup>13</sup> Cabe recalcar que esto se debe a los años de la crisis 1999-2002 con un promedio del 0,89%; actualmente representa un 0,56% (AGECI, 2010: 46).

**Tabla 4. La Cooperación no reembolsable en Ecuador**  
(millones de dólares)

Cooperante	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Multilateral	17,65	25,6	39,3	60,89	64,3	54,13	116,86	109,77	109,77
Bilateral	87,5	159,52	101,08	141,22	166,5	119,76	92,25	105,53	105,53
ONG	15,28	42,72	49,66	57,09	58,94	77,21	93,47	72,06	72,06
Multidonantes						0,53	0,44	1,12	1,12
Coop. Descent								0,74	0,74
Coop. Sur-Sur									
Coop. Triangular									
<b>Total</b>	<b>120,43</b>	<b>235,6</b>	<b>188,5</b>	<b>259,2</b>	<b>289,74</b>	<b>251,62</b>	<b>303,02</b>	<b>289,22</b>	<b>289,22</b>

Fuentes: AGECI (2010: 46, 49); INECI (2007) hasta 2006; AGECI, 2008<sup>14</sup>. Elaboración propia

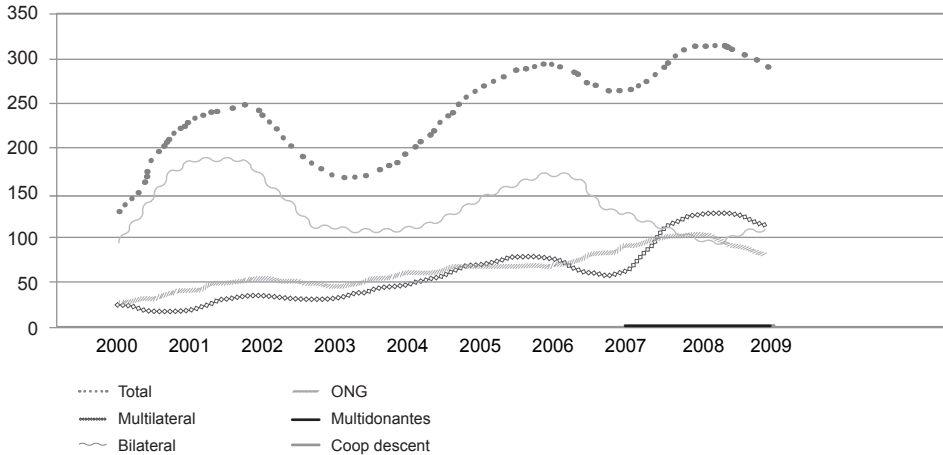
<sup>14</sup> Los datos de los años 2000-2004 han sido puestos en cursiva ya que existen pequeñas diferencias entre las cifras presentadas en el informe de AGECI (2010) y las de las otras fuentes. Aquí se ha optado por mantener las que corresponden a la suma desgregada de acuerdo a la fuente de cooperación. Para AGECI, los totales en relación a los desembolsos desgregados son: 2000: US\$ 119.980 millones (US\$ 0,45 millones menos); 2001: US\$ 226.800 millones (US\$ 3.780 millones más); 2002: USD 235.600 (US\$ 7.760 millones más); 2003: US\$ 165.700 millones (US\$ 1.5 millones más); 2004: US\$ 188.500 millones (US\$ 1,54 millones menos). Asimismo, existe una duda respecto al uso de los totales a veces como montos (AGECI, 2010: 46) y otras como desembolsos (AGECI, 2010: 49), que según AGECI significan: a) Monto plurianual total: aporte financiero no reembolsable total de la cooperación para la ejecución de proyectos vigentes; b) monto desembolsado: flujos monetarios provenientes del cooperante, programados por un período para la ejecución del alguno de los componentes de un programa o proyecto y que forma parte de un monto plurianual. Un ejemplo de esta dificultad aparece en la CD, que registra US\$ 2.960 millones en los montos de 2007-2009 (AGECI, 2010: 47-48). Sin embargo, de acuerdo a la tabla de desembolsos sólo US\$ 0,74 millones fueron montos desembolsados, pero es esta última la cifra que se suma en los montos desembolsados del período (AGECI, 2010: 49), la misma que se utiliza como Monto de Cooperación (AGECI, 2010: 46). Un análisis más detallado para 1997-2006 y la cooperación reembolsable en: Celi, Molina y Weber, 2009: 21-25.

Como puede apreciarse, ha habido una tendencia a recibir mayor CI en el país, pasando de US\$ 120 millones en el año 2000 a US\$ 289 millones en el 2009, incremento permanente, con excepción de los años 2003 y 2004, y con un promedio anual de US\$ 233 millones. Asimismo, se aprecia una disminución de la cooperación bilateral en los últimos 3 años, que a pesar de esto es la principal fuente de CNR en el período (US\$ 1.251 millones). Por su parte, la cooperación multilateral y de las ONG ha tenido una presencia progresiva y un promedio anual similar (US\$ 96,5 millones y 97,5 millones respectivamente), aunque es notable el incremento de la multilateral desde 2007, así como la reducción de ambas entre 2008-2009, lo que se refleja en el decrecimiento total de la CI en este último año (Ver Gráfica 5).

En relación a la cooperación multidonante, CD y Sur-Sur no hay mayor relevancia para el balance, por la falta de datos acerca de los montos (por ejemplo, de los 22 proyectos de CD), así como por la no cuantificación de determinada ayuda (como en el caso de la CSS).

# CAPÍTULO VI

**Gráfica 5: Tendencias de la cooperación no reembolsable 2000 - 2009**  
(millones de dólares)



Fuentes: AGECI (2010: 46, 49); Hasta 2006: INECI (2007); AGECI, 2008. Elaboración propia

Para el período 2007-2009 (Ver AGECI, 2010: 45-49; 98-102; 116-163), se encuentra información de 2.027 proyectos ejecutados con CNR, por un monto total de US\$ 1.362.640 millones, de los cuales US\$ 1.097.100 millones provienen de fuente oficial<sup>15</sup> (80,5%) y US\$ 265,500 millones (19,5%) de fuente no oficial. El monto desembolsado fue de US\$ 843,200 millones, con lo que se llega a un 62% del monto original, siendo el 2008 el año en que hubo más desembolsos (US\$ 303 millones).

Estos aportes son financiados por 48 cooperantes, descollando la cooperación bilateral de 30 países con US\$ 568,700 millones (41,7% de los aportes), luego la cooperación multilateral con USD 526,300

millones (38,6 %); y por último las 129 ONG internacionales, con USD 262,570 millones (19,3%).

Los principales cooperantes son: la Comunidad Europea, como la principal multilateral, con 90 proyectos, montos por US\$ 291,230 millones y desembolsos por US\$ 174,760 millones; Estados Unidos, el principal bilateral con 482 proyectos, montos por US\$ 201,260 millones y desembolsos por US\$ 161,230 millones. Asimismo se encuentran: la ONU como segundo multilateral, con 242 proyectos, montos por US\$ 147,140 millones y desembolsos por US\$ 97,100 millones; y también aparecen entre los primeros cooperantes bilaterales, España con 217 proyectos, montos por US\$ 138,880 millones y desembolsos por US\$ 87,240 millones y Alemania con 68 proyectos, montos por US\$ 97,400 millones y desembolsos por US\$ 34,700 millones.

A su vez, las modalidades de la CNR son: cooperación financiera (US\$ 745,340 millones,

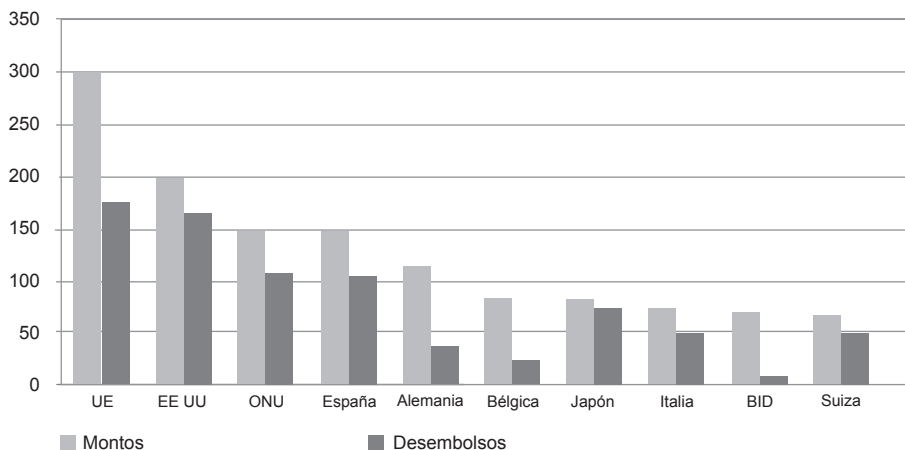
<sup>15</sup> Recursos que proceden de gobiernos y/o donantes multilaterales y se destinan a gobiernos, previo acuerdo oficial. Por montos, la procedencia de Fuente Oficial es: US\$ 568,670 millones bilateral y US\$ 526 millones multilateral. En la No Oficial, US\$ 262,570 millones provienen de ONG y US\$ 2,960 millones de CD.

## CAPÍTULO VI

61%), financiera/técnica (USD 328,600 millones, 24%), técnica (US\$ 86,120 millones, 6%), apoyo presupuestario (US\$ 85,960 millones, 6%. Ver Tabla 5) y Canje de Deuda

(US\$ 69,530 millones, 5%). Se ha distribuido primordialmente hacia el sector público (59%) y privado (32%)<sup>16</sup>, y en menor medida a los organismos internacionales ejecutores (9%).

**Gráfica 6. Principales cooperantes en Ecuador (CNR-USD Millones)**



Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia

**Tabla 5. Montos de cooperación por modalidad 2007-2009**

Modalidad	Monto USD (millones)	%
Financiera N/R	745,34	61%
NR/Técnica	328,6	24,10%
Técnica	86,12	6,30%
Apoyo presupuestario	85,96	6,30%
Canje Deuda	69,53	5,10%
Voluntarios	20,88	1,5%
Ayuda Humanitaria	17,57	1,30%
Becas	8,5	0,60%
Donaciones	0,13	0%

Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia

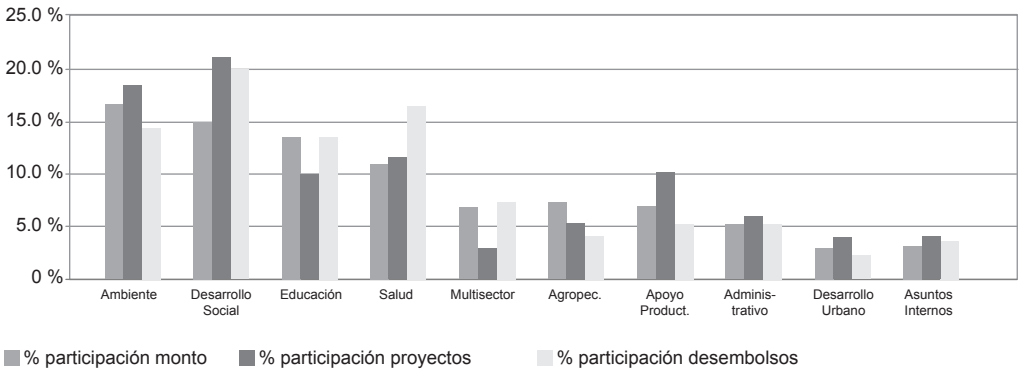
<sup>16</sup> Por sector público se entiende al Gobierno Central y los GAD; por sector privado las ONG, locales e internacionales y las OSC.

# CAPÍTULO VI

De acuerdo a su contribución en montos, la CNR se dirige hacia diversos sectores (ver Gráfico 7): el principal es Medio Ambiente con US\$ 228,690 millones (17%), seguido por Desarrollo Social con US\$ 199,840 millones (15%), Educación equivalente a US\$ 173,280 millones (13%) y Salud con US\$ 146 millones (11,2%). Por desembolsos, los sectores reciben los recursos así: Desarrollo Social con US\$ 159,670 millones (20%),

Salud con US\$ 129,250 millones (16%), Ambiente con US\$ 113,230 millones (14%), y Educación con US\$ 102,400 millones (13%). Y por número de proyectos, el principal sector es Desarrollo social con US\$ 423 millones (21%), seguido por Ambiente con US\$ 370 millones (18,3%), Salud con US\$ 228 millones (11,2%), Apoyo Productivo con US\$ 205 millones (10,1%) y Educación con US\$ 199 millones (9,8%).

**Gráfica 7. Cooperación no reembolsable por sector de Intervención**



Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia

### 3. LA GESTIÓN DE LA AYUDA INTERNACIONAL

Un análisis ulterior servirá para comprender las tendencias de la CNR en Ecuador en relación a los mecanismos de la cooperación descentralizada y la cooperación Sur-Sur. Especialmente por su aporte frente a la proliferación y fragmentación de los programas y proyectos, para los que AGECI/SENPLADES tienen que armar una estrategia de alineamiento orientado al PNBV y los Planes de Desarrollo Territorial con indicadores adecuados y coherentes.<sup>17</sup>

A la par, deben coordinar entre las entidades regionales respectivas, el gobierno central y los actores de la cooperación.

COPE, AME, CONAJUPARE y SENPLADES, para permitir a los GAD diseñar sus planes de desarrollo tomando en cuenta la asignación equitativa de recursos, una mejor coordinación, la articulación con el PNBV, así como procesos de planificación participativa, rendición de cuentas y control social. Su finalidad es fortalecer y consolidar progresivamente el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), para articular la planificación nacional con la de los niveles territoriales de gobierno, diseñar instrumentos metodológicos, fortalecer capacidades institucionales, crear espacios de coordinación para la socialización de marcos normativos asociados a la planificación y el diseño del sistema descentralizado de gestión de la CI (Ver CONCOPE, 2010).

<sup>17</sup> Existe una Alianza Estratégica conformada por el CON-

### Recuadro 2. ayuda presupuestaria sectorial y veedurías ciudadanas

En el marco de la ayuda presupuestaria sectorial, la Unión Europea apoya la implementación del Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE) con del Programa trienal de Apoyo al Plan Decenal (PAPDE) con un monto no reembolsable de US\$ 41,2'. Mediante esta modalidad no sólo quiere fortalecer la apropiación y alineación dentro del marco de la DP sobre la eficacia de la ayuda sino que promueve también desde el año 2009 la conformación de una Red Ciudadana de Acompañamiento al PDE. Educuidadania está conformada por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil y 4 ONG: Grupo Faro, Diagonal-Ecuador, Save the Children y CARE-Ecuador, y ha alcanzado una colaboración entre la UE, el Ministerio de Educación y otras entidades estatales claves. Su meta es generar información sobre el cumplimiento de los 8 objetivos del PDE de manera desagregada y territorial para llegar a la población en los municipios. Para ejercer el derecho de vigilancia y hacer posible un acompañamiento crítico desde la ciudadanía ofrece también una capacitación a nivel cantonal.

En este caso la Comisión Europea tiene un rol facilitador, proceso interesante que puede dejar algunas lecciones por aprender<sup>18</sup>; si bien y aún debe pensarse una estrategia para ampliar e institucionalizar esta iniciativa en el futuro sin el apoyo financiero de la UE; a la vez que ir más allá a que la ciudadanía no es la única instancia que debe vigilar el apoyo presupuestario y se observa que la controlaría y el control legislativo no tienen la suficiente experiencia ni la capacidad técnica y autonomía para seguir esta lógica de gestión por resultados. No obstante, esto es importante dado los riesgos y desafíos de la ayuda presupuestaria: la corrupción, la desviación

y discrecionalidad, además la concentración del poder sobre los recursos en el Estado sin involucrar a otros actores.

Por otro lado, la SENPLADES, encargada de la integración de los planes regionales con el PNBV, inició en junio de 2010 el Segundo Proceso de Veedurías Zonales al PNBV, que contempla la instalación de grupos de veedores en cada una de las zonas de planificación, para realizar el seguimiento a la implementación de una política pública de manera libre y autónoma.<sup>19</sup>

### La Cooperación Descentralizada

La cooperación descentralizada (CD) es vista como un instrumento importante que fomenta las capacidades locales, pero todavía poco explorado y sistematizado en Ecuador. Sin embargo, es posible expresar las siguientes líneas de su gestión dentro de la renovada estructura descentralizada.

La actual Constitución (Art. 253) propone cambios a nivel de ordenamiento territorial y la descentralización de la gestión pública, así como la articulación transversal del Sistema Nacional de Planificación a la participación ciudadana por medio de Consejo (s) Nacionales / Regionales / temáticos de planificación, con amplia representación de sectores sociales.

Estas ideas, plasmadas en el PND y el PNBV plantean: a) condiciones para mejorar la gobernabilidad local (Ver Sanahuja, 2008: 33; IAD, 2004: 10), con una financiación adecuada

<sup>18</sup> Para ampliar la información, ver: "Hacia una nueva generación de estrategias de cooperación para el desarrollo, Mayo 2010", en: [www.educuidadania.org](http://www.educuidadania.org) Agradecemos la información brindada por Donata von Sigsfeld, agregada de cooperación-Delegación de la UE en Ecuador y a Orazio Belletini, Director Grupo Faro.

<sup>19</sup> Otra iniciativa importante consiste en la implementación de veedurías en relación al cumplimiento de los objetivos del PNBV. Un ejemplo de estos mecanismos es el apoyo de la UE a la conformación de veedurías (a través de una convocatoria vigente hasta agosto de 2010) para conformar el "Programa de Diálogo y Veeduría Ciudadana al PNBV, con énfasis del Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible".

## CAPÍTULO VI

para los GAD; b) suficientes márgenes de autonomía en el ejercicio de la política; y c) la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, tanto para que las autoridades locales rindan cuentas hacia los ciudadanos, como para que los funcionarios locales lo hagan hacia las autoridades locales. Así, se ha estipulado un nuevo ámbito con el COOTAD,<sup>20</sup> para superar un problema sensible en el área como es el elevado costo de transferencias para la descentralización fiscal.

En relación a la CI, la repercusión de este nuevo marco servirá para conseguir una mayor autonomía fiscal de los gobiernos seccionales, que ha llevado a que *“una coordinación deficiente y la rivalidad muchas veces existente entre las diferentes organizaciones de la cooperación puedan aún agravar la inconsistencia del proceso en el Ecuador”* (IAD, 2004: 3). Por otra parte, se han establecido algunas sinergias importantes en este sentido.

Sin duda, la más importante proviene de la Constitución de 2008, que otorga la facultad de gestionar a los gobiernos descentralizados la cooperación, razón por la cual se han iniciado el trabajo conjunto entre la Secretaría Técnica-AGECI y los sistemas descentralizados de la cooperación, provincial (CONCOPE: Consorcio de Consejos Provinciales), municipal (AME: Asociación de Municipalidades del Ecuador) y parroquial-rural (CONAJUPARE: Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales); así como con

las agencias de cooperación nacional,<sup>21</sup> las descentralizadas y las ONG internacionales.

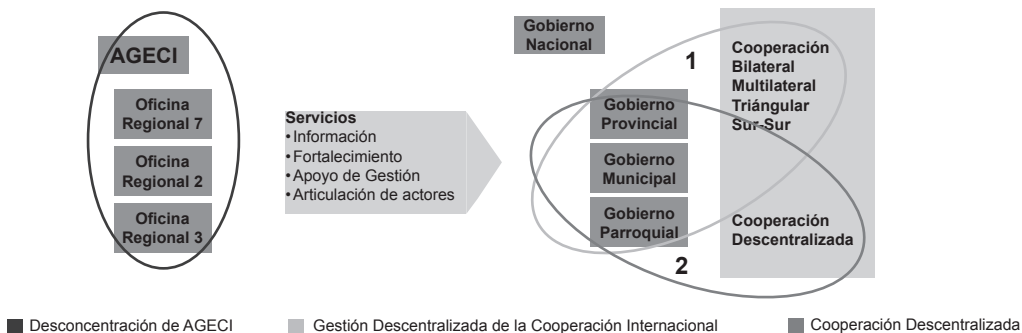
Sin embargo, la complejidad para la coordinación puede ser mayor debido a la multiplicidad de las agendas y en algunos casos aquella *“desconfianza que suscitan las instituciones y sistemas de gestión del país receptor”* (Sanahuja, 2008: 3). Más aún porque no queda claro cuál será el rol entre las oficinas regionales que plantea abrir la AGECI y los organismos de los GAD. Si bien se reconoce que los GAD *“tienen el mandato constitucional de negociar y gestionar la cooperación internacional directamente y de manera autónoma”* (AGECI, 2010: 34), no se establece todavía el ámbito de competencias. La propuesta de AGECI y su “desconcentración” gira en torno al impulso de la armonización y coordinación de programas y proyectos a nivel regional y local, fortaleciendo la capacidad de negociación y gestión, así como en apoyo técnico para su seguimiento y evaluación.

<sup>20</sup> El nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), contempla que los GAD participen del 21% de los ingresos tributarios/permanentes y del 10% de los no petroleros/no permanentes, que corresponden al Estado Central. Actualmente se debate su implementación y aplicación en el nuevo presupuesto (2011). Un punto importante, especialmente respecto a las regiones 1,2 y 3 es que se mantienen las leyes 010 y 047 que garantizan a los GAD de la Amazonía su participación en la renta petrolera y por hidroeléctricas.

<sup>21</sup> Destacándose los casos bilaterales de la cooperación belga, española y estadounidense; de las agencias descentralizadas españolas y de las comunidades autónomas; y las agrupaciones de ONG como el Foro de Actores Belgas en Ecuador (FABEC), el grupo de ONG españolas. (Un informe sobre la actividad de AGECI sobre las ONG internacionales se presentó en 2009).



Gráfica 8. Subsistema de gestión descentralizada de CI



Fuente y elaboración: AGECI, 2010.

De acuerdo a la gráfica 8, para AGECI la gestión descentralizada (círculo 1) considera la relación entre los GAD (Provincial, Municipal, Parroquial Rural) y sus organizaciones representativas (CONCOPE, AME, CONAJUPARE), con la cooperación bi- y multilateral internacional, por medio de convenios de cooperación entre países y en función de ellos, y los acuerdos de los distintos actores para realizar acciones directas en los territorios. Para, la CD (círculo 2) se considera la relación directa y autónoma entre los GAD y la cooperación local de los diferentes países y la relación directa entre entidades subnacionales u otros actores.

Por otro lado, la proliferación de donantes sigue siendo un reto, pues el nuevo marco de planificación del PNBV supone una coordinación no sólo a nivel general, sino la armonización del marco de la ayuda en el territorio. Una iniciativa importante que se lleva a cabo en el país es el programa marco ART-PNUD<sup>22</sup> que brinda un enfoque a

los donantes para fortalecer y cooperar con los gobiernos, avance significativo dentro del área del “nuevo multilateralismo”. Se ha apoyado la creación y consolidación de espacios pluri-institucionales a nivel provincial, representativos de desarrollo del territorio y la creación de Grupos de Trabajo GT (o Grupos de Diálogo en la Frontera Norte).<sup>23</sup>

De todas maneras, y más allá de la reestructuración de la gestión de las nuevas formas de CI, apenas se registran 22

sión en tres nuevas provincias a partir de mediados y finales de 2009: El Oro, Loja y Esmeraldas. Busca Favorecer un compromiso de los actores territoriales y de la CI para apoyar: el Plan Nacional de Desarrollo Humano con enfoque territorial; fortalecer el enfoque territorial en los Planes y políticas nacionales; y fomentar el intercambio de buenas prácticas territoriales entre las áreas geográficas donde opera el programa y entre los demás territorios del país.

<sup>23</sup> En estos territorios los GT han priorizado respectivamente cantones de intervención (16 en total) y proyectos de impacto rápido, los cuales fueron implementados con fondos complementarios de las instituciones locales y articulación institucional y de la comunidad para su ejecución (Ver. Documento Preliminar ART). Esto se encuentra en concordancia con los resultados del análisis estratégico territorial para priorizar la intervención de la cooperación en el territorio nacional.

<sup>22</sup> El Programa ART/PNUD actúa en cuatro provincias: Carchi, Azuay, Los Ríos y Bolívar, previendo una expan-

# CAPÍTULO VI

proyectos correspondientes a US\$ 2,960 millones. En cuanto a las asignaciones (con un 56% de desembolsos) la CD (3%) y la triangular (sin cuantificar) están en los dos últimos escalones debido a que no se posee información y su ejecución financiera principal será el 2010.

Algo similar se aprecia al observar la CI por sectores de intervención, ya que el sector administrativo aparece en el sexto lugar, con US\$ 66,500 millones de aporte y un desembolso del 55,7% (US\$ 37 millones).<sup>24</sup> Por último, no deja de llamar la atención que

siga siendo el Gobierno Central la principal entidad ejecutora de la CI, con la mitad de la participación en los montos 2007-2009 (552 proyectos que equivalen al 27%; y US\$ 675,350 millones que equivalen al 50% de los montos), seguido por los organismos internacionales (31% de los proyectos (633); y 20 % de los montos, con US\$ 276,620 millones); mientras que los GAD llegan a menos del 10% (187 proyectos que equivalen al 9%, porcentaje igual en montos, 123,92') y la sociedad civil apenas llega al 5 % (con 180 proyectos, 12% del total; y 70,41', el 5% de los montos. Ver Tabla 6).

**Tabla 6. Cooperación Internacional No reembolsable por entidades ejecutoras**

Entidad Ejecutora	% Participación proyectos	Montos 2007 - 2009		Desembolsos 2007 - 2009	
		Cantidad de montos (miles USD)	% participación	Total (miles USD)	% participación desembolsos
Gobierno central	27%	675,35	50%	367,26	44%
ONG Intern.	31%	276,62	20%	238,73	28%
GAD	9%	123,92	9%	75,29	9%
Organismos internacionales	9%	127,2	9%	55,76	7%
ONG local	12%	70,4	5%	52,38	6%
Sociedad Civil	9%	68,39	5%	48,03	6%
Sector privado	2%	20,72	2%	5,71	1%
<b>Total General</b>	<b>100%</b>	<b>1.362,640</b>	<b>100%</b>	<b>843.190</b>	<b>100%</b>

Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia.

<sup>24</sup> Vale la pena destacar aquí tres proyectos: a) PRO-MODE, Programa de modernización y descentralización, ejecutado por SENPLADES con fondos de GTZ (con casi US\$ 21 millones hasta 2013, constituye la tercera parte los montos); b) Acciones de Desarrollo en la Frontera Norte, ejecutado por Plan Ecuador y financiado por USAID (US\$ 9,300 millones hasta 2011); el Programa ART-PNUD (con un monto de US\$ 3,100 millones hasta 2011) (Ver: AGECI, 2010: 110).

Algo similar sucede en la inversión final por proyectos, donde, los GAD recibieron US\$ 0,66 millones el Gobierno Central US\$ 1,200 millones y las ONG internacionales USD 0,43 millones. En relación a los desembolsos respecto del monto de este período, los GAD recibieron el 61% en comparación al

54% del gobierno central y 86% de las ONG internacionales. Los principales donantes de los GAD son: Bélgica (US\$ 31 millones de monto y US\$ 4 millones de desembolsos), Japón (US\$ 21 millones de monto y US\$ 7 millones de desembolsos), España (US\$ 18 millones de monto y US\$ 8 millones de desembolso), China (US\$ 10 millones de monto, pero no tiene desembolsos) e Italia (US\$ 9 millones de monto y US\$ 2 millones de desembolso).

### La Cooperación Sur-Sur

En concordancia con las conferencias de Doha (2008) y Washington (Diciembre-2009), Ecuador considera la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una herramienta para la diversificación de oportunidades de desarrollo que colabora en la mitigación de los efectos de la crisis económica global.<sup>25</sup>

Su contextualización se da en el Objetivo 5 del PNBV y el Art. 276, N° 5 de la Constitución, que desde el ámbito de las relaciones internacionales garantiza la soberanía nacional, promueve la integración regional e impulsa una inserción estratégica, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. Por esta razón, se espera un cambio en el rol del país para ser oferente de cooperación técnica, con una meta estratégica de convertirse en *“un actor proactivo en las iniciativas de integración latinoamericana, promoviendo la solidaridad y desarrollo endógeno, así como el intercambio de experticia y conocimiento con países amigos”* (Srouji, 2009).

<sup>25</sup> Una referencia a su definición es: *“la asistencia técnica entre países en el ámbito de desarrollo, es decir, la llamada Cooperación Sur-Sur, es una modalidad de cooperación creciente que ha sido promovida tanto por razones políticas como económicas, ya que permite el fortalecimiento de las relaciones entre pares, así como el fortalecimiento regional”* (AGECI, 2009: 20).

Los avances han sido: la construcción de una metodología para el levantamiento de las capacidades técnicas institucionales, con 138 ofertas de asistencia técnica en 18 instancias nacionales.<sup>26</sup> Esta propuesta servirá de insumo para recopilar proyectos exitosos en el anunciado “Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana” (articulado a los objetivos estratégicos del PNBV), el “Fondo de Cooperación Sur-Sur” (para apoyar proyectos e iniciativas en la región), la evaluación, incidencia y estrategia política de foros y plataformas de CSS (Ver: AGECI, 2010: 167) y también un modelo de gestión que permita conocer las buenas prácticas en la región y aprovechar de mejor manera los recursos de mecanismos multilaterales como SEGIB, SELA, CEPAL, UNASUR y CAN (Ver: AGECI, 2009).

<sup>26</sup> Concentrándose la oferta en los sectores: Educación (17), Agropecuario (16), Apoyo productivo (16), Salud (16), Desarrollo Social (14) y Medio Ambiente y Cambio Climático (9).

# CAPÍTULO VI

**Tabla 7. Análisis de cooperación Sur -Sur- Cooperación No reembolsable**

Cooperante	Proyectos		Monto de Cooperación plurianual (miles US\$)	Desembolsos (miles US\$)			
	No. de proyectos	Región		2007	2008	2009	Total
OEA	3	1	147.856	41.014	54.539	12.970	108.523
	4	2	259.849	126.786	40.173		166.958
	4	3	186.725	68.399	53.264	21933	143.597
	3	6	154.436	83.764	105.673		189.436
	8	7	913.984	229.952	307.615	216.243	753.810
<b>Total</b>	<b>22</b>		<b>1.662.850</b>				<b>1.362.324</b>
CAF	1	1	28.333		29.000	35.333	64.333
	5	2	266.969	30.200	262.208	220.071	513.109
	3	3	35.833		114.777	726.958	41.735
	1	5	75.000		75.000		
	1	6	258.751		129.376	129.376	258.751
1	7	225.000		167102		167.102	
<b>Total</b>	<b>12</b>		<b>889.886</b>				<b>1.045.030</b>
China*	1	1	12.500		12.500		12.500
	2	3	3.235.744		294.568		294.568
	1	4	12.500		12.500		12.500
	4	5	2.978.564		147.090		147.090
	1	7	12.500		12500		125.000
<b>Total</b>	<b>9</b>		<b>6.251.808</b>				<b>591.658</b>
Brasil	1	1	9.398				
	1	2	9.398				
	1	3	9.398				
	2	5	143.376				
	1	6	9.398				
2	7	134.398		125000		125.000	
<b>Total</b>	<b>8</b>		<b>315.366</b>				<b>125.000</b>
Panamá	1	1	3.999		3.999		3.999
	1	2	3.999		3.999		3.999
	1	3	3.999		3.999		
	6	6	87.544	43.575	91.559	3.075	138.209
	1	7	3.999		3.999		3.999
1	Galápagos	50.000	63.300	3000		66.300	
<b>Total</b>	<b>10</b>		<b>103.540</b>				<b>142.208</b>
CAN	1	7	365.000				
<b>Total</b>	<b>1</b>		<b>365.000</b>				
<b>Total</b>	<b>63</b>		<b>9.638.450</b>		<b>3.329.520</b>		

Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia.

\* Es importante resaltar que en el caso de China, se revisan varios proyectos de créditos, cuyo monto ascendería a US\$ 4.682.000 millones: US\$ 2.000.000 millones con Petrochina, US\$ 1.682.000 millones con Eximbank y US\$ 1.000.000 millones con la banca de China. Estos créditos han sido gestionados entre 2009-2010 de la siguiente manera: el Ministerio de Finanzas tramita con Petrochina US\$ 1.000.000 millones que se pagarían con la entrega de 36.000 barriles/día de crudo o combustible durante cuatro años; el financiamiento de Coca Codo Sinclair, referido, por US\$1.682' con venta anticipada de Petróleo (por US\$ 1.000.000 millones en 2009); Acuerdo entre la SENPLADES y la compañía china CAMC Engineering, para abrir una línea de crédito de hasta US\$ 1.000.000 millones. Esta empresa se encargará del diseño, estudio, implementación y construcción de proyectos estratégicos para el país, como: una planta de almacenamiento de productos alimenticios por US\$ 80 millones, proyectos estratégicos en el Litoral para prevención de desastres y en Galápagos, para generar energías limpias. Los créditos que se han anticipado tienen tasas entre el 6,9% (CCS) y el 7,35% (venta anticipada de petróleo) (Ver: Diario El Hoy, 15-VII-2010: 10).

**Tabla 8. Cooperación técnica no reembolsable - No cuantificada, países del Sur**

País	No proyectos	Región	Total
Argentina*	1	1	8
	2	6	
	5	7	
México*	1	1	9
	5	2	
	3	5	
Cuba*	1	1	4
	1	3	
	1	5	
	1	7	
Uruguay*	2	2	4
	2	3	
Colombia*		1	2
Chile-Japón		3	1
Total			27

Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia.

Entre los cooperantes que pueden considerarse dentro del ámbito de la CSS, se aprecia una escasa participación en relación al total de la CNR. Se encuentran 90 proyectos, de los cuales 46 corresponden a países de ALC (México con 9, Brasil y Panamá con 8; Panamá con 7, Cuba y Uruguay con 4, Colombia con 2, y Chile con 1) (Ver Tabla 8). La OEA y la CAF con 22, son los principales organismos de la región, y llama la atención que apenas exista uno registrado de la CAN (sin desembolsar). De estos, 27 pertenecen a cooperación técnica no valorada financieramente (Ver Tabla 7) de

países latinoamericanos.<sup>27</sup> De todas maneras si se analiza por montos los principales cooperantes serían la China (US\$ 6.251,800 millones), la OEA (US\$ 1.662,800 millones), la CAF (US\$ 889,880 millones) y Brasil (US\$ 315,360 millones). Sin embargo, al observar por desembolsos, se altera el orden, pues la OEA (US\$ 1.362,320 millones) y la CAF (US\$1.045,030 millones) son seguidas por China (US\$ 591,650 millones) y Brasil (US\$ 125 millones).

A su vez, Ecuador, junto a Honduras, Panamá, el Perú y el Uruguay, ofertaron acciones de cooperación horizontal bilateral al menos en una ocasión.<sup>28</sup> (Ver: SEGIB, 2008).

#### 4. PERSPECTIVAS DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA MEJORAR LA AYUDA Y EL DESARROLLO

En este último apartado, se reflexiona acerca de la necesidad de construir de manera conjunta con las OSC las políticas de desarrollo, los programas y proyectos para mejorar los niveles de transparencia y la coherencia entre dichos ámbitos. Esto significa un proceso de retroalimentación y de diálogo constante entre

<sup>27</sup> Algunos de estos proyectos quizás han sido contados por más de una ocasión, ya que los montos y períodos de desembolso coinciden, como puede apreciarse en la Tabla 6.

<sup>28</sup> Durante el Evento de Alto Nivel de Bogotá (marzo de 2010), se presentaron dos casos de buenas prácticas de CSS: La cooperación técnica electoral entre México y Ecuador que contribuyó en los procedimientos democráticos formales y las capacidades institucionales del Concejo Nacional Ecuatoriano para Elecciones, previo a las elecciones ecuatorianas de abril y mayo de 2009, con un monto de US\$ 208.478 (LAC 26); y, Ecuador brindó ayuda a Bolivia en el desarrollo de capacidades de control del dengue; la ayuda fue incondicional y tuvo como base la proximidad de los niveles de desarrollo, intereses comunes, diálogo político entre iguales y la no-interferencia como garantes básicos de una implementación exitosa, con un total de US\$ 435.595 (LAC-25). Ver: GT-CSS (2010).

# CAPÍTULO VI

las OSC, las agencias de la CI y las entidades gubernamentales, que no existe actualmente. Ni las ONG nacionales ni otras OSC y menos aún los beneficiarios comunitarios tienen espacios de participación (como, por ejemplo, en las mesas de coordinación).

También en Ecuador existe la tendencia de reducir la DP a un ejercicio meramente tecnocrático y todavía queda lejos de integrar a todos los actores del campo de desarrollo en este proceso.

Cabe resaltar la importancia de las ONG Internacionales,<sup>29</sup> nacionales y OSC nacionales como ejecutoras de programas y proyectos. En la siguiente gráfica se aprecia que: las ONG Internacionales han ejecutado un 20% del monto plurianual<sup>30</sup> y el 31% de los proyectos del total de 2.027; las ONG locales participan igual que la Sociedad Civil con un 5% en el financiamiento, ejecutando 12% y

9% de los proyectos respectivamente.<sup>31</sup> Es decir que en total las OSC aportan una tercera parte del financiamiento y ejecutan más de la mitad de los proyectos. A esto se añade que la CNR en el Ecuador que se canaliza mediante ONG extranjeras “representa alrededor del 29% del monto total destinado a la ejecución de proyectos del período 2007-2009; ascendiendo a cerca de 238 millones de dólares, de acuerdo a la fuente de Cooperación Internacional en Ecuador” (AGECI, 2010 b: 13).

En este contexto vemos una tarea importante para las OSC ecuatorianas: desarrollar la capacidad política y técnica para formular una agenda que ayude a encaminar procesos que refuercen la construcción de una Nueva Arquitectura de la Ayuda reconociendo en la práctica el derecho al desarrollo como (...) *Un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan...* (Declaración Derecho al Desarrollo, Naciones Unidas, 1986).

El Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, al ser parte del Centro de Investigaciones CIUDAD, ha participado en el proceso de Consultas Latinoamericanas a OSC y multi-sectoriales sobre Eficacia de la Ayuda<sup>32</sup>, organizada por el Open Forum, IATI, Better Aid, The

<sup>29</sup> Las diez principales ONG internacionales en el país durante el 2007-2009 son: World Vision International (Estados Unidos) con 95 proyectos y US\$ 27,710 millones de desembolsos (10,82%); Care Internacional (Estados Unidos) con 30 proyectos y US\$ 24,960 millones (9,75%); Plan Internacional INC (Estados Unidos), 16 proyectos y US\$ 124,360 millones (9,52%); Fundación Ayuda En Acción España, con 27 proyectos y US\$ 17,620 millones (6,88%); Children International (Estados Unidos), con 15 proyectos y US\$ 14,350 millones (5,60%); Sos Kinderdorf International (Austria), con 20 proyectos y US\$ 10,130 millones (3,96%); Childfund International - CCF (Estados Unidos), con 46 proyectos y US\$ 8,550 millones (3,34%); Organización Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Intercooperación Suiza, con 4 proyectos y US\$ 7,600 millones (2,97%); Intermón Oxfam - IO España, con 31 proyectos y US\$ 7,050 millones (2,75%); y Catholic Relief Services - CRS Estados Unidos, con 33 proyectos y US\$ 6,180 millones (2,42%). Es importante anotar que entre estas 10 ONG se ejecuta el 58% del total de los fondos y el 29% del total de los proyectos disponibles, y que las tres principales provienen de Estados Unidos (Ver: AGECI, 2010 b: 14-19).

<sup>30</sup> Según el Informe de ONG Internacionales la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador que se canaliza mediante ONG extranjeras “representa alrededor del 29% del monto total destinado a la ejecución de proyectos del período 2007-2009; ascendiendo a cerca de US\$ 238 millones”. (AGECI, 2010 b: 13).

<sup>31</sup> Es interesante que AGECI distingue entre ONG Internacional, local y la sociedad civil, entendiendo esta última como organizaciones de base, por ejemplo: asociaciones de productores, trabajadores, gremios u organizaciones de base de tipo social (Grupos, consorcios, federaciones, etc.).

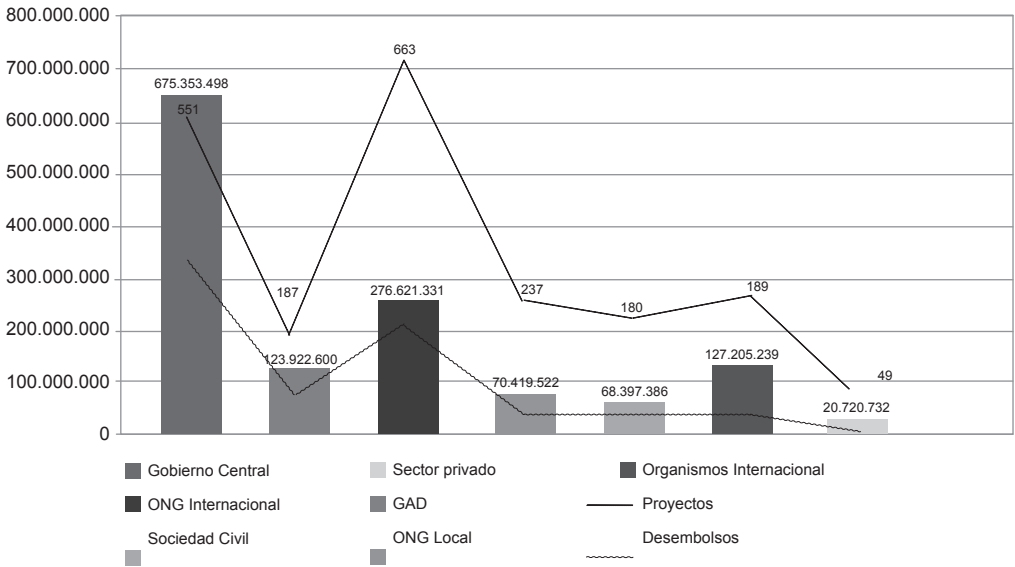
<sup>32</sup> La presentación “La Declaración de París en Ecuador” puede verse en nuestra página web [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec) De igual manera pueden descargarse los documentos de la Consulta Nacional respectiva.

# CAPÍTULO VI

Reality of Aid y ALOP para ALC.<sup>33</sup> En estas plataformas se ha creado un espacio para contribuir a reformas estructurales del sistema internacional de la ayuda y asegurar un compromiso de eficacia al desarrollo y de las OSC como piedra angular para esta arquitectura.

Retomando las críticas formuladas en Accra enfocamos tres problemas globales y nacionales, cuya solución es fundamental para superar la pobreza: la desigualdad y las inequidades de género y etnia, el medio ambiente y cambio climático y el financiamiento para el desarrollo.

**Gráfica 9. Relaciones: montos 2007-2009, número de proyectos y desembolsos de la cooperación no reembolsable por entidad ejecutora**



Fuente: AGECI, 2010. Elaboración propia.

<sup>33</sup> ALOP es la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, de la cual CIUDAD forma parte. RoA es una iniciativa de 40 redes de OSC del norte y sur en 22 países, que trabaja desde 1993 en el análisis y cabildeo de nuevas estrategias para la reducción de la pobreza y la efectividad de la ayuda. El Comité Internacional de Dirección lo integran: IBON, CCIC, AFRODAD, ALOP y EURODAD.

Durante la “Consulta Nacional Ecuador sobre la Eficacia del Desarrollo y de las OSC” los participantes expresaron una amplia gama de inquietudes y propuestas con elementos claves para impulsar una estrategia para una cooperación eficaz desde el punto de vista de las OSC, cuyo resumen presentamos en el siguiente cuadro:

# CAPÍTULO VI

## **Recuadro 3: Criterios y estándares mínimos para mejorar la eficacia de la ayuda, el desarrollo y de las OSC**

- Reconceptualizar el modelo de desarrollo (buen vivir), y salir del discurso hacia una materialización.
- Mejorar el grado de alineación con las estrategias de desarrollo de los receptores también a nivel local.
- Enfatizar las acciones que responden a las causas que generan pobreza.
- Mejorar el nivel de acción integrada de los diversos donantes, en la ejecución, misión y evaluación.
- Fortalecer y construir capacidades locales.
- Predictibilidad: Definir claramente la temporalidad de la ayuda.
- Capacidad de salir de una relación asimétrica no recíproca hacia una relación de diálogo y reciprocidad, donde existe una correspondencia de dar y recibir.
- La capacidad de las OSC y de la CI de introducir nuevos instrumentos y facilitar procesos de integración y coordinación de diferentes actores según el contexto.
- Necesidad de un marco para asegurar claridad y transparencia sobre las condiciones para la asignación de los recursos del estado y de la CI, sin suponer una relación unívoca de ninguna parte.
- Respeto a una mutua condicionalidad y corresponsabilidad.
- La coherencia y complementariedad entre la cooperación al desarrollo, la cooperación comercial y las políticas.

- La creación de una institucionalidad oportuna entre los 3 grupos de actores (Estado, CI, OSC) con una interlocución claramente definida.
- Establecer un reglamento y normativas consensuadas entre Gobierno y OSC.
- Lograr una integración de los conocimientos, las experiencias y competencias de las OSC en la redefinición de los roles y relaciones entre Estado, OSC, y CI.
- La capacidad de mejorar la gestión de los procesos de las OSC y, por ende la efectividad. Esto implica varias tareas:
- La construcción de un proceso continuo de aprendizaje, lo que exige un funcionamiento organizativo que permita la adquisición, procesamiento y transmisión de conocimiento.
- La sistematización de experiencias en base de introspección, observación y análisis de las experiencias
- La promoción de la identidad de una organización, para establecer un acuerdo común de los modelos de pensar y categorías de análisis, y, para poder generar expectativas convergentes o divergentes, conocimientos e información para buscar soluciones.
- Establecer estándares mínimos acordados para la rendición de cuentas y un marco de exigibilidad
- Crear mecanismos de comunicación accesibles y de transmisión continuada de la experiencia sistematizada y buenas prácticas.
- Elaborar y difundir un código ético para redes y plataformas.



## 5. CONCLUSIONES

Sin duda, Ecuador ha travesado cambios significativos en la reestructuración del sistema de la CI y en su gestión, retomando los principios de la DP para mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda. Sin embargo, un desarrollo eficaz y sostenible, que tiene la capacidad de responder a los desafíos de desigualdad, exige más coherencia política sobre todo en cuestiones sociales, en relación a algunos retos claves para el desarrollo del país, entre los que se observó:

Ecuador, a pesar de estar en el grupo de renta-media y de los esfuerzos de reinversión social (aumento del gasto social hasta el 8,36 del PIB), sigue afrontando dificultades provenientes de los altos grados de inequidad y exclusión social (uno de los 15 países más desiguales). Asimismo, existen problemas para el financiamiento del desarrollo (que se incrementó en 240% en 2009) pese a la exitosa renegociación de la deuda (con el ahorro de US\$ 7.505,000 millones), debido a diversos efectos (contracción de las remesas en 11,57% y un déficit fiscal del 0,25% del PIB) que han devenido en la petición de créditos multilaterales y un creciente financiamiento excepcional (US\$ 751 millones).

Por otro lado, se mantiene una economía centrada en las actividades primarias y propulsada incluso por algunas iniciativas estatales (como el Programa de Estrategias Productivas, el control minero y la explotación petrolera) que ponen en peligro el ambiente y han generado algunos conflictos. En medio de estas tensiones, se destaca la firma del fideicomiso de la propuesta Yasuní-ITT, que permite innovar y generar soluciones a futuro para evitar el deterioro ambiental, aunque aún no se concreta la ayuda específica, con la excepción del fondo de Alemania (€50' anuales).

De igual manera se requiere una integración y coordinación de todos los actores en el campo de desarrollo, uno de los puntos más débiles de la política de la CI. No obstante, existe una recuperación del rol del Estado en la planificación, regulación y gestión del desarrollo, así como una renovada inserción en la NAFR. En este contexto el Ecuador adhirió la DP en octubre de 2009, con una visión del CI como complemento a los esfuerzos e iniciativas nacionales. Esto se refleja en la creación (2007) y posterior adscripción de la AGECI como Secretaría Técnica de SENPLADES (2010), y el impulso a diversas iniciativas claves (como las mesas de coordinación y la creación del COCI). También se destaca el esfuerzo de AGECI-SENPLADES y los Gremios de los GAD para crear un subsistema de gestión de la CI.

Respecto a la CI, la principal fuente de información actual que se utilizó fue la CNR<sup>34</sup>. Atendiendo a sus tendencias, se notó que Ecuador ha accedido apenas al 3,4% de la CI de la región, con un estimado de US\$ 2.398,000 millones entre 2000-2009, que representa en promedio US\$ 233 millones anuales y el 0,78% del PIB (luego de la crisis financiera de 2001 decreció y en la actualidad es del 0,56% del PIB). En la última década, la principal fuente ha sido la cooperación bilateral (53%) que ha disminuido desde el 2007, año a partir del cual también se observa un aumento de la cooperación multilateral (22%) y de las ONG (23%).

<sup>34</sup> Una de las limitaciones que se presentaron en el estudio fue la falta de datos actualizados de la cooperación reembolsable (CR), en el período 2007-2009. Esta dificultad se menciona porque en un estudio previo se observó que la CR para los años 2000-2006 fue de US\$ 4.051.700 millones correspondiente al 73,2%, mientras que la CNR fue de US\$ 1.485.550 millones (26,8%). (una información más detallada de estos años se encuentra en Celi, Molina y Weber, 2009:21-22). Sería interesante poder cruzar la tendencia creciente de la CNR cuya principal fuente es la cooperación bilateral y ONG, con la anterior tendencia de mayor CR- multilateral (90,3%).

## CAPÍTULO VI

Los principales cooperantes son la UE, Estados Unidos, la ONU, España y Alemania. Las ONG más importantes que actúan en el país son Visión Mundial, Save the Children y Plan Internacional.

Las modalidades más frecuentes son la financiera y técnica (70%); los sectores con mayores desembolsos son desarrollo social (20%), ambiente (16%) y salud (14%); y las dos entidades ejecutoras predominantes son el gobierno central (44%) y ONG internacionales (28%).

De igual manera, se inició el proceso para ampliar las modalidades, sobre todo la CSS, CD y triangular; y se avanzó en la descentralización, la desconcentración y en la creación de una estrategia de alineamiento entre el PNBV, los planes de desarrollo territorial y la autonomía fiscal para los GAD (con el marco del COOTAD). Allí la CD y su gestión debe fomentar las capacidades locales (aunque no hay información sobre su presencia sino en 22 proyectos, por USD 2.96') y la CSS comienza a despuntar desde una visión de promoción para la integración latinoamericana y la inserción en los mecanismos y fondos regionales, así como con la oferta de asistencia técnica.

Y finalmente, considerando el importante papel de las OSC en los últimos años (aportan una tercera parte del financiamiento y ejecutan más de la mitad de los proyectos) urge encontrar repuestas a tres preguntas esenciales para mejorar las relaciones entre gobierno y OSC:

- 1) ¿Cómo se puede integrar la experiencia acumulada o experticia durante la ausencia del Estado, para redefinir el rol de las instituciones estatales y de las OSC con base en un respeto mutuo y reconocimiento de las OSC?;
- 2) ¿Cómo definir el rol de las OSC en las políticas públicas? ¿Cómo definir la legitimidad en el nuevo contexto?;
- 3) ¿Cómo mejorar las herramientas para evaluar el impacto y las competencias técnicas de las OSC?

## Bibliografía

Acosta, Alberto (2009): Análisis de Coyuntura.

---- (2010): La firma del fideicomiso para la Iniciativa Yasuní-ITT - Entre todo/as lo logramos, Artículo electrónico circulado el 03/08/2010.

AGECI (2010): Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009, Quito: Graphus.

--- (2010 b): Informe de actividades ONG extranjeras 2007-2009, Quito: Graphus.

--- (2009): Resumen ejecutivo de actividades 2007-2009, Quito: El Chasqui ediciones.

--- (2008): El Estado Ecuatoriano y la Cooperación Internacional para el Desarrollo – Documento de Políticas; publicado en 2008 (ya no es accesible en la página web: <http://www.ageci.gov.ec/index.php/cooperacion-internacional/impacto-.html>)

ART/PNUD (2009): Sistematización Programa Marco Multidonante, Enero 2008-Julio 2009. Documento preliminar.

CAIC (2008): Informe final del resumen ejecutivo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, Ecuador.

Celi, Carla; Molina, Camilo y Weber, Gabriela (2009): Cooperación al desarrollo en la frontera norte. Una mirada desde Sucumbios 2000-2007, Quito: CIUDAD-Observatorio.

CEPAL (2010): La hora de la desigualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir Política del Ecuador (2008), Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados.

CEPAL (2010): La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y El Caribe.

CLAES (2010): Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur, Cambio

climático, biodiversidad y políticas ambientales. 2009 / 2010.

CONCOPE (Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador) (2010): Noticias, en [www.concope.gov.ec/index.php?q=node/284](http://www.concope.gov.ec/index.php?q=node/284), consultado el 28/07/2010.

Declaración de “Derecho al Desarrollo” de las Naciones Unidas, 1986.

GT-CSS (Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur) (2010): La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular, Documento en formato electrónico.

IAD (Instituto Alemán de Desarrollo) (2004): Descentralización y el rol de la cooperación internacional en el Ecuador, Quito

IADB: <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=Spanish&id=5361,22/04/2009>

INECI (2007): Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2006-2007, Quito: MMRREE.

Larrea M., Carlos (2009): “La Iniciativa Yasuní-ITT: un camino alternativo hacia la sustentabilidad”; Boletín Ventana a la Cooperación N° 6, Noviembre de 2009.

Ministerio de Economía y Finanzas –MEF (2009): Informe de la Ministra de Finanzas, 11 de junio de 2009, en [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec), consultado el 15-07-2010.

Molina, Camilo (2010): “El Registro Ampliado, implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador”, en: Boletín de Coyuntura N° 2, Mayo 2010, FLACSO-CIDEAL.

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Quito: SENPLADES

Plan Nacional del Buen Vivir, 2009 -2013, Quito: SENPLADES

PNUD (2010): Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010, San José de Cota Rica: PNUD – Editorama.

## CAPÍTULO VI

Sanahuja, José y Martínez, Ignacio (2008): La Agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España, Madrid: Fundación Carolina.

Srouji, Samer (2009): Capacidades de Asistencia Técnica de Ecuador, AGECEI.

Santiago Varela (2010): "Ecuador: El Yasuní y el modelo extractivista" en: <http://www.servindi.org/actualidad/25782>, consultado el 17/05/2010.

SIPAE (2008 a): "Alerta agraria", Vol.12, Noviembre 2008, Quito.

--- (2008 b): "¿Reforma agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos", Agosto del 2008.

Weisbrot, Mark y Luis Sandoval (2009): La economía ecuatoriana en años recientes, Washington: Center for Economic and Policy Research (CEPR).

Diario El ciudadano: "La correcta explotación de los recursos permitirá salir de pobreza", [www.elciudadano.gov.ec](http://www.elciudadano.gov.ec), consultado el 29-07-2010.

Diario El comercio, Quito, 04/08/2010.

--- 23/06/2010, página 7.

--- 10/12/2008, edición virtual: [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

---- 02/04/2009, edición virtual, [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

---- 06/02/2010, Informe del Cootad se aprobó por unanimidad", edición virtual.

Diario El Hoy, Sección 1, Quito, jueves 15/07/2010: 10.

Diario El Universo, Quito, 02/04/2009.

[http://www.latercera.com/contenido/655\\_278433\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/655_278433_9.shtml), consultado el 12/08/2010.

[www.amazonporlavida.org](http://www.amazonporlavida.org)

**VII. DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN PARA EL  
DESARROLLO EN EL PERÚ**  
**Elementos para su análisis**

Eduardo Toche  
Observatorio de la Cooperación - **desco**, Perú



## VII. DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ

### Elementos para su análisis

Eduardo Toche

Observatorio de la Cooperación – desco, Perú

### 1. FUENTES Y MONTOS DE INGRESOS DEL ESTADO NACIONAL

Un buen inicio para analizar de debida forma el impacto de la cooperación internacional para el desarrollo es dando una vuelta por los ingresos nacionales, lo que permitirá ver la importancia cuantitativa que ésta tiene, como recursos para ser invertidos en el desarrollo.

Una de las cuestiones fundamentales que han caracterizado al Perú en la presente década es el importante crecimiento que ha manifestado su economía, especialmente por el impulso dado a las actividades extractivas y, entre ellas, el sector minero. Sin embargo, esto no ha significado cambios importantes en el patrón de ingresos del Estado peruano, en el que los impuestos indirectos (IGV e ISC) siguen siendo los rubros más importantes, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1. INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL: 2000-2009**  
(Porcentaje del PBI)

	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*	2007*
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	12.2	12.4	12.1	12.8	13.1	13.6	15.0	15.6
1. Impuestos a los ingresos	2.8	3.0	3.0	3.7	3.8	4.3	6.1	6.8
2. Impuestos al patrimonio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Impuestos a las exportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Impuestos a las importaciones	1.6	1.5	1.2	1.2	1.2	1.2	0.9	0.7
5. Impuesto general a las ventas (IGV)	6.5	6.2	6.3	6.6	6.8	7.0	7.1	7.5

# CAPÍTULO VII

	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*	2007*
- Interno	3.8	3.6	3.8	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1
- Importaciones	2.7	2.6	2.6	2.6	2.8	2.9	3.2	3.5
6. Impuesto selectivo al consumo (ISC)	1.8	1.9	2.1	2.1	1.9	1.6	1.3	1.3
- Combustible	1.1	1.2	1.5	1.5	1.3	1.0	0.8	0.7
- Otros	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
7. Otros ingresos tributarios	1.1	1.4	0.9	0.7	0.9	1.1	1.1	1.1
8. Documentos valorados	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.6	-1.6	-1.8
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2.7	1.9	2.3	2.0	1.8	2.1	2.4	2.5
III. TOTAL (I+II)	14.9	14.3	14.3	14.8	14.9	15.7	17.4	18.1

\*Preliminar

Fuente: MEF, Banco de la Nación, BCRP, SUNAT, ENCI, ECASA, PETROPERU. Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos, BCRP.

## 2. MONTOS DE LA AOD DIRIGIDA AL PAÍS

Un segundo aspecto, es el monto total que invierte la cooperación internacional en el país. Tal vez, es importante señalar que no existe información sobre la manera como han ido evolucionando específicamente estos montos a lo largo de la presente década ni, por ende, los países de origen de los mismos. Es decir, si algo caracteriza a la información sobre la cooperación internacional –tal como ha venido reiterándose- es la poca información formada y la ausencia de análisis, que sólo se localiza en aislados esfuerzos que provienen de iniciativas privadas. En todo caso, oficialmente se ha publicado lo que concierne al 2008 y, desde esa base, podría deducirse las tendencias generales. Así, en lo referente a la cooperación oficial tenemos que en el 2008 el más importante donante fue España

y todo parece indicar que esta posición fue adquiriéndola paulatinamente a lo largo de estos últimos años, desplazando a Estados Unidos del primer lugar.



Tabla 2. AOD, SEGÚN PAÍS DONANTE AÑO 2008 (US\$)

País Cooperante	Monto Programado	Monto Desembolsado
España	122,692,335.00	115,260,639.00
Estados Unidos de América	96,850,422.00	59,610,161.00
Alemania	71,668,175.00	15,772,754.00
Unión Europea	50,670,028.00	33,658,571.00
Italia	34,067,842.00	32,216,148.00
Suiza	13,567,165.00	12,374,605.00
Canadá	4,649,359.00	15,359,525.00
Corea del Sur	4,110,970.00	4,101,070.00
Suecia	3,233,669.00	2,802,744.00
Finlandia	2,009,209.00	2,765,650.00
Japón	1,636,199.00	210,000.00
Bélgica	1,318,106.00	310,623.00
Francia	1,300,300.00	1,274,984.00
Holanda	691,994.00	485,562.00
Portugal	100,000.00	0.00
Brasil	85,156.00	85,156.00
República Checa	30,311.00	30,311.00
México	24,518.00	24,518.00

Fuente: APCI

# CAPÍTULO VII

En el caso de las fuentes multilaterales, los programas de ONU han sido los que han tenido mayor envergadura y presencia,

de manera tal que han sido pocos los organismos internacionales que han tenido una importancia cercana a éstos.

**Tabla 3. AOD, SEGÚN FUENTE MULTILATERAL AÑO 2008 (US\$)**

Organismo Internacional	Monto Programado 2008	Monto Desembolsado 2008
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF	4,700,000.00	9,066,230.00
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD	7,155,744.00	6,479,063.00
Organización Panamericana de la Salud – OPS	5,695,924.00	5,695,924.00
Bando Interamericano de Desarrollo - BID	3,775,437.00	3,894,572.00
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - ONUDD	4,117,900.00	3,600,296.00
Organización Internacional para las Migraciones - OIM	957,000.00	926,355.00
Organización Internacional del Trabajo - OIT	227,000.00	250,677.00
Organización de los Estados iberoamericanos para la educación, la Ciencia y la Cultura - OEI	325,456.00	199,645.00
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO	349,519.00	11,869.00
Fondo de Población de las Naciones Unidas - FUNAP	9,300.00	9,300.00
Programa Mundial de Alimentos – PMA	2,872,356.00	0.00

Fuente: APCI

## CAPÍTULO VII

Pero, en el caso de la cooperación privada, los Estados Unidos siguen manteniendo su importancia, aunque la presencia de España, que se ubica en segundo lugar, es creciente.

**Tabla 4. AOD, POR FUENTE PRIVADA AÑO 2008 (US\$)**

Nacionalidad	Monto Ejecutado
Estados Unidos de América	49,710,347.00
España	34,890,830.00
Holanda	18,215,855.00
Alemania	17,958,683.00
Italia	9,965,008.00
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	7,495,590.00
Suiza	7,175,879.00
Canadá	5,557,313.00
Australia	3,073,158.00
Bélgica	2,790,603.00
Noruega	2,320,612.00
Suecia	2,309,814.00
Francia	2,220,603.00
Finlandia	1,918,246.00
Luxemburgo	1,275,757.00
Irlanda	1,171,366.00

Fuente: APCI

Así, los factores que componen la situación en el 2008, como habíamos señalado, es producto de una evolución de los mismos que, en términos generales, se inscriben en un proceso que fue marcando tendencias y momentos muy interesantes. En números absolutos, el flujo de cooperación hacia el Perú había estado manteniendo registros bastantes bajos que no se explicaban solamente por las tendencias generales de ésta sino, sobre todo, por una evaluación de la situación política del Perú. En efecto, durante la segunda mitad de la década de los 90 el deterioro institucional era visible, producto de las formas cada vez más autoritarias que estaba adquiriendo el gobierno de Alberto Fujimori.

Si bien la ayuda que provenía desde los Estados Unidos y de las multilaterales continuaban, mal que bien, el aspecto más sensible fue la posición de la Unión Europea, la que decidió congelar fondos que ya estaban programados hacia Perú, por considerar que la situación no era propicia.

Esta situación empezó a variar a partir del año 2000. Ese año, el régimen político que se había instaurado en Perú, francamente autoritario y a esas alturas completamente al margen de los encuadres constitucionales por haber forzado una ilegal tercera reelección del entonces presidente Fujimori, procesó una rápida y profunda caída cuyo epílogo fue la huida de Fujimori al extranjero y su posterior renuncia al cargo presidencial, vía fax.

El momento debió manejarse bajo el cauce que establecía la propia Constitución Política y, de esa manera, debió constituirse un gobierno de transición, que fuera presidido por el doctor Valentín Paniagua, el cual debió instalar las premisas para reconstruir la institucionalidad democrática sobre bases sólidas, de manera tal que lo ocurrido no volviera a suceder. En ese sentido, se formuló un amplio consenso sobre los ejes en que debía formularse esta reconstrucción democrática, poniéndose

## CAPÍTULO VII

especial énfasis en la reforma del Estado, el impulso a la descentralización y la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, así como la implementación de mecanismos sólidos para enfrentar los altos grados de corrupción existentes.

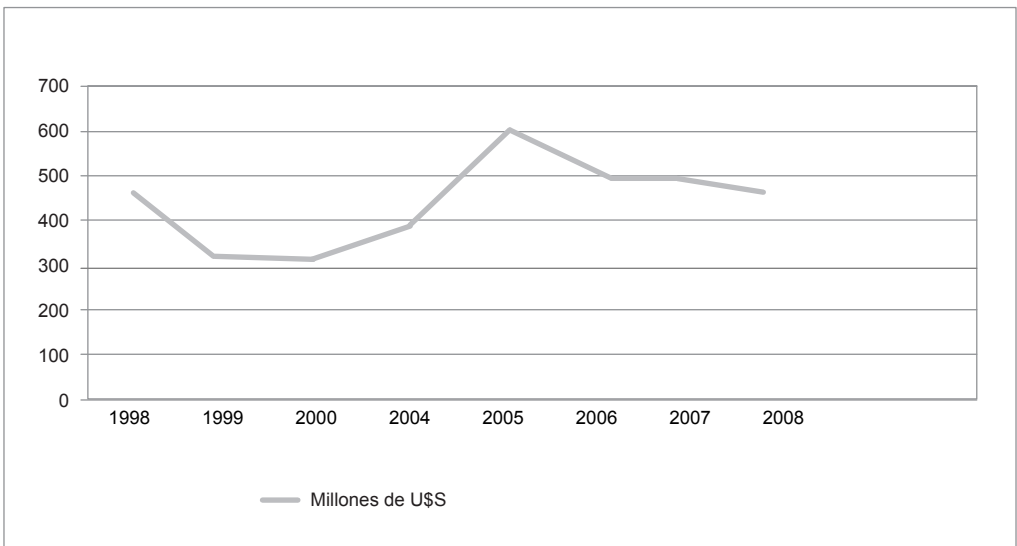
En esta misma línea, un aspecto crucial que decidió la administración transitoria del presidente Paniagua fue la formación de una Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuya misión fue analizar y comprender lo sucedido durante el ciclo de violencia política que se desplegó durante los veinte años previos, para poder establecer responsabilidades así como una política de reparaciones a las víctimas.

Bajo ese marco, como queda en evidencia en la gráfica 1, la cooperación internacional

—especialmente la europea— reanudó su ayuda hacia el Perú. El aumento de los recursos se explica en parte por los montos retenidos que debieron aplicarse en los años anteriores pero que por decisión política fueron congelados y, también, porque la cooperación internacional decidió presentarse como un actor importante en los esfuerzos democratizadores que habían consensuado los peruanos.

Este ciclo claramente marcado en la gráfica 1, se prolongó hasta el 2005 y, a partir de entonces, se inició un momento progresivamente declinante, en donde el aspecto resaltante sería no sólo la disminución de la cooperación oficial europea sino también de la norteamericana y, de manera más contundente en términos relativos, de la cooperación privada.

**Gráfica 1. Tendencias de la AOD 1998-2008**

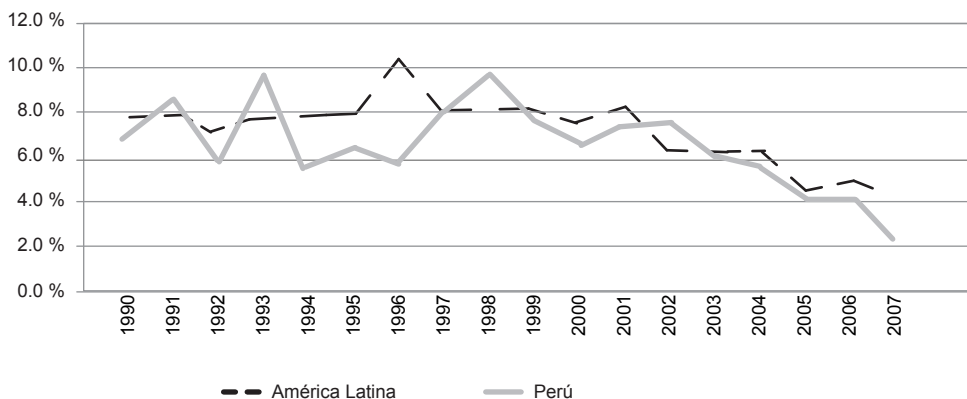


Fuente: INEI

Sin embargo, el panorama visto desde montos absolutos no permite visualizar tendencias más finas. En efecto, si ello lo relacionamos con el total de la cooperación para el desarrollo que se

dispuso para esos años en relación a Latinoamérica y esto, a su vez, lo vinculamos con los porcentajes que se destinaron a Perú, vamos a tener una idea más exacta de lo que ocurrió.

**Gráfica 2. Ayuda al desarrollo para el Perú y América Latina como porcentaje de la Ayuda total**



Fuente: CAD-OCDE

Tal como se describe en la gráfica 2, lo que tenemos para Latinoamérica desde 1990 es una paulatina pero firme disminución porcentual de los montos totales de la cooperación internacional para el desarrollo. En ese sentido, el Perú ha seguido la misma tendencia aunque manifestando proporcionalmente una situación más acentuada que el promedio regional, enfatizándose esto en los últimos años. En gran parte, la explicación radica, como ya sabemos, en la caracterización de países de renta media en la que han sido colocados la gran mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de estos años.

Valga la ocasión que presenta el referido gráfico para resaltar otro aspecto que consideramos importante. Habíamos afirmado que en el ciclo descrito para el Perú teníamos un claro punto de inflexión en el año 2000, que se explicaba

por los procesos de construcción democrática que se habían iniciado ese año. Pero, lo que se presenta en términos regionales es casi la misma situación, es decir, en el año 2000 empieza una recuperación luego de varios años de constante disminución, aunque en Latinoamérica estos mayores ingresos relativos se detienen antes que en Perú.

### 3. AOD, PRESUPUESTO E INVERSIONES DEL ESTADO

Como puede haberse notado, en términos de montos absolutos la cooperación internacional para el desarrollo en el caso peruano es casi insignificante, aunque no debe negarse que su fortaleza aun radica en la capacidad para condicionar la generación de políticas públicas al menos en ciertos sectores del Estado. Así,

# CAPÍTULO VII

la AOD representa el 1.4% de los ingresos nacionales del 2008 y un 1.7% del Presupuesto General de la República de ese mismo año.

Asimismo, es sólo el 2.5% del presupuesto que el Gobierno Central se programó para el referido año y un minúsculo 0.6% del PBI y el 4.3% de la inversión declarada por el gobierno.

**Tabla 5**

AOD respecto a Ingresos Nacionales 2008	1.4%
AOD respecto a PGR 2008	1.7%
AOD respecto a Presupuesto Gobierno Central 2008	2.5%
AOD respecto a PBI	0.6%
AOD respecto a Inversión Declarada del Gobierno 2008	4.3%

En suma, como habíamos indicado, la cooperación para el desarrollo no es crucial para la obtención de metas en el caso peruano. Sin embargo, esto abre dos vertientes de debate, una referida a si debe ser un actor clave en los países de renta media y, otra, que está por el lado de su ubicación frente a los gobiernos.

En el primer caso, es sabido que los países de renta media muestran importantes grados de desigualdad y, en ese sentido, lejos de haber consolidado sus procesos en función a sus sostenibilidades, sus avances son aun insuficientes, precarios y prestos, en la mayoría de casos, a la reversibilidad. Por ello, no son pocas las voces que actualmente reclaman por una mayor participación de la cooperación internacional en estos países, precisamente para colaborar en la formación

de escenarios que cancelen la probabilidad de retorno a situaciones anteriores, siendo esto válido tanto en cuestiones sociales –como pobreza- como en factores institucionales –consolidación democrática-.

Respecto a lo segundo, hemos visto que numéricamente la cooperación para el desarrollo en Perú no es crucial. Esto significa la formación de un ámbito que fortalece significativamente la voluntad política de los gobiernos y autoridades de turno. Así, si uno de los factores más importantes que caracteriza a los países de renta media es precisamente su crecimiento económico, y allí surge la paradoja –que algunos denominan “la enfermedad holandesa”- en tanto esos recursos finalmente promueven mayores inequidades y, por tanto, situaciones frágiles para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, especialmente los referidos al reconocimiento y ejercicio de los DESC.

Este último punto, seguramente, es producto de lecturas no tan precisas de la realidad en que se desenvuelven los países latinoamericanos y, entre ellos, el Perú. Tener como criterio índices tan lejanos a la realidad, como el ingreso per cápita, solamente complican. En efecto, veamos a continuación cómo se establecen las prioridades para la inversión de cooperación en desarrollo y las enormes divergencias que ello suscita, además de un establecimiento de prioridades que, en el mejor de los casos, plantean dudas acerca de su pertinencia.

## 4. SECTORES Y MONTOS A LOS QUE VA DIRIGIDA LA AOD

La estrategia de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI, la entidad oficial que debe diseñar y ejecutar la política de cooperación del Estado peruano, está determinada por el combate a la pobreza y,

## CAPÍTULO VII

en ese sentido, la priorización que realiza es territorial y otorga mayor importancia a las regiones que lideran el mapa de pobreza que elabora el Instituto Nacional de Estadística e

Informática INEI. Así, desde la perspectiva de APCI, la direccionalidad que deberían adquirir los recursos de la cooperación para el desarrollo sería la siguiente:

Tabla 6

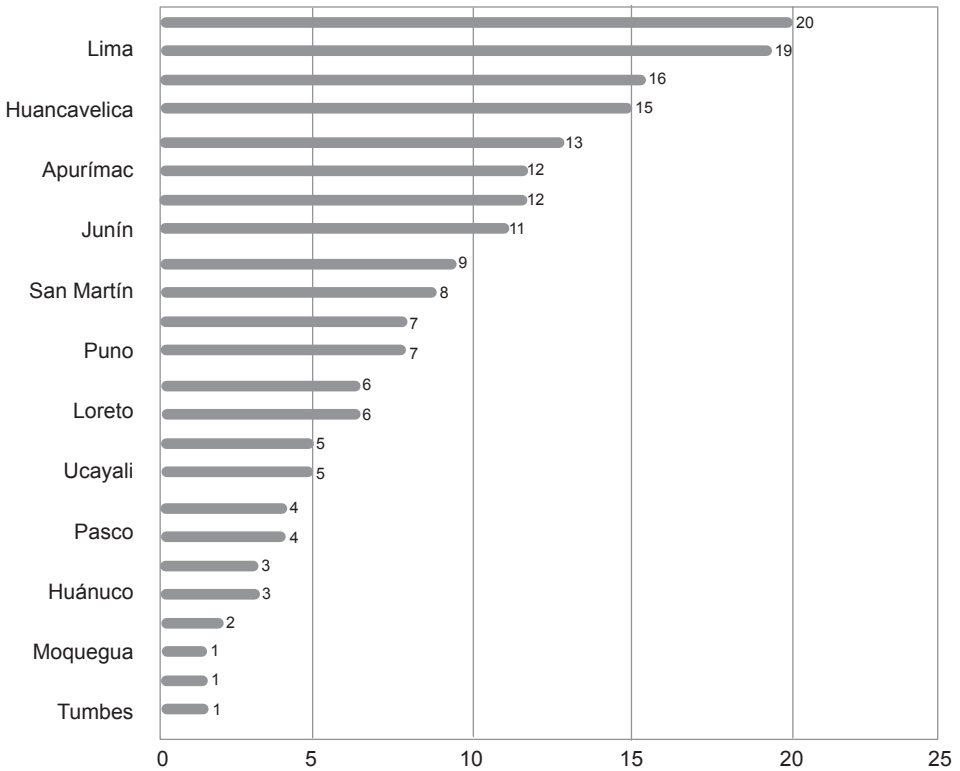
Nº	Regiones	Pobreza (%)	Priorización regional	Priorización por grupo de pobreza
1	Huancavelica	85.7	7	7
2	Apurímac	69.5	5.8	34
3	Ayacucho	68.3	5.8	
4	Puno	67.2	5.7	
5	Huánuco	64.9	5.5	
6	Cajamarca	64.5	5.5	
7	Pasco	63.4	5.4	
8	Cusco	57.4	5	
9	Amazonas	55	4.8	
10	Loreto	54.6	4.8	
11	Piura	45	4.1	28
12	Ucayali	45	4.1	
13	San Martín	44.5	4.1	
14	Junín	43	4	
15	Ancash	42.6	4	
16	Lambayeque	40.6	3.8	
17	La Libertad	37.7	3.6	
18	Moquegua	25.8	2.8	17
19	Arequipa	25.5	2.7	
20	Tacna	23.8	2.4	
21	Lima y Callao	20.4	2.4	
22	Tumbes	18.1	2.3	
23	Madre de Dios	15.6	2.1	
24	Ica	15.1	2.1	
Total			100%	100%

# CAPÍTULO VII

Ahora bien, nos remitiremos a los datos organizados por la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional COEECI, es decir, el ámbito de coordinación de las ONG extranjeras que actúan directamente en el Perú, ante la ausencia de

esta misma información desde el lado de las ONG peruanas. Según COEECI, los ámbitos de intervención de sus asociadas difieren de manera importante con las prioridades de la agencia oficial, tal como queda evidenciado en la siguiente gráfica:

**Gráfica 3. COEECI - OFICINAS DE AFILIADAS SEGÚN DEPARTAMENTO**

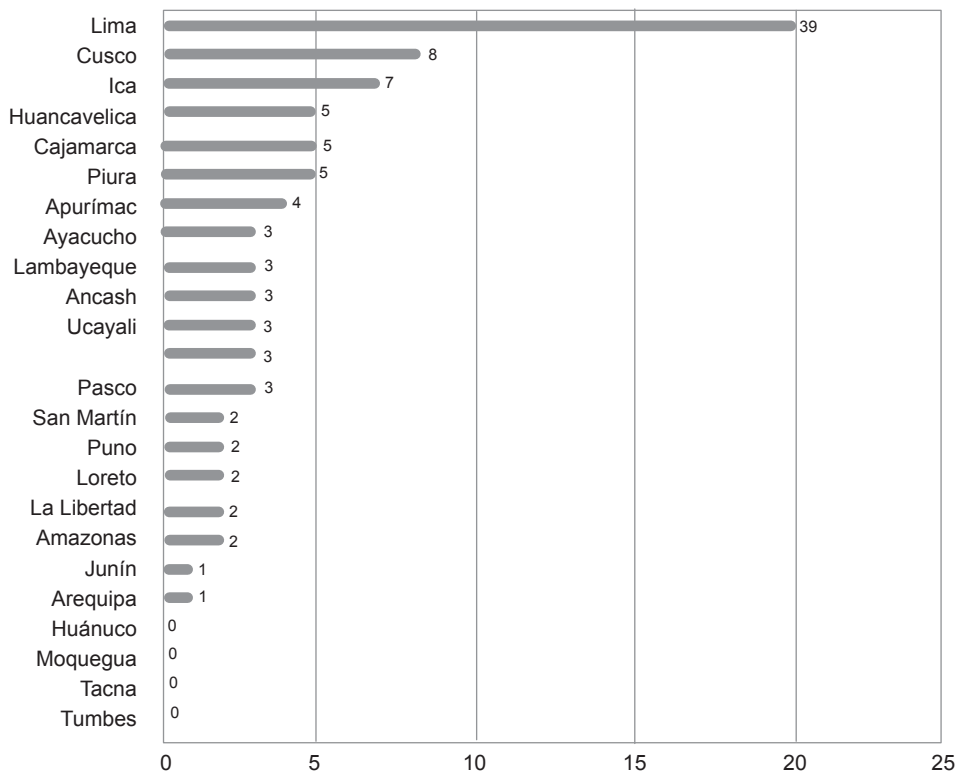




Más aun, muchas de estas intervenciones no significan que haya una presencia efectiva en la zona de las ONG referidas. Esto puede

verse en la gráfica que viene a continuación, en donde lo notable es la muy alta concentración del domicilio de estas ONG en Lima:

**COEECI - OFICINAS DE AFILIADAS SEGÚN DEPARTAMENTO**



Sin embargo, las importantes disyunciones entre lo que establece como prioridades la agencia gubernamental y lo que se diseñan para sí los organismos privados, no está circunscrito a los ámbitos territoriales. Ello

también refleja las disímiles importancias que una y otra dan a sus estrategias de intervención. Así, para APCI, los ejes más importantes son los que refieren a Institucionalidad y Competitividad Sostenible:

# CAPÍTULO VII

Tabla 7

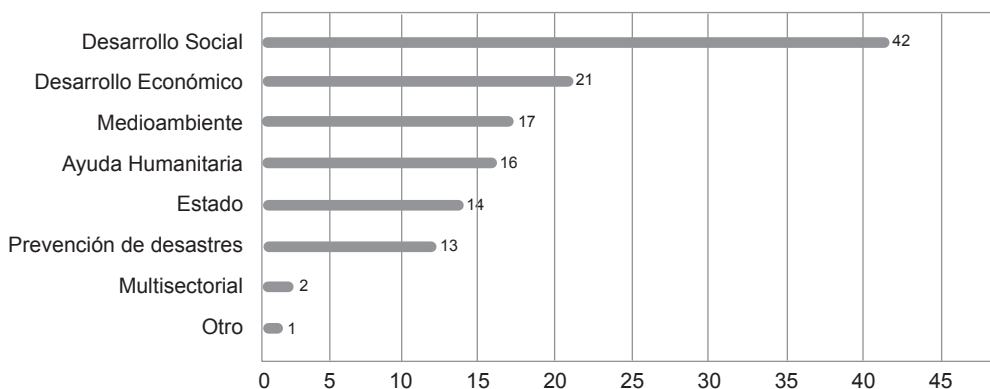
Área Estrat.	Objetivos de la CINR	Objetivos de la CINR para el 2009	% de Vol. De recursos de la CIRD oficial
Institucionalidad	Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente	Promover la Institucionalidad del país, con énfasis en las 10 regiones más pobres.	31
	Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz		
	Apoyar el proceso de descentralización		
Competitividad sostenible	Promover la competitividad nacional	Promover la Competitividad del país con énfasis en las 10 regiones más pobres.	31
	Desarrollar la ciencia y tecnología en el país		
	Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial		
	Garantizar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente		
Seguridad Humana	Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	Concertar la atención de la Seguridad Humana hacia los 880 distritos priorizados por CRECER	19
	Asegurar el acceso universal al agua potable saneamiento, servicios e infraestructura básica		
	Eliminar toda clase de exclusión y discriminación		
Desarrollo Humano	Asegurar el acceso universal a educación de calidad	Apoyar al Desarrollo Humano del país con una educación de calidad y mejora de la salud y nutrición, con énfasis en las 10 regiones más pobres.	19
	Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable		

Fuente: Plan Anual de CINR 2009

Mientras tanto, las afiliadas a COECCI se han concentrado fundamentalmente en proyectos referidos a Desarrollo Social, otorgando importancia también a temas como Desarrollo Económico y Medio Ambiente. La cuestión institucional –la primera prioridad para APCI- es

un aspecto relegado en el criterio de importancia de las ONG extranjeras y sólo centrada en los aspectos de gestión, en tanto la promoción de la descentralización, algo privilegiado años atrás, ha tenido una disminución considerable en los últimos años.

**Gráfica 5. Eniex afiliados a la Coeeci. Principales ejes temáticos.**  
(Número de Eniex por tema)



## 5. PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Bajo este panorama, la situación de las OSC peruanas en general, y las ONG en particular, se ha tornado bastante difícil. En esa línea, los desafíos vienen por el lado de cómo enfrentar una situación cada vez más adversa en el contexto internacional signado por las nuevas prioridades que se presentan en la agenda de desarrollo y ayuda, que vienen relegando a América Latina en general y al Perú en particular como destinos prioritarios de los fondos de ayuda internacional. Asimismo, en el ámbito nacional se plantea con claridad el reto de mejorar la eficacia de sus intervenciones,

así como mantener un difícil balance en las relaciones con el gobierno.

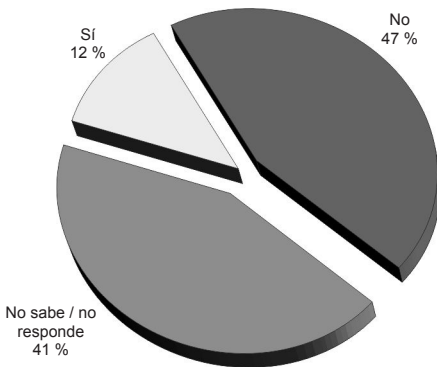
En efecto, durante los últimos años, la agenda internacional de la Cooperación para el Desarrollo ha planteado líneas maestras como la lucha contra el terrorismo, la “securitización” de la ayuda, la protección del medio ambiente, el combate a la pobreza y, además, la eficacia de la ayuda. Todo ello en un ambiente donde los recursos que cede siguen siendo vitales para la vigencia de las OSC y las ONG peruanas.

Sobre lo dicho, resaltemos un aspecto: la eficacia de la ayuda. Seguramente, este es un aspecto fundamental en el debate y reflexión de los actores del desarrollo, especialmente entre las OSC y las ONG. Sin embargo, en

## CAPÍTULO VII

el caso peruano, pareciera que la importancia que se asigna al tema en el papel, no tiene reflejo en la realidad. Nuevamente, remitiéndonos a los datos ofrecidos por COECCI sobre sus asociados, vamos a encontrar un sorprendente desconocimiento sobre los instrumentos que refiere a la eficacia de la ayuda. Así, cuando fueron preguntados sobre su conocimiento de la Declaración de París, las respuestas fueron las siguientes:

Gráfica 6



Fuente: Declaración de París

Todo ello se complica ante la inexistencia de espacios de concertación, algo que quedó en evidencia cuando se expuso acerca de las prioridades y líneas de trabajo con recursos de la cooperación, desde el lado del Estado y desde las entidades privadas. En efecto, las diferencias no sólo obedecen a cuestiones “técnicas” y al hecho de que difícilmente se puede lograr una debida articulación del uso de los recursos cuando el Perú carece de instrumentos para la planificación y, por lo mismo, no se plantea metas de desarrollo, salvo las que están establecidas en las convenciones internacionales, como los ODM.

En realidad, las diferencias son de orden político. Mientras que las OSC y entidades privadas tienden a fortalecer los ámbitos de la sociedad civil, la gobernanza y procesos democratizadores, el gobierno prefiere que estos recursos se canalicen hacia los aspectos de gestión administrativa del Estado y el potenciamiento de las capacidades para el mercado (la llamada competitividad).

Así, lo que tenemos en realidad es la tensión entre dos formas de asumir el país que pugnan entre sí, dando el marco para situaciones de conflicto intenso. El último de ellos se suscitó cuando el actual gobierno decidió promulgar una ley nítidamente inconstitucional que permitía al Estado ejercer controles indebidos sobre las actividades y recursos de entidades privadas, como son las OSC y las ONG. La respuesta no se dejó esperar y luego de un proceso administrativo-judicial, el Tribunal Constitucional declaró nula dicha ley por no ajustarse a los marcos normativos de la Constitución. Con ello se cerró un capítulo de los constantes enfrentamientos entre los gobiernos y las entidades privadas de desarrollo, dejando en total evidencia los fundamentos del malestar gubernamental.

En efecto, esta agresión tuvo un objetivo que fue percibido desde el inicio mismo de la tensión: las ONG dedicadas a los derechos humanos y al medio ambiente. En ambos casos, estábamos ante organizaciones que cuestionaban y ponían en evidencia las prácticas en contrario del gobierno en estos aspectos y, lo que es más, que estas prácticas no eran cuestiones aisladas y producto de las malas prácticas de algún funcionario, sino que obedecían a un patrón impuesto por los modelos económicos y políticos que se implementan en el país.

Así, el gobierno no ha tenido cuidado alguno en sindicarse a las ONG como promotoras del

terrorismo y, más aun, como agentes activos de la violencia y actos subversivos. Un ejemplo de esto, ha sido la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP, una de las organizaciones representativas de los pueblos nativos amazónicos del país y que, en esta condición, le tocó conducir la interpelación al gobierno respecto a los derechos que le asisten a los pueblos amazónicos y la trasgresión de los mismos mediante las normas que adecuaron al país al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

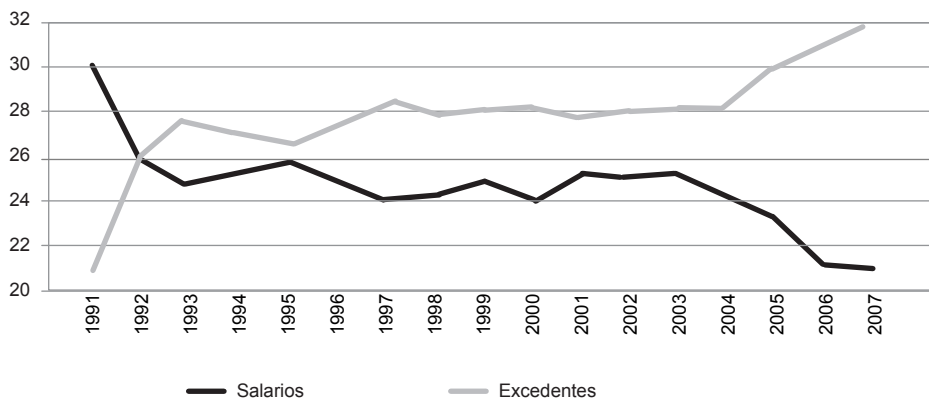
El gobierno no vaciló en señalar a AIDSESP como organización terrorista y proceder a una intervención que, como dijimos, era inconstitucional. Añadido a esto, AIDSESP es una OSC cuyos recursos provienen fundamentalmente de la cooperación internacional y este factor fue suficiente para que las autoridades establecieran conexiones imaginarias entre la cooperación externa y la protesta social.

Sumado a todo ello, desde el Perú cuesta asumir que presenciamos en agotamiento de un largo ciclo de cooperación para el desarrollo, en parte porque las lógicas que descansan tras

el rótulo de “país de renta media” condicionan esta realidad pero, también, porque se implantó una actitud gubernamental agresiva que impidió la formulación de mejores contextos para la captación y aprovechamiento de estos recursos. Es decir, el problema no sólo radica en que hay menos recursos de cooperación disponible para el Perú, pues también está el hecho de que esos cada vez menos recursos no fueron ni son utilizados de manera óptima, por la falta de planificación del Estado y su nula capacidad para generar concertación.

Así, como se ha afirmado líneas arriba, creemos haber expuesto que la rápida y equivocada vinculación entre país de renta media y retiro de la cooperación para el desarrollo no parte de consideraciones “técnicas” sino políticas y, en ese sentido, puede tener consecuencias de magnitud. El Perú es un país de renta media, pero que marca una creciente desigualdad entre sus diversos territorios y grupos de población. Basta ver como han ido evolucionando los salarios y las utilidades de las empresas en un decenio de excepcional crecimiento, como el actual:

**Gráfica 7. Perú: Salarios y Excedentes de las empresas**



# CAPÍTULO VII

Asimismo, este proceso está acompañado de un serio cuestionamiento a la institucionalidad estatal, de manera tal que el factor vinculante entre sociedad y Estado es el alto grado de desconfianza que se sostiene sobre una amplia sospecha de corruptibilidad de los agentes estatales.

**Tabla 8**

Poder del estado	Nivel de aprobación
Poder ejecutivo	21.2%
Congreso de la república	13.2%
Poder judicial	21.4%

Fuente: CPI

En ese sentido, como aspecto final, el hecho de las ONG hayan puesto especial interés en los elementos que influyen sobre la gobernabilidad y gobernanza, haciendo especial hincapié en el reconocimiento y ejercicio de derechos de la población no es una cuestión fortuita y “condicionada” por las agencias de cooperación internacional. Es la respuesta –débil y titubeante, pero respuesta al fin- ante los resultados de un crecimiento que no sólo se distribuye mal sino que, como consecuencia de ello, deja a amplios sectores de la población sin poder ejercitar sus derechos básicos. Es decir, la cuestión está planteada alrededor de la no repetición de una historia constante en el país: los crecimientos falaces, aquellos que sirvieron para elevar transitoriamente la capacidad de consumo de una minoría privilegiada, dejando al resto de la población en la misma o peor situación que la antecedente.

# **VIII. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN MÉXICO**

Laura Becerra Pozos





## VIII. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN MÉXICO

Laura Becerra Pozos

Directora Ejecutiva de Equipo Pueblo A.C., México

Directora de la Región CAMEXCA de ALOP

Integrante de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC)

### Introducción

El abordaje de la situación actual y las tendencias de la cooperación internacional al desarrollo en México debe realizarse en el contexto de la crisis que afecta al país en múltiples aspectos y de muy variadas formas. Esta crisis se manifiesta en el estancamiento económico y del mercado interno; en el crecimiento exponencial del desempleo, astringencia de crédito y de recursos para el desarrollo, deterioro brutal de los niveles de vida de la población y una desigualdad social que se dispara. Lo que significa que el país no sólo enfrenta una crisis financiera y económica, sino una crisis mucho más amplia y profunda: de civilización, de principios y valores, y en estas dimensiones es que tendrán que buscarse sus soluciones.<sup>1</sup>

Desde el inicio de esta década (2000) la economía mexicana se estanca. El crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2001 y 2007 fue tan solo del 2.3%.<sup>2</sup> En el 2009 la economía mexicana se desplomó en un 7%. El FMI estimó una contracción de la economía mexicana de 7.3% en 2009 y del 1.1% para la economía

mundial. Por su parte el Banco de México preveía una caída de entre 6.5% y 7.5% en el PIB nacional para el mismo año.<sup>3</sup>

Algunos analistas aseguran que la recuperación mundial está a la vista y que la mayoría de los países la han iniciado, pero la realidad ubica a México en otro horizonte, debido a muchos factores entre ellos la dependencia casi exclusiva del petróleo y las relaciones económicas con los Estados Unidos. El deficiente desempeño mexicano, en materia de economía, fue el resultado -en parte- de los estrechos vínculos con Estados Unidos que absorbe el 80% de bienes manufacturados y es una fuente importante de ingresos de remesas.<sup>4</sup>

México enfrenta un entorno internacional con al menos dos grandes incertidumbres: la primera es el momento en que pueda presentarse la recuperación económica en el mundo, y en especial, en Estados Unidos; la segunda, si dicha recuperación tendrá capacidad de arrastre para remontar los estragos de la crisis en términos de destrucción productiva y de empleos.

<sup>1</sup> Cárdenas, Cuauhtémoc: *Trinidad: como el G-20 ¿vuelta a lo mismo?*, en *La Jornada*, 17 de Abril, de 2009.

<sup>2</sup> INEGI, 2008.

<sup>3</sup> Cordera Campos, Rolando, et al: *México frente a la Crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*. UNAM, México, 2009.

<sup>4</sup> Economist Intelligence Unit. *La Jornada*, Sección Economía, 9 de Marzo, 2010

# CAPÍTULO VIII

El CONEVAL, organismo encargado de medir la pobreza en México, reveló que solo el 18% de la población tiene ingresos suficientes para vivir. El resto se reparte en tres categorías: vulnerabilidad, pobreza moderada y pobreza extrema. En otras palabras, la inmensa mayoría de las y los mexicanos viven o sobreviven en condiciones precarias. Sobre una población de 103 millones de habitantes, 36 millones viven con menos de 1,920 pesos mensuales (100 euros) y 11 millones con menos de 830 pesos al mes (40 euros).<sup>5</sup>

La pobreza no solo consiste en la falta de ingreso, la misma fuente citada indica que 69 millones de personas no tienen acceso a seguridad social y 43 millones no tienen derecho a los servicios de salud.

Sirvan estos datos “duros” para introducir el hecho de que la ayuda oficial al desarrollo, se maneja con determinados criterios e indicadores que no consideran que aun cuando México ha sido clasificado como un país de renta media, se enfrenta a una gran desigualdad, inequidad y otros problemas que le impiden superar la crisis en la que está inmerso.

## 1. INFORMACIÓN BÁSICA

### 1.1. Principales fuentes y montos de ingresos del Estado Nacional (según las cuentas nacionales)

Según criterios del Banco Mundial y otros organismos internacionales enfocados en cuestiones de desarrollo, México es considerado desde la década de los 90 como un país de renta media ya que entra al sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>6</sup> Este criterio

corresponde a aquellos países cuyo PIB per cápita se ubica entre los US\$ 745 y los US\$ 9,206. El PIB per cápita de México, estimado por el Banco Mundial correspondiente a 2009, es de US\$ 8,135.<sup>7</sup>

Considerando otra clasificación internacional, a México se le coloca como país de ingreso medio alto, pero como uno de los de menor captación fiscal y capacidad de gasto público, como porcentaje del producto de entre los miembros de la OCDE, e incluso en comparación con naciones de desarrollo similar como Brasil y Chile en América Latina.

Los ingresos tributarios en México ascendieron en 2008 a 9.5% del PIB, mientras que la media en América Latina y El Caribe fue de 15% en ese año y la de la OCDE alcanzó 35.9% en 2006: Poco más de la mitad del ingreso tributario (4.9%) del PIB correspondió a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), en tanto que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) alcanzó 3.8% del producto. Los ingresos petroleros contribuyeron con 38% de los ingresos públicos totales. Pero aun cuando el 58% del gasto programable se destinó en el 2008, a actividades de desarrollo social, México se encuentra por debajo de la media latinoamericana en este rubro.<sup>8</sup>

Con un PIB de US\$ 1,039.661.515 millones y con una tasa de crecimiento del 1.7% México obtiene sus recursos económicos principalmente de la exportación de petróleo, bienes y servicios y productos agrícolas,

coop\_int\_mex.htm visitada el 3 de Agosto de 2010.

<sup>7</sup> Página del Banco Mundial: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LAC-ISPANISHEXT/MEXICOINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22277326~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500870,00.html> visitada el día 3 de Agosto de 2010.

<sup>8</sup> México frente a la Crisis... Op cit.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Página de la Dirección General de la Cooperación Técnica y Científica de la SRE: <http://dgctc.sre.gob.mx/html/>

aunque la balanza comercial actual está en los US\$ -15,805.416 millones.<sup>9</sup> El ingreso total estimado hasta junio del presente año asciende a US\$ 2,946.496.52 millones<sup>10</sup> de los cuales US\$ 1,004.056.92 millones corresponden al sector petrolero. La otra parte de los ingresos vienen de la recaudación fiscal US\$ 1,361.941.65 millones; de donde los ingresos no tributarios provenientes del pago de derechos y aprovechamientos, entre otros, es de US\$ 86,498.43 millones.<sup>11</sup>

La baja recaudación fiscal muestra las incapacidades técnicas, administrativas y políticas de los distintos órdenes de gobierno, *“...condiciona la capacidad de gasto de la economía mexicana, que va a la zaga de otras naciones en el gasto público per cápita en sectores clave para el desarrollo humano como la salud y la educación.”*<sup>12</sup> Baja recaudación que se “compensa” con el uso y abuso de la renta petrolera.

<sup>9</sup> Página del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/BN.CAB.XOKA.CD> visitada el 3 de Agosto de 2010.

<sup>10</sup> Tipo de cambio a \$12.7 pesos mexicanos por dólar. Fuente: <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiar-io/index.html> visitada el 11 de Agosto de 2010.

<sup>11</sup> Página de la SHCP: [http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasTrimWeb/ControlServlet?&clasificacion\\_id=1&des\\_clasificacion=Sector%20P%FABlico&formato\\_id=3&id\\_lenguaje=1&acumulado=1&acumulado\\_cuadro=1&tipo=1&tipo\\_cuadro=5&periodo\\_minimo=24&periodo\\_maximo=24&mes=6&des\\_mes=Enero-Junio&des\\_presentacion=Millones%20de%20pesos&des\\_cuadro=Ingresos%20Presupuestarios%20del%20Sector%20P%FABlico&max\\_mes=6&max\\_ciclo=2010&max\\_mes\\_fijo=6&max\\_ciclo\\_fijo=2010&periodicidad=1&ciclo\\_uno=2009&ciclo\\_dos=2010&presentacion=1&limites=1&unidad\\_id=1&unidad\\_id\\_fijo=1&num\\_pers=12&series\\_mens=0&action\\_html=carga\\_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual&action\\_excel=carga\\_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual.excel&controller\\_action=carga\\_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual&true](http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasTrimWeb/ControlServlet?&clasificacion_id=1&des_clasificacion=Sector%20P%FABlico&formato_id=3&id_lenguaje=1&acumulado=1&acumulado_cuadro=1&tipo=1&tipo_cuadro=5&periodo_minimo=24&periodo_maximo=24&mes=6&des_mes=Enero-Junio&des_presentacion=Millones%20de%20pesos&des_cuadro=Ingresos%20Presupuestarios%20del%20Sector%20P%FABlico&max_mes=6&max_ciclo=2010&max_mes_fijo=6&max_ciclo_fijo=2010&periodicidad=1&ciclo_uno=2009&ciclo_dos=2010&presentacion=1&limites=1&unidad_id=1&unidad_id_fijo=1&num_pers=12&series_mens=0&action_html=carga_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual&action_excel=carga_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual.excel&controller_action=carga_detalle.cuadros.mensual.crecimientoRealPorcentual&true) visitada el 4 de Agosto de 2010.

<sup>12</sup> México frente a la Crisis..., Op. cit.

Hay coincidencia en el “pobre” desempeño estructural de la economía mexicana en los últimos años. En su evolución a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y los primeros ocho del actual, se identifican periodos diferenciados por la dinámica del crecimiento: mientras que el PIB por habitante creció en promedio a tasas superiores al 3% anual de 1950 a 1981, entre este último año y 2008 la tasa anual promedio fue de 0.5% Esto provocó un rezago del país en la economía mundial, que contrasta con la mayor ponderación que han ganado otras economías emergentes. En sólo 12 años, México pasó del noveno al decimoquinto rango entre las economías del mundo.

La crisis pone en evidencia las severas deficiencias de la estrategia de desarrollo entre ellas: i) La gran vulnerabilidad externa, expresada en la dependencia con los Estados Unidos; ii) Una política monetaria que exacerbaba la volatilidad del tipo de cambio y la fiscal; iii) La ausencia de una adecuada red de protección social; iv) Además de la elevada dependencia fiscal de los recursos petroleros, la migración y la inconformidad. El rezago se explica en parte por las oportunidades perdidas, entre las que destaca el desaprovechamiento de los ingresos extraordinarios del petróleo, para invertir en infraestructura y en políticas de fomento económico y promoción del empleo.<sup>13</sup>

## 1.2. Montos totales de la AOD dirigida al país (desembolsos netos)

De acuerdo a estimaciones hechas por el CAD de la OCDE, los montos de AOD destinados a México entre 2005 y 2008 fueron los siguientes:

<sup>13</sup> México frente a la crisis... Op cit.

# CAPÍTULO VIII

## Tipo de Ayuda Recibida por México<sup>14</sup>

Tipo de Ayuda	2006	2007	2008
Monto AOD – US\$ Millones	270	113	149
Porcentaje Ayuda Bilateral - AOD	78%	71%	71%
Flujo Ayuda Privada – US\$ Millones	9,734	21,643	15,979

## Monto de la AOD a México por Año

AÑO	MONTO US\$
2005	180 350 000
2006	269 680 000
2007	113 260 000
2008	149 010 000
2009	Sin dato

Fuente: SHCP y Banco Mundial<sup>15</sup>

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de Enero a Mayo de 2010 el monto total por concepto de financiamiento externo fue de US\$ 228,409.5 millones de lo cual hay que desglosar el monto de créditos y confrontar con montos de AOD.<sup>16</sup>

### 1.3. Porcentaje de la AOD respecto de los presupuestos de inversiones del Estado

Para empezar conviene recordar que los países de ingreso medio alto -una de las clasificaciones en las que se incluye a México- reciben anualmente entre 3 y 4% de

la ayuda oficial total, es decir que su “tasa de dependencia” de AOD, expresada como porcentaje del PIB, es casi nula (0.03%), mientras el porcentaje en un país de ingreso medio bajo como Honduras, es de 6.6%.<sup>17</sup> En América Latina se concentra el 70% de los países catalogados de Renta Media (PRM), pero no hay que ignorar que es en estos países donde se concentra igualmente la pobreza, tanto general como extrema, siendo ellos los que tienen los mayores índices de desigualdad. El académico, experto en cooperación internacional, Juan Pablo Prado afirma que a América Latina solo llega el 7% de AOD. Además identifica una tendencia clara de mayor peso de la ayuda privada sobre la oficial al desarrollo. En el 2009 ésta superó en 600 mil millones de dólares a la AOD.<sup>18</sup>

De acuerdo con cifras de la SHCP, el gasto neto pagado de la cuenta pública del Estado mexicano fue de US\$ 3,981.607.48 millones en 2009 y US\$ 4,292.900.99 millones en lo que va

<sup>14</sup> Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, World Bank, [www.oecd/dac/stats](http://www.oecd/dac/stats)

<sup>15</sup> Página del BM: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.CD> visitada el 11 de Agosto de 2010.

<sup>16</sup> Página de la SHCP: <http://www.pai.hacienda.gob.mx/es-tadisticasTrimWeb/> visitada el 11 de Agosto de 2010.

<sup>17</sup> Cifras del CAD para el 2006, citado en ponencia magistral de Thierry Lemaesquier, consultor internacional y ex Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México, en el Simposio *La institucionalidad de la cooperación internacional en los países de renta media: Memorias*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México 2008

<sup>18</sup> Juan Pablo Prado, Universidad Autónoma de Puebla, ponencia en Encuentro “Las OSC en la cooperación internacional al desarrollo”, México, 2010.

de 2010.<sup>19</sup> Lo que deja un porcentaje del 5.32% de AOD con respecto a los presupuestos de inversiones estatales. Tomando en consideración el presupuesto asignado al Gasto Social por parte del gobierno mexicano, encontramos que la AOD ocupa entre 1% y 2% de estas inversiones dirigidas a rubros como educación, salud y pensiones, entre los más importantes.

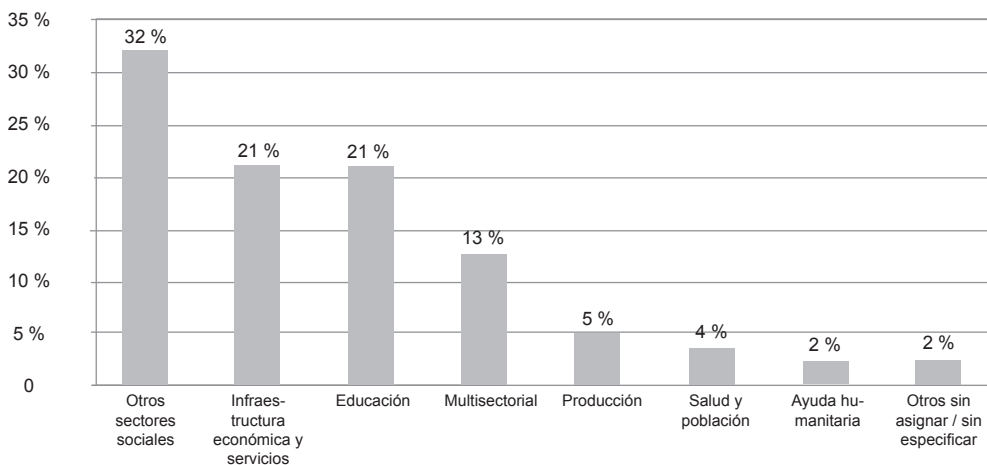
#### 1.4. Sectores y montos a los que va dirigida la AOD (destinatarios de la AOD)

La asignación de la ayuda internacional muchas veces viene etiquetada por los

donantes, sin embargo, los principales rubros a los cuales se destina son responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>20</sup> a través de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la misma instancia.

Dicha Unidad establece como principal criterio de destino de ayuda internacional aquellos referidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde los sectores como educación, salud, infraestructura y servicios son los de mayor prioridad.<sup>21</sup>

Ayuda oficial al desarrollo bilateral por sector (2007-2008)



Fuente: oecd.org/dac/stats/analysis

<sup>19</sup> *Ibid.*, Página Web de la SHCP, visitada el 11 de Agosto de 2010.

<sup>20</sup> Art. 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> visitada el 3 de Agosto de 2010.

# CAPÍTULO VIII

De otro lado, de acuerdo a la agenda pública programada para el periodo 2010-2015, la Secre-

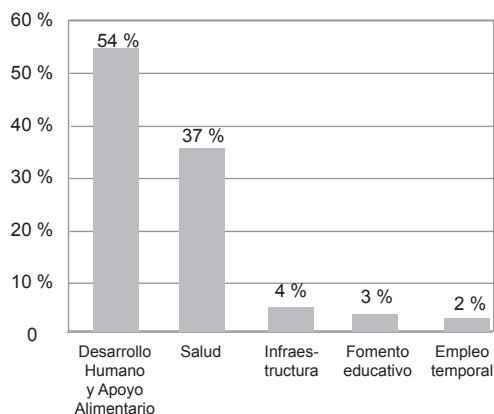
taría de Economía ubica los principales rubros a beneficiar del presupuesto de inversiones.

## Gasto Social por rubro (2010 – 2015)<sup>22</sup>

RUBRO	US\$	%
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y de Apoyo Alimentario (ampliando su presupuesto asignado)	1,030,287.5	54
Programa de Seguro Popular	681,037.5	37
Programa Comunidades Saludables	1,464.31	
Programa Caravanas de Salud	9,660.89	
Sistema Integral de Calidad en la Salud (tendrá un incremento del 55.7%)	2,397.76	
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de Pueblos Indígenas	58,279.03	4
Programa de Albergues Escolares Indígenas	10,025.38	
Consejo Nacional de Fomento Educativo	56,506.11	3
Programa de Empleo Temporal	39,116	2
<b>TOTAL</b>	<b>1,888,774.48</b>	<b>100</b>

Como se aprecia en la gráfica, del total del gasto programado, las áreas prioritarias para los siguientes cinco años, son Desarrollo Humano, cuyo eje principal es el Programa de **Oportunidades** y los dirigidos a la **Salud Popular**. La quinta parte de este presupuesto -que corresponde al presente año- es de US\$ 377,754.89 millones en donde la AOD representa el 16.5%.

## Gasto social por rubro (2010)



Fuente: Secretaría de Economía.

<sup>22</sup> SHCP: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesdePol%C3%ADticaEcon%C3%B3mica.aspx> visitada el 11 de Agosto de 2010.

### 1.5. Principales donantes de AOD hacia el país

Según los últimos datos (2008) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, México recibe ayuda principalmente de Estados Unidos, Países Europeos, Canadá y Japón.

**Principales donantes AOD 2007- 2008**  
(promedio)

PAÍS	US\$ millones	%
Estados Unidos	93	35
Japón	34	13
Alemania	34	13
Francia	30	11
España	24	9
Comisión Europea	16	6
Fondo Medio Ambiente Global	13	5
BID	10	4
Canadá	6	2
Reino Unido	5	2
<b>Total</b>	<b>265</b>	<b>100</b>

Mientras el Banco Mundial otorga ayuda internacional a México a través de 45 proyectos sumando un total de US\$ 6,946.48 millones para los últimos once años (1999 – 2010).<sup>23</sup>

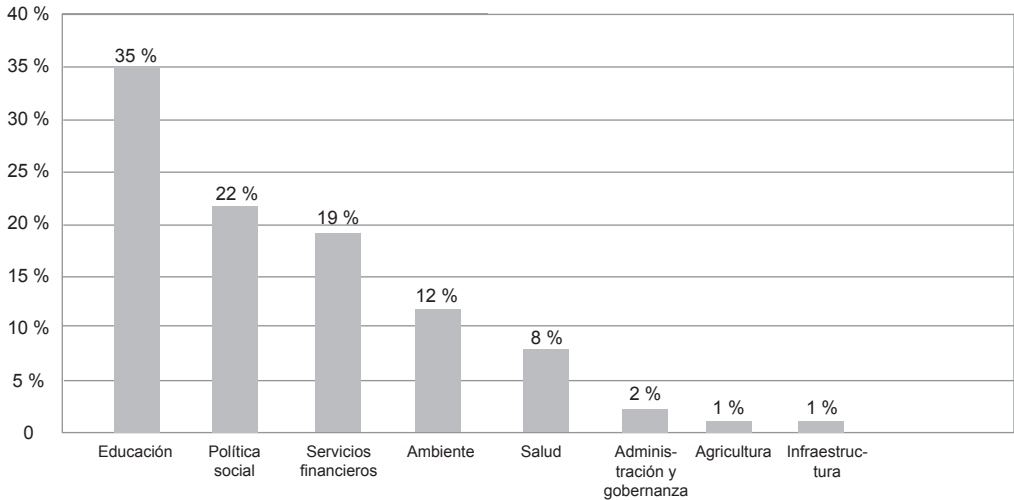
<sup>23</sup> Página del Banco Mundial: <http://web.worldbank.org/external/projects/> visitada el 4 de Agosto de 2010.

Como también se ha mencionado, México, al ser clasificado como país de renta media y haber entrado a la OCDE, experimenta un papel dual en materia de cooperación internacional debido a que es tanto receptor como donante de AOD. Sobre el papel de donante, México dona un total de US\$ 4,543.325, de los cuales el 57.4% se destinan a becas, el 34.8% a Cooperación Técnica y Científica y el 7.7% es Cooperación Financiera, según datos de 2006.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Datos de la Unidad de Asuntos Internacionales, SHCP; Dirección General de Relaciones Internacionales, SEP; Dirección General de Asuntos Culturales y Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, en Informe de Cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe, 2006, SRE. Obtenido en Ayala, Citlali: "México, un país de renta media en el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo", en la página del Observatorio de la Cooperación Internacional.

# CAPÍTULO VIII

## Porcentaje AOD del BM por sector (1999-2010)



Fuente: Banco Mundial.

## 2. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE SEGÚN PAÍS

### 2.1. Planes, estrategias y programas nacionales

Desde la Constitución Mexicana misma (Artículo 89, Fracción X) se destaca la cooperación internacional como uno de los principios normativos de la política exterior, sin embargo, no se cuenta con un diseño institucional e instrumentos ad hoc para la promoción efectiva de la cooperación internacional para el desarrollo.\*

Más allá de lo que se indica, la política de cooperación internacional para el desarrollo prioriza dos ejes; la seguridad y la

generación de empleos. No queda duda de que en los poco más de tres años de la actual administración (2007-2010), se ha dado prioridad uno a la seguridad, prueba de ellos son los compromisos asumidos en el Acuerdo de Seguridad Hemisférica, la Iniciativa Mérida. Una iniciativa muy criticada –por diversos actores sociales y políticos– por poner el acento en el combate armado al crimen organizado, dejando casi nada para estrategias y políticas de prevención.<sup>25</sup>

En materia de desarrollo, el documento oficial que establece las principales estrategias de política nacional es el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>26</sup> Este documento cuya vigencia

\*Nota del editor: En fecha posterior a la redacción de este texto, fue aprobada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo por la que se establece un marco institucional ad hoc para la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo de México.

<sup>25</sup> Pérez, Nancy: "Experiencia de las OSC en el tema de la cooperación internacional para el desarrollo", ponencia presentada en Simposio México, Septiembre 2008.

<sup>26</sup> Sustentado en el art. 26o. Constitucional y los artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación como obligación del ejecutivo Federal.



es sexenal (el actual cubre de 2007 a 2012) está dividido en cinco ejes:

1. Estado de Derecho y Seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de Oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia Efectiva y Política exterior responsable

Trazado bajo el enfoque del Desarrollo Humano Sustentable<sup>27</sup>, este documento es la guía institucional que establecen las estrategias, proyectos y acciones encaminadas al desarrollo del país. El Gobierno Federal afirma:

*“México se consolida como un actor clave en materia de cooperación internacional para el desarrollo de su economía, por el nivel de su ingreso per cápita, los logros alcanzados en los últimos años en materia de desarrollo humano, su pertenencia a distintos bloques comerciales y organismos internacionales, así como por la ratificación de diversas convenciones y tratados en la materia. Resulta indispensable que México cuente con mecanismos de coordinación de su política de cooperación internacional para conducir de manera eficaz y coherente los distintos esfuerzos que realiza... A través de ello, se fortalecerá la presencia de México como un actor responsable en la escena internacional.”*<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Según marca el propio PND, el Desarrollo Humano Sustentable como principio rector “*asume que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras*”. Véase página del PND: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html> visitada el 12 de Agosto de 2010.

<sup>28</sup> Citado por Pérez, Nancy en: “*Experiencia de las OSC...*”, Op. cit.

Considerando lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo ya citado, la cooperación internacional no se concibe como un principio rector de la política exterior para cumplir con los objetivos y metas del desarrollo a nivel nacional e internacional. En cambio se usa como parte de las estrategias de fortalecimiento de la imagen internacional y política de México en materia de seguridad y crecimiento económico; sin un enfoque de derechos humanos y de género y donde la participación ciudadana no aparece. Pero sobre todo soslayando la crisis económica, social y política que enfrenta el país.<sup>29</sup>

## 2.2. Participación de OSC en esas políticas

La participación de las OSC en la definición de la política exterior, que decide centralmente el Poder Ejecutivo, con la anuencia del Legislativo, es muy insuficiente aun, a pesar de que desde hace dos décadas -al menos- se ha negociado y hecho presión para formalizar espacios efectivos de incidencia, en distintos ámbitos incluyendo el que norma la cooperación internacional al desarrollo, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este cabildeo, que en efecto ha conseguido resultados, en términos de institucionalidad, vía la aprobación de una Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, tiene limitaciones, incongruencias y vacíos de tal manera que no es posible incidir en los diseños de planes y políticas públicas específicas, aun cuando eventualmente algún servidor público, con voluntad, abra espacios de consulta, no se traduce en decisiones, más escasas son las oportunidades de participar o contar mecanismos formales para la evaluación y la propuesta.

<sup>29</sup> *Ibid.*

# CAPÍTULO VIII

La cooperación internacional al desarrollo no se somete a consideración de las OSC y menos aún de la ciudadanía; la AOD que viene o la que otorga el gobierno mexicano, están centralizadas en las instancias gubernamentales. Para ellas no hay candados que las regulen y la transparencia es del todo insuficiente para conocer los flujos de la cooperación que entra y que sale.

La actual administración más bien ha venido promoviendo iniciativas de mayor control de la cooperación internacional que se destina a las actividades de las OSC en el país. Está en el ámbito legislativo una Ley de Cooperación, aprobada en abril de este año, aun no publicada, que prevé un Consejo en donde las OSC no aparecen, pero sí exigirá un registro para ser receptoras, a pesar de que exista ya un requisito -a nivel federal- para ser reconocidas y contar con recursos públicos. (Ver nota al pie 25 de este mismo texto).

Diversas OSC revisaron e hicieron observaciones en torno a la Ley de Cooperación de Internacional para el Desarrollo. En el segundo semestre de 2008 abrieron un diálogo con las y los legisladores involucrados para dejar sentado su punto de vista.

Entonces se dijo que: i) Es necesario contar con una Ley que regule la cooperación internacional; ii) se debe sustentar en los principios nacionales de política exterior y en los compromisos adquiridos con la firma de diversos instrumentos internacionales; iii) debe reconocer a todos los actores de la cooperación internacional; iv) partir de la situación real que vive México, que ayude a definir prioridades; v) partir de una base de solidaridad internacional, y vi) crear un marco que promueva y facilite los diferentes tipos de cooperación.<sup>30</sup>

Habría otras consideraciones en este punto que van más allá del marco jurídico y la institucionalidad. En el marco del Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, realizado en México, las organizaciones participantes coincidimos en que:

Hay reconocimiento del papel que juegan las OSC en el espacio público no gubernamental, como instituciones de interés público. Aunque no es un reconocimiento homogéneo ni general. Frente a una herencia de sobreactuación estatal, hay sitios donde todavía no se reconoce el papel desempeñado por las OSC, dada su visión tradicional que coarta la participación de las organizaciones en terrenos que consideran son de competencia estatal.

Ha sido el Estado el que tiene los recursos, los cuadros, los programas, los proyectos, hecho que ha inhibido el trabajo de las organizaciones. Se reconoce el papel de las OSC en temas o regiones en los que el Estado no puede actuar. Hay temas como el de los derechos humanos, de migrantes, frontera norte y frontera sur, donde el gobierno no está haciendo las tareas que le corresponden. Mientras la sociedad civil realiza acciones directas en ausencia de la participación estatal, no es sólo coadyuvancia. Por tanto si los actores de las organizaciones sociales son considerados sujetos del desarrollo por derecho propio, también debieran tener recursos suficientes para promoverlo.<sup>31</sup>

### 2.3. Relevancia de las discusiones y los problemas planteados por la “agenda de la eficacia”

La agenda oficial de la AOD en México no tiene registradas acciones o estrategias encaminadas a trabajar sobre la eficacia

<sup>30</sup> *Experiencia de las OSC en el tema de la cooperación...* Op. cit.

<sup>31</sup> *Foro sobre la Eficacia del desarrollo de las OSC*, Resultados del Taller Nacional de Consulta en México, Julio de 2010. Texto compilado por Laura Becerra Pozos.

de la ayuda. Ni siquiera existen órganos gubernamentales que registren y controlen los flujos de ayuda para su mejor aplicación.

Sólo hay esfuerzos modestos desde la sociedad civil para **impulsar** temas como la transparencia de la ayuda y la exploración de aquellas modalidades de ayuda oficial, como la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular, también enmarcadas en lo que se conoce como la “nueva arquitectura de la ayuda”.

Hasta el momento en el espacio de cooperación, el trabajo y aporte de las OSC es marginal, y está diseñado así. Aunque se incluyan muchos de los temas promovidos por la sociedad civil, no cambiará la dinámica de desarrollo que trae cada país.

La realidad nacional exige la intervención de las OSC en las decisiones de los organismos multilaterales, que afectan directamente a la población. Tienen derecho a participar en las políticas de desarrollo, a discutir su orientación. Participar como parte actuante del desarrollo, con sus capacidades y aportes.<sup>32</sup>

El diálogo con las instituciones internacionales, donde se dirimen los temas de cooperación, sirve para generar consensos discursivos que pueden ser oportunos y adecuados, pero no necesariamente traducirse en acciones; más lo importante -sino se les puede convencer- es aprovechar la ocasión de construir consensos entre las OSC, para tener unidad de planteamiento y estrategias, y desarrollar procesos unificados.<sup>33</sup>

Debemos construir consensos teniendo claro qué queremos lograr con una estrategia para el desarrollo, en la que no rige el dinero, sino un desarrollo que apueste a la gente, a las culturas, un desarrollo en el que nos

reconozcamos. Cargamos con un problema cultural: una idea de desarrollo –desde la óptica del “modelo”-, que se ha profundizado en nuestro subconsciente, visión que debe modificarse con sensibilización, para construir procesos de desarrollo que impulsen el crecimiento, la democracia y la equidad en las comunidades.<sup>34</sup>

La legitimidad de las OSC y su participación como actores de interés público, está directamente vinculada con la ética; la apuesta que hacemos a ciertos valores y principios, con los compromisos que asume con la sociedad, con las demandas de los movimientos. La legitimidad es producto del proceso que hemos seguido en América Latina a favor de la equidad, de los derechos humanos y la democracia, lo que nos da derecho y capacidad para opinar, participar e incidir. La legitimidad más importante es la que nos da nuestro trabajo, compromiso y experiencia.<sup>35</sup>

### 3. UNA LECTURA Y BALANCE CUALITATIVO

#### 3.1. Las hipótesis explicativas del comportamiento de la AOD con el país

La ubicación de México como país de Renta Media (PRM) revela, no sólo el hecho de que se ignora o soslaya la profundización de la brecha de la desigualdad, sino los riesgos que enfrenta –junto con otros países de América Latina- por la reducción de la AOD.

Quienes se han acercado al análisis de esta clasificación, todavía se siguen preguntado por su utilidad real. Thierry Lemaesquier recuerda que la existencia de los PRM se debe a la necesidad que sintieron –a finales

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

## CAPÍTULO VIII

de los años 60- los países donantes, el CAD y las instituciones financieras multilaterales de “modular” tanto la elegibilidad de los países como las condiciones que rigen el otorgamiento de la ayuda y los préstamos multilaterales en función de la renta per cápita. Sorprende que –con independencia de criterios geopolíticos y otros ideológicos- después de constar la complejidad de los procesos de desarrollo y de construir indicadores de bienestar que vayan más allá de los engañosos promedios nacionales de ingresos, “*la comunidad internacional no haya logrado alejarse de una medición y una taxonomía tan crudas.*”<sup>36</sup>

En todo caso es claro que hay dos enfoques en torno a dónde debe ir la AOD, una que cree que los PRM están en definitiva en posibilidad de alcanzar el desarrollo y por tanto ya pueden cuidarse por sí mismos; la otra posición sostiene que si aceptamos lo complejo y multidimensional de los procesos de desarrollo y que la cooperación internacional es una empresa global en la que todos los involucrados se benefician de los éxitos y fracasos de cada uno, “*...más fuerte es la convicción –dice Lemaesquier- de que una interacción sostenida con los PRM es imprescindible para lograr los principales objetivos del desarrollo, robustecer la producción y la distribución de muchos bienes públicos globales esenciales para un desarrollo incluyente y equitativo y asegurar la integridad del desarrollo como praxis.*”

Considerando nuevamente que México es un país de contrastes y con profundas desigualdades, adquiere sentido lo dicho por Lemaesquier, quien llama la atención en los riesgos del retiro de la AOD de los PRM y recuerda que el Programa de Acción convenido en Accra, reconoce que “*la ayuda no es más que una parte en el panorama*

*general del desarrollo. La democracia, el crecimiento económico, el progreso social y el cuidado del medio ambiente son los principales factores que impulsan el desarrollo en todos los países*” y otorga por fin el mismo nivel de prioridad a la lucha contra las desigualdades (fundamental para el progreso internacional) como el combate a la pobreza.

Para concluir –dice- es difícil eludir algunas preguntas de fondo: “*por más legítimo que sea el enfoque del Consenso del Milenio sobre la Ayuda, por muy urgente que sea acelerar el ritmo de cumplimiento de los ODM por los países pobres ¿no corremos el riesgo, con tanta invisibilidad de los PRM, de apuntar la reflexión global sobre su rumbo y de poner en jaque su sustentabilidad? Más importante ¿qué tan seguros estamos de que los países de ingreso medio alto, cuyos logros en el pasado y presente corresponde celebrar, no se están enfrentando a nuevos problemas y a nuevas dimensiones de problemas anteriores? ¿Sirven para abordar eficazmente los principales desafíos que enfrentan los países de ingreso medio- alto las herramientas privilegiadas por la Declaración de París?*”<sup>37</sup>

Reiterando la gran desigualdad de países como México, con pobreza general y extrema, por arriba del 60%, que enfrenta dificultades para alcanzar algunos de los ODM. En otras palabras –dice Lemaesquier- si la cooperación para el desarrollo se concentrara exclusivamente en los países de renta baja de América Latina, su alcance superaría de 5 a 10% de la pobreza extrema de la región. Por tanto en los PRM el combate a la desigualdad es un condición sine qua non de la superación de la pobreza.

La superación de la pobreza y la mitigación de los principales causantes de la pobreza

<sup>36</sup> Thierry Lemaesquier, Consultor Internacional, ponente magistral en el Simposio: “*La institucionalidad...*”, Op cit.

<sup>37</sup> Ibid.

en los PRM (desigualdad multidimensional, vulnerabilidad) son parte integrante del objetivo al que se ha comprometido la comunidad internacional. Por tanto estos países no pueden quedar fuera del marco de la cooperación internacional al desarrollo.

Lo anterior no significa minimizar las necesidades y carencias de las poblaciones de los países de renta baja, altamente vulnerables, sino que se pretende llamar la atención en el papel que pueden jugar los de renta media-alta respecto a los primeros.

Esto es, que también se debe valorar el aporte de los PRM al crecimiento mundial. Se estima que estos países entre 2000 y 2005 generaron alrededor del 30% del crecimiento de la producción mundial. Además de reconocer los vínculos económicos crecientes entre los PRM y los otros de renta baja, en particular en materia de comercio e inversión.

### **3.2. La descripción de los que podrían considerarse hitos o hechos más relevantes en el país o en el exterior para explicar las tendencias nacionales**

Las tendencias están expuestas en puntos anteriores del artículo, por tanto se anotan aquí algunas consideraciones finales traducidas en retos o propuestas, la mayoría de ellas surgidas de la reflexión colectiva de OSC en torno a la cooperación internacional en México.

Los organismos multilaterales no tienen un modelo innovador que proponer. La crisis generalizada que se vive actualmente, es una oportunidad para deliberar la posibilidad de proponer otro modelo de desarrollo. Por tanto hay que tener presencia en esos organismos con una agenda propia, a través de la creación de un espacio común más allá de los financiamientos.

Las organizaciones de cooperación internacional deberían tener un diagnóstico que ponga

a México en su justa dimensión. Actualmente lo coloca en otras ligas, como si ya se hubiera transitado hacia la democracia, cuando existe una gran cantidad de municipios que viven altamente marginados, la desigualdad e inequidad prevalecen y se profundizan.

Hace falta un consenso entre aquellas organizaciones que todavía tienen como objetivo la transformación del mundo, lo que implica un acuerdo con aquellas agencias de cooperación que tienen aún un objetivo similar, a través de un diálogo en un plano igualitario. Se trata de construir consensos para llegar a acuerdos con la cooperación, de que todas las OSC con objetivos afines incrementen su capacidad de interlocución.

La opción tendría que ser no un modelo, sino sistemas abiertos y complejos. Históricamente hemos estado sujetos a un modelo único, parejo para todos, lo que es un enfoque erróneo. Hay que pensar en posibilidades y visiones diversas, como la detentada por los pueblos indígenas, que defienden una nueva relación armónica entre el crecimiento del desarrollo social y naturaleza.

Las OSC con más capacidad de lobby, son quienes tienen más posibilidades de incidir en la cooperación internacional. Necesitan mejorar su capacidad de gestión con los donantes, con las agencias, con los organismos multilaterales y sobre todo con los gobiernos, para poder realizar diagnósticos, orientar sus decisiones y hacer recomendaciones.

Reconocer y fortalecer los aportes de las mujeres que han sido muy exitosas en su participación por el tipo de ciudadanía que han logrado construir, porque han impulsado procesos sociales nacionales e internacionales que siguen hasta la fecha, con base en mucho trabajo voluntario. Han contribuido a la transformación de la sociedad mexicana y están alimentando los esfuerzos del nuevo modelo económico y la articulación

## CAPÍTULO VIII

de redes sociales alternativas. La conciencia social ha crecido, hoy día suena anacrónico no reconocer a las mujeres en estas luchas, cuando la cooperación internacional aun no las reconoce como prioridad y no sabe bien como incorporar la perspectiva de género.

Es importante el reconocimiento real en los ámbitos internacional y nacional del compromiso, papel y desempeño de las OSC en el desarrollo. En México hay ámbitos donde todavía no se reconoce el aporte de las OSC, dada su visión tradicional que coarta la participación de las organizaciones en terrenos que consideran son de competencia estatal.

Si se reconoce en el ámbito internacional que los actores de las organizaciones sociales son considerados sujetos del desarrollo por propio derecho, debieran tener recursos suficientes para mantenerse.

# **IX. LAS DISCONTINUIDADES DE MÉXICO COMO OFERENTE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Una breve revisión del caso Centroamérica y El Caribe  
2000-2010

Gabriela Sánchez Gutiérrez





## IX. LAS DISCONTINUIDADES DE MÉXICO COMO OFERENTE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### Una breve revisión del caso Centroamérica y El Caribe 2000-2010

Gabriela Sánchez Gutiérrez  
Instituto Mora

Con la colaboración de: Lorena López Chacón e Iván Erwin Maldonado

#### Introducción

La última década fue testigo de una serie de vaivenes que, en el plano de la cooperación internacional, situaron a México en una posición de bruscas oscilaciones con respecto a su actividad como oferente de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). A pesar de que la cooperación internacional es parte integral de la política exterior mexicana y de que existe una fuerte incursión de ésta en el discurso político del nuevo milenio, el camino hacia la consolidación de México en este ámbito aún está en proceso.

El objetivo de este ensayo es ofrecer una aproximación preliminar a las dinámicas de la Ayuda Oficial al Desarrollo de México, durante la última década, a fin de suministrar información básica que abone a la creación de referentes comunes de análisis que permitan la comparabilidad entre países de América Latina.

Es fundamental mencionar, desde un inicio, que desafortunadamente hasta el momento, el gobierno mexicano no ha hecho pública la información precisa sobre la AOD que ofrece a otros países en el continente y fuera de él; ni en términos de los montos de recursos ofrecidos, ni tampoco en cuanto al tipo de proyectos o acciones de cooperación que realiza. De ahí que, para la elaboración de

este artículo, hemos requerido acudir a fuentes oficiales desde las que, de manera indirecta, fue posible obtener alguna información que permite tener una aproximación, aún bastante preliminar, sobre lo que ha sido la dinámica de la AOD de México en la última década. Por lo anterior, es fundamental hacer dos acotaciones principales: primera, la información contenida aquí se refiere específicamente a la cooperación internacional realizada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, dejando de lado otras muchas acciones realizadas por otras dependencias del Gobierno Federal y estatales; segunda, este trabajo se refiere primordialmente a la AOD dirigida a Centroamérica y El Caribe.

En un primer momento se ofrecen algunos elementos que ayudan a contextualizar la AOD en el marco de la política exterior mexicana. A continuación se elaboran cifras en torno al porcentaje del presupuesto de egresos de la federación destinado a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y con base en ello, lo que la Cancillería destina a algunas acciones de cooperación internacional. La elaboración de estas cifras se sustenta en información derivada de los Análisis Programáticos de la propia Secretaría. Posteriormente se hace una breve referencia a la relevancia que tiene para México la región de Centroamérica y El Caribe, así como las

# CAPÍTULO IX

fuentes de financiamiento, el número de proyectos y los sectores a los que se destina la cooperación internacional mexicana. Finalmente se hace alusión al comportamiento de la ayuda humanitaria ofrecida por México a otros países de América Latina, en particular a Haití, y se concluye el ensayo con el planteamiento de algunos desafíos en el ámbito de la cooperación internacional de México.

## A. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y AOD EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

México se caracteriza por acentuadas asimetrías y desigualdades, situación ciertamente común en toda la región latinoamericana, sin embargo, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial, México es un país de renta media alta y por tanto, receptor de AOD para atender problemáticas específicas y a la vez oferente de ayuda a otros países con menor grado de desarrollo relativo en la escala internacional.

Podríamos afirmar que, a lo largo de los años, la política exterior mexicana se ha venido desplazando de una lógica más nacionalista con cierta autonomía relativa en su agenda internacional, hacia una mayor integración o alineamiento a la política norteamericana, sobre todo, a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Es claro el énfasis económico y comercial que los gobiernos panistas han otorgado al tema de la cooperación internacional y coincidimos con Juan Pablo Prado cuando señala que,

*“Ejemplo de ello es que la URECI (Unidad de Relaciones Exteriores y de Cooperación Internacional de la SRE), conformada por cinco Direcciones Generales, tres de éstas de explícito perfil*

*económico-comercial, dan la impresión de que “aislan” el trabajo de la DGCTC, (Dirección General de Cooperación Técnica y Científica), disminuyendo en consecuencia el peso y el respaldo político, financiero e institucional de las labores de la cooperación internacional mexicana de nuestros días, cediendo paso preferencial a las relaciones económicas del país, aunque, como es sabido, se sustentan en acuerdos comerciales en los que el desarrollo social equilibrado no es precisamente el objetivo prioritario a alcanzar.”<sup>1</sup>*

En los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), la cooperación internacional recibe un tratamiento discursivo sin precedentes en la historia de México, sin embargo los resultados apuntan hacia un panorama que no corresponde a las declaraciones. Al inicio del mandato del presidente Vicente Fox se decretó la desaparición del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), que concentraba todas las unidades administrativas encargadas de operar la cooperación internacional mexicana, oficializada a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A dicho Instituto lo sucedió la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), en el 2001, la cual no pudo absorber todas las atribuciones del IMEXCI, tales como la Dirección General de Asuntos Culturales y la Dirección General de Cooperación Económica y de Desarrollo, mismas que fueron reubicadas en instancias ajenas a la cooperación internacional. Por tanto, el llamado impulso al eje de la

<sup>1</sup> Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación Sur-Sur de México”, en Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, Utopía y Realidad*, Instituto Universitario de Desarrollo y Los Libros de la Católica, Madrid, 2010, p. 130.

## CAPÍTULO IX

cooperación internacional y la AOD se asemejó más bien a un recorte y acotación de funciones.

Asimismo, y a pesar de su inserción en los pilares estratégicos de la política exterior mexicana, se observa en la operación de la AOD una importante irregularidad durante el período 2000-2010, es decir, a pesar de que ocurren diversas acciones de cooperación internacional de facto, es clara la ausencia de un plan rector que haga explícitos los criterios de asignación de la ayuda, las prioridades en términos de países y rubros de cooperación e igualmente, los montos asignados. En este sentido, es posible afirmar que no existe, durante este período, una estrategia de cooperación internacional plenamente constituida, sino un conjunto de acciones articuladas sobre objetivos muy generales plasmados en los Planes Nacionales de Desarrollo. Tanto cifras oficiales como informes relativos al desempeño cualitativo de la cooperación internacional ofrecida por México, denotan entonces serias brechas.

Atendiendo a estas dificultades, en el 2007, se presenta en el Senado de la República una Iniciativa de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyos planteamientos esenciales son: la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID; la formulación de un Programa de Cooperación Internacional; la creación de un registro de todas las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por el gobierno, en tanto oferente y receptor de la AOD; la creación de un Sistema Nacional de Información sobre Cooperación Internacional y, finalmente, la creación de un Fondo de Cooperación Internacional, integrado por recursos que forman parte del presupuesto ya asignado, tales como el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de

Cooperación entre México e Iberoamérica y el Fondo 22 México/OEA, así como los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países pertenecientes a la OCDE.

Esta Iniciativa suscitó profundos debates entre los actores de la cooperación internacional en torno a las distintas formas de concebir y abordar el tema. Es de señalar que, a pesar de que la Iniciativa fue aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores, fue luego vetada por el Presidente Calderón con los siguientes argumentos:

*“...la cooperación internacional para el desarrollo es un principio normativo que debe observarse por parte del Ejecutivo Federal en la dirección de la política exterior, y que el Decreto acota o restringe el alcance del mismo, más allá de los límites impuestos por el propio texto constitucional, por lo que lo traduce en una invasión a la esfera de su competencia. Asimismo, afirma que la facultad del Congreso para legislar en esta materia se da, en todo caso, en el ámbito federal, pero no puede, en ejercicio de facultades implícitas, expedir una Ley General que distribuya competencias entre los diversos órdenes de Gobierno en materia de cooperación internacional para el desarrollo.*

*Se establece que no es dable que el Poder Legislativo proponga un órgano (Consejo Consultivo) con el propósito de que otras instancias ajenas al Poder Ejecutivo, públicas o privadas, incidan en el ejercicio de la dirección de la política exterior. Que dicha intervención no sólo constituye una violación a las facultades exclusivas del Ejecutivo, sino que además resulta contraria al principio de división de poderes, al integrar dicho órgano con miembros del*

# CAPÍTULO IX

*Poder Legislativo y otorgar participación a autoridades municipales y estatales en el ejercicio de una atribución que corresponde a la Federación.”<sup>2</sup>*

En aras de este argumento, se había suprimido ya al sector social, privado y a las organizaciones no gubernamentales como sujetos de la ley. El hecho es que hoy por hoy no existe aún una normatividad que regule las acciones de cooperación internacional en y de México. (Ver nota al pie 25 del capítulo anterior).

A pesar de lo anterior, la DGCTC, ha avanzado significativamente en la creación del Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID), el cual contendrá la primera base de datos oficiales sobre la cooperación internacional mexicana, mismo que, en teoría, subsanará este vacío informativo y, una vez hecho público, contribuirá a la transparencia y rendición de cuentas en la materia.

La DGCTC, órgano de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) de la SRE, es la unidad ejecutora y responsable del SIMEXCID. Lo define como “una plataforma tecnológica que integra un registro completo de las acciones de cooperación internacional que se ejecutan en el interior y hacia el exterior del país en las cuales participan diversas instituciones mexicanas que fungen como gestoras o ejecutoras de dicha cooperación. Contempla la participación de México como donante y receptor, incorporando las acciones de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. Su construcción incluye tres etapas: 1) definición del tipo de información a registrar, 2) establecimiento de la consulta y generación de reportes, y 3) reforzamiento y mejoramiento de las dos anteriores. De acuerdo a la información oficial, el SIMEXCID estaría listo y disponible para el público en marzo del 2010, sin embargo a la fecha se han hecho algunas presentaciones públicas sin que el acceso público al sistema esté abierto. Durante los meses de junio y julio de 2010, la DGCTC y el Instituto Mora impartieron diversos seminarios sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, en una de las sesiones titulada “Uso de Información en México sobre la Cooperación internacional para el Desarrollo”, nuevamente se hizo una presentación del SIMEXCID. Destaca que por primera vez se hizo una numeralia, precisando que éste cuenta con 460 usuarios (del gobierno) habilitados, 706 proyectos registrados con 733 actividades, 285 actividades registradas fuera de proyectos. Convocaron a más de 100 instituciones federales, capacitaron 60 instituciones, así como a las agencias del Sistema de Naciones Unidas con presencia en México.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Senado de la República, LXI Legislatura, Servicios Parlamentarios, *Gaceta del Senado*, Jueves 2 de Septiembre de 2010, Primer Período Ordinario. Número de Gaceta: 131.

<sup>3</sup> SRE, DGCTC, “Uso de Información en México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, URL: [http://dgctc.sre.gob.mx/boletin\\_0710/docs/Sesion\\_5\\_Uso\\_de\\_la\\_Informacion.pdf](http://dgctc.sre.gob.mx/boletin_0710/docs/Sesion_5_Uso_de_la_Informacion.pdf). Consulta hecha el 28-08-2010.

Dados los antecedentes, la Ley y todos sus componentes tienen un peso específico en la nueva arquitectura de la cooperación mexicana que, en contraste con otros países de América Latina, aún está en ciernes.

## B. ALGUNAS CIFRAS ILUSTRATIVAS

Las principales fuentes y montos de ingresos de México, según las cuentas nacionales, son impuestos (en primer lugar el Impuesto Sobre la Renta, ISR, y luego el Impuesto al Valor Agregado, IVA); derechos, en donde el derecho a los hidrocarburos constituye el monto esencial; productos y aprovechamientos. Además están los ingresos derivados de empresas u organismos públicos tales como: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y, finalmente, los ingresos derivados de financiamientos, es decir, el endeudamiento neto (interno y externo) del Gobierno Federal.

Una de las primeras cuestiones que sería fundamental establecer es el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que México otorga como AOD, criterio por demás reconocido internacionalmente como una valoración general de la prioridad que los países otorgan a la propia ayuda, sin embargo, con la información de que disponemos esta tarea fue simplemente imposible. Aún así, nos interesa analizar algunas cifras que permiten tener una aproximación muy general, o en dado caso, hacer una reflexión sobre el lugar que ocuparía la AOD en la política de cooperación internacional mexicana.

En la búsqueda por construir cifras consistentes sobre la cooperación mexicana destinada a Centroamérica y el Caribe,

recurrimos a la revisión de los presupuestos de las dependencias públicas aprobadas por el Poder Legislativo para los ejercicios fiscales 2001-2010. En ninguno de los años se observaron recursos etiquetados para acciones, programas y/o proyectos de cooperación internacional a dicha región.

Por tanto, para tener una aproximación al porcentaje del presupuesto federal que corresponde al “presupuesto destinado a Cooperación Internacional”, tomamos como base la información publicada en el Análisis Funcional Programático Económico de los años en cuestión, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y que fueron asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estos rubros corresponden, grosso modo, a las siguientes acciones: fortalecer el papel de México en la cooperación técnica, científica, educativa, cultural, bilateral y multilateral, y coordinar la agenda económica, la promoción comercial y la cooperación internacional.

Cabe destacar que dentro de estos rubros estamos considerando específicamente el presupuesto destinado a la DGCTC, sobre todo en el periodo 2005-2010. Para años anteriores y hasta el 2002, se incluyó el presupuesto correspondiente al IMEXCI. Una variable constante en la suma del presupuesto de cooperación internacional es la asignación anual a las actividades del Plan Puebla-Panamá, y su sucesor, Proyecto Mesoamérica, los cuales contemplan numerosas acciones de cooperación con la región Centroamericana, principal receptora de la asistencia mexicana. De estas cifras tampoco fue posible determinar con precisión el destino final de los recursos, es decir, si son acciones, programas y/o proyectos, servicios personales, gastos administrativos, servicios generales, u otros.

# CAPÍTULO IX

**Tabla 1. Porcentaje del Presupuesto de la Federación Destinado a la Secretaría de Relaciones Exteriores**

Año	Presupuesto de Egresos de la Federación US\$ millones	Presupuesto de la SRE US\$ millones	%
2000	124,372.3	326.4	0.26%
2001	148,702.2	400.2	0.27%
2002	140,436.1	368.8	0.26%
2003	135,680.7	306.4	0.22%
2004	147,823.2	305.0	0.20%
2005	171,097.1	377.9	0.22%
2006	182,726.3	422.7	0.23%
2007	207,008.5	441.2	0.21%
2008	185,745.5	385.3	0.20%
2009	233,131.3	407.9	0.17%
2010	184,172.5	451.4	0.24%

Fuentes: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2010, así como los Análisis Programáticos, 2000-2010, apartado "Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La conversión en dólares se estableció de acuerdo al tipo de cambio al 31 de Diciembre del año en cuestión según el registro del Bank of Canada. URL: <http://www.bankofcanada.ca/en/rates/exchform.html> Consultado el 5 de Septiembre de 2010.

Quizá la aportación más valiosa de esta tabla es mostrar que el presupuesto anual asignado a la SRE, entidad encargada de gestionar la cooperación internacional es realmente pequeño, oscilando entre el 0.17%, en 2009, y el 0.27% del presupuesto de Egresos de la Federación, en 2001.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, es claro que los recursos destinados a cooperación internacional, bajo los criterios aquí expuestos, son realmente discontinuos, teniendo como mínimo el 2002, con US\$ 3,103.558 y como máximo el 2005, con US\$ 71,976.415. No hay información disponible que permita explicar esta considerable brecha. Se constatan así las enormes disparidades de la ayuda mexicana en relación con una estrategia constante y coherente con las premisas de la política internacional mexicana y los presupuestos de la SRE, en consonancia con los ingresos de la federación.

**Tabla 2. Presupuesto de la SRE destinado a algunas acciones de Cooperación Internacional**

Año	Presupuesto destinado a Cooperación Internacional US\$
2001	15,406.605
2002	3,103.558
2003	19,384.927
2004	6,234.202
2005	71,976.415
2006	22,229.884
2007	27,478.114
2008	5,993.055
2009	8,760.096
2010	7,765.923

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001-2010.

## C. LA IMPORTANCIA DE LA REGIÓN CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE PARA MÉXICO

Para México, la zona centroamericana y caribeña siempre ha sido de vital importancia. Desde el 2000, con la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del poder y el arribo del Partido de Acción Nacional (PAN), el tono oficial se ha mantenido similar, situando a la cooperación internacional, en el plano oferente, como elemento sustancial para la consecución de los objetivos y el fortalecimiento de las relaciones con Centroamérica y El Caribe.

*“...los vínculos con la región de América Latina y El Caribe constituyen una prioridad de la política exterior mexicana. Fortalecer los esquemas de concertación y el diálogo políticos con Centroamérica y Sudamérica, impulsar los intercambios económicos, comerciales, culturales, educativos y científicos, e intensificar la cooperación para el desarrollo coadyuvará a hacer de América Latina y El Caribe una región con mayor presencia en el escenario internacional. En Centroamérica, el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá constituirá el eje para promover el desarrollo integral y a largo plazo del sur de México y los países de América Central.”<sup>4</sup>*

Posteriormente, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de 2007, se señala:

*“... Asimismo, México reconoce su responsabilidad con sus vecinos del Sur, y en particular con Centroamérica, para promover el bienestar social y el desar-*

*rollo económico de la región como las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración.”<sup>5</sup>*

De lo anterior se desprende que México otorgue una buena parte del total de su oferta de cooperación técnica y financiera a Centroamérica y El Caribe, como parte de una visión integral de su accionar global, a través de esquemas “*dirigidos a áreas de trabajo técnico, de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades y ayuda humanitaria, así como preparación para la prevención en casos de catástrofes naturales.*”<sup>6</sup>

Tanto para el espacio centroamericano, como para el escenario caribeño, se han ejecutado programas, proyectos y esquemas de asistencia de distintas magnitudes e impactos, bajo fórmulas diferenciadas, sin embargo, no hay información que nos permita afirmar que ha habido un seguimiento que brinde coherencia y profundidad a una estrategia mexicana en la zona.

En dado caso, vale la pena señalar lo que la propia DGCTC menciona en cuanto a los principios que rigen la cooperación mexicana, a saber:

<sup>5</sup> Presidencia de la República, “La política exterior, palanca del desarrollo nacional”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2006. URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html> Consultado el 30 de Agosto de 2010.

<sup>6</sup> Ayala Martínez, Citlali, “México en el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Observatorio de la Cooperación para el Desarrollo de México*, México, 2009. URL: <http://www.observacoop.org.mx/Cid.php?cid=2> Consultado el 1 de Septiembre de 2010.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, “La política exterior”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2000. URL: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35> Consultado el 30 de Agosto de 2010.

# CAPÍTULO IX

*“Complementariedad: entendida como el apoyo externo complementario al esfuerzo nacional en cierto sector de interés público, evitando crear dependencias; auto-sustentabilidad: la cooperación sólo se justifica cuando genera un proceso de desarrollo propio, con miras a mantenerse mediante capacidades propias; y co-financiamiento: las partes deben aportar conjuntamente los recursos financieros, logísticos y técnicos requeridos para el desarrollo de los proyectos, evitando esquemas asistenciales.”<sup>7</sup>*

## D. FUENTES FINANCIERAS DE LA COOPERACIÓN MEXICANA CON CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Como ya se mencionó, en México no existe un instrumento económico único que concentre los flujos financieros destinados a la oferta de cooperación. Los mecanismos de financiamiento son, para América Central y la zona caribeña, los siguientes:

- a. Fondos operados por organismos internacionales, principalmente con la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- b. Fondos bilaterales, financiados por los socios involucrados donde la relación de aportes es paritaria.
- c. Presupuesto público para diversas Secretarías de Estado. Dependiendo de los sectores, las Secretarías aportan

ciertos montos de su presupuesto anual para acciones de cooperación, las más comunes son la Secretaría de Educación y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en materia educativa e intercambio académico.

En la siguiente tabla se muestra un panorama de las discontinuidades mexicanas en materia de cooperación internacional y AOD, a través de una radiografía derivada de números e informaciones ofrecidas por las instancias oficiales encargadas del rubro en el país. Debido a estas lagunas, los datos ofrecidos se manejan hasta el 2006, ya que para años posteriores los informes nacionales no emitieron datos públicos, bajo el argumento de que se está realizando la reestructuración sistematizada de los mismos, en el proceso de elaboración del Sistema de Información, SIMEXCID.

<sup>7</sup> Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), Cooperación Técnica y Científica de México, *Informe Bienal 2003-2004*, Secretaría de Relaciones Exteriores, PNUD, México, 2005.



Tabla 3. Cooperación Internacional Mexicana con Centroamérica y El Caribe

Fuente	Montos – US\$						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica	840,133	1,569,196	1,614,408	1,250,765	583,851	525,351	458,333
Fondos de México en la OEA	501,419	460,738	596,378	387,989	402,887	612,687	985,300
Fondo especial de Cooperación del BDC*, recursos de México en el BCIE **y otras instituciones nacionales.	129,835	243,739	29,650	14,929	4,137	7,475	138,898
<b>Total</b>	<b>1,471,387</b>	<b>2,273,673</b>	<b>2,240,436</b>	<b>1,653,684</b>	<b>990,875</b>	<b>1,145,513</b>	<b>1,582,531</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la Cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe, de la Secretaría de Relaciones Exteriores - Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, entre 1999 y 2006. \*Banco de Desarrollo del Caribe. \*\*Banco Centroamericano de Integración Económica.

Como puede observarse, los recursos destinados para acciones de cooperación con Centroamérica y El Caribe han presentado un comportamiento verdaderamente errático, siendo 2001 y 2002 los años en que mayores recursos se destinaron a la región, mientras que en 1999 y 2004 se observa una disminución de más del 50% respecto de los años tope, sin explicación alguna. Asimismo, destaca que el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica es el que mayor financiamiento atrajo hasta 2005, año en el que los fondos mexicanos en la OEA se convirtieron en la principal fuente oferente.

### Número de proyectos ejecutados en la Región

La cuestión de determinar el número de proyectos ejecutados dentro de este periodo de análisis resulta igualmente difícil; en

primer lugar, la información oficial no precisa diferencias entre acciones, proyectos y/o programas, sino que simplemente son englobados bajo la categoría de "proyectos", entendidos éstos como un conjunto de acciones sistemáticas emprendidas por diversos actores. Los proyectos pueden ser parte de un programa más amplio de cooperación. Por su parte, las acciones están presentes tanto en proyectos como en programas o se pueden realizar de manera aislada -sus prácticas más comunes son la capacitación, el envío de expertos, intercambio de experiencias, pasantías, consultoría, donación de equipo.

Considerando esta realidad, mostramos a continuación un intento por sistematizar el número de proyectos que México ha emprendido en la región de Centroamérica y El Caribe, haciendo la advertencia que sólo un análisis más profundo de

# CAPÍTULO IX

los proyectos, en caso de que hubiera información disponible, permitiría diferenciar programas, proyectos o acciones, con lo cual se podrían tener

elementos mucho más claros sobre los criterios con los cuales el gobierno mexicano contabiliza la cooperación internacional.

**Tabla 4. Número de proyectos ejecutados por país en Centroamérica y El Caribe**

País	Número de proyectos ejecutados							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belice	5	1	2	7	3	1	3	8
Costa Rica	44	42	44	49	22	27	28	16
El Salvador	4	14	6	19	16	20	11	11
Guatemala	41	31	26	39	13	8	16	14
Honduras	20	17	10	9	16	13	14	10
Nicaragua	34	34	30	24	31	25	17	13
Panamá	15	16	14	27	7	4	5	9
Regionales con Centroamérica	21	24	27	26	36	25	16	31
Caribe Bilateral y Regional	26	4	3	4	2	13	54	31
Bahamas	-	-	-	-	1	1	2	-
CARICOM	-	4	3	-	3			
Cuba	-	8	2	6	4	5	26	2
Dominica	-	-	-	1	-	-	-	6
Guyana	-	-	1	1	-	-	-	1
Granada	-	-	-	-	-	-	1	2
Haití	-	1	4	2	2	-	5	7
Jamaica	-	4	2	7	8	2	5	6
República Dominicana	-	-	-	-	3	2	3	6
Trinidad y Tobago	-	-	-	2	1	-	1	1
St. Kitts y Nevis	-	1	-	-	-	-	3	1
San Vicente y las Granadinas	-	-	-	-	1	1	-	4
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>183</b>	<b>174</b>	<b>223</b>	<b>169</b>	<b>136</b>	<b>164</b>	<b>135</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la Cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe, de la Secretaría de Relaciones Exteriores - Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, entre 1999 y 2006.

Con la información de que se dispone, es posible afirmar que entre 1999 y 2006, se llevaron a cabo un total de 1,394 proyectos en América Central y El Caribe, bajo el formato de cooperación internacional para el desarrollo, lo que da un promedio de 174.5 proyectos anuales, sin embargo no es posible elaborar la correlación del número de proyectos con los montos asignados.

### Receptores y sectores de cooperación

Los países que atraen mayor cooperación y AOD mexicana, y que muestran mayor regularidad tanto en montos como en número de proyectos son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, en el análisis de los receptores de la cooperación para el desarrollo brindada por México también destacamos que no hay una continuidad o permanencia de los proyectos; países como Haití reciben algunos años más proyectos que otros, mientras que en ocasiones simplemente no hay proyectos destinados a ellos, sin explicación alguna. Esta misma situación aplica para Cuba, República Dominicana, Dominica, Guyana, Jamaica, etcétera.

En lo que se refiere a sectores específicos de cooperación, la oferta mexicana ha sido constante en todas las categorías, más no en una estrategia que dote de continuidad para resultados que refuercen el desarrollo programado. De acuerdo con los informes consultados para el período analizado, los sectores en los que México coopera con Centroamérica y el Caribe los podemos agrupar de la siguiente manera, aunque tampoco es posible determinar los montos asignados:

- Educación y cultura
- Medio ambiente
- Salud

- Turismo
- Agricultura y ganadería
- Prevención de desastres naturales

### E. MÉXICO Y LA AYUDA HUMANITARIA

La ayuda humanitaria como respuesta ante desastres naturales se ha convertido en una importante modalidad de la cooperación mexicana. Estas acciones se enmarcan en el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, mejor conocido como “Plan DN-III”, un Instrumento Operativo Militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.<sup>8</sup> Este Plan, inicialmente concebido para proteger a la sociedad civil mexicana, se lleva más allá de las fronteras nacionales, en forma de cooperación hacia un país afectado a solicitud expresa del Presidente de la nación afectada y/o petición de las cancillerías. Las dependencias mexicanas encargadas de coordinar la ayuda humanitaria son la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Defensa Nacional.

La siguiente tabla indica los países latinoamericanos en donde México ha respondido ante emergencias, destaca el caso de El Salvador como el país con mayor número de incursiones humanitarias ante los desastres provocados por los huracanes César-Douglas (1996), Mitch (1998), Stan (2005), Félix (2007) e Ida (2009), así como dos temblores en 2001. Guatemala y Nicaragua constituyen otros importantes receptores de ayuda humanitaria.

<sup>8</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2009. URL: [www.sedena.gob.mx/index.php?id=127](http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=127) Consultado el 1 de Septiembre de 2010.

# CAPÍTULO IX

**Tabla 5. Años en que se otorgó Ayuda Humanitaria de México**

País	Años
Belice	2001
Bolivia	1998, 2007
Chile	2010
Colombia	1999
Costa Rica	1996
Cuba	1996
Ecuador	1996, 2008
El Salvador	1996, 1998, 2001, 2005, 2007, 2009
Guatemala	1998, 2000, 2010
Haití	2004, 2010
Honduras	1998, 2001
Jamaica	2004
Nicaragua	1996, 1998, 2007
Panamá	2005
Perú	2007, 2010
República Dominicana	1998, 2004
Venezuela	1999

Un hito en la ayuda humanitaria mexicana fue la respuesta dada ante el devastador sismo que sacudió a Haití el 12 de Enero del 2010. La sociedad civil y el gobierno mexicano, con el apoyo de la Cruz Roja Mexicana, dependencias públicas e instancias privadas, lograron el acopio de 16,000 toneladas de ayuda, enviaron un equipo de 382 especialistas en ayuda humanitaria y 2,750 tripulantes que apoyaron las labores de rescate y atención de emergencia.<sup>9</sup>

En los meses posteriores al sismo se realizaron diversas conferencias para contribuir al establecimiento de un plan de reconstrucción para la nación caribeña. En la Conferencia Ministerial Preparatoria para apoyar a Haití, celebrada en Montreal, Canadá, la postura del gobierno mexicano enfatizó la importancia de la coordinación entre los donantes involucrados para una mayor eficacia en las labores de rescate y reconstrucción, destacando el papel preponderante del manejo transparente de los recursos asignados a la isla. Durante el mes de febrero en un viaje por Japón, el Presidente de México, Felipe Calderón, propuso la creación de un “Plan Marshall para Haití”, aludiendo a los esfuerzos de reconstrucción del territorio europeo después de la Segunda Guerra Mundial. En la Cumbre de Alto Nivel sobre la reconstrucción de Haití, llevada a cabo el 31 de Marzo en Nueva York, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, la Canciller Patricia Espinosa Cantellano declaró que México donaría ocho millones de dólares para la reconstrucción; cinco se destinarán a fortalecer al gobierno y tres al financiamiento de proyectos para la reconstrucción de instituciones dedicadas a la infancia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), México, 2010. URL: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/plan-dn-iii-e/ayuda-humanitaria>

<sup>9</sup> SRE, SEGOB, SEMAR, SEDENA, *Consolidado de Ayuda Humanitaria y Acciones de México con motivo del sismo del 12 de Enero en Haití*, México, junio 2010. URL: <http://dgctc.sre.gob.mx/ayudahaiti/informe.html> Consultado el 3 de Septiembre de 2010.

En la respuesta del gobierno mexicano a la crisis humanitaria en Haití surgió un intento para fortalecer la asociación gobierno-sociedad civil en materia de cooperación internacional. El 22 de Enero, la SRE convocó a representantes de la sociedad civil con el objetivo de intercambiar información, proponer canales de comunicación y coordinación en la tarea de acopio y en la distribución de la ayuda e informar a la sociedad civil sobre las medidas que tomaría el gobierno. De ahí se desprendió un dialogo gobierno-sociedad civil sobre todo para la coordinación del envío de la ayuda; el gobierno puso a disposición de organizaciones de la sociedad civil los mecanismos de transporte y envío, y las organizaciones accedieron a utilizar los medios oficiales.

Esta colaboración duró sólo unos pocos meses, pues cuando se aligeró la emergencia humanitaria en el país caribeño, sociedad civil y gobierno mexicano volvieron a tomar sus caminos diferenciados. La sociedad civil mexicana inició un proyecto de vinculación con la sociedad civil haitiana, a través de la creación del Comité México-Haití, que va avanzando.

Es importante señalar también que la cooperación oficial de México con Haití buscó establecer un plan de cooperación a largo plazo, aprovechando nuevas modalidades de cooperación como la Sur-Sur y la Triangular. Un ejemplo del primer caso es la contribución de México en la organización de los comicios haitianos de Noviembre 2010. Respecto de la Cooperación Triangular, la información publicada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) manifiesta que México y España apoyarán con fondos de cooperación triangular el funcionamiento de comedores escolares en la localidad de Carrefour, durante un periodo de 23 meses, los cuales prevén atender a 5,000 niños.

A pesar de que la ayuda humanitaria mexicana parece ser una de las modalidades de cooperación que presenta mayor continuidad, es pertinente reflexionar acerca de la dificultad del acceso a información sobre montos oficiales. La mayor parte de la ayuda se mide en toneladas y número de personas enviadas, sin embargo, no parecen claros los criterios sobre los cuales es posible contabilizar, la ayuda otorgada, a fin de lograr la comparabilidad con otros países de la región.

## F. TENDENCIAS Y DESAFÍOS

La política exterior mexicana se ha ido desplazando de una visión nacionalista y con cierta autonomía relativa, hacia un mayor alineamiento a la política norteamericana a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. El énfasis de los gobiernos panistas<sup>10</sup> en cuanto a su distanciamiento con La Habana y el privilegio de la alianza con gobiernos conservadores de América Latina, son un claro ejemplo de ello.

Tomando en consideración el comportamiento errático de México en la región, es posible afirmar que no ha habido una política de cooperación internacional claramente definida, sino un conjunto de acciones puntuales y específicas que ocurren en función de las coyunturas que se presentan. La ausencia de política y de legislación sobre cooperación internacional hace que las acciones mexicanas sean más bien de carácter reactivo y que éstas no obedezcan a la búsqueda de objetivos de mediano y largo plazo ni a acciones sostenidas en el tiempo.

<sup>10</sup> Nota del editor: Gobiernos pertenecientes al Partido de Acción Nacional: PAN.

## CAPÍTULO IX

Con base en lo anterior se puede afirmar que ha habido un proceso de pérdida de iniciativa y de autoridad de México en la región de Centroamérica y El Caribe, lo cual se evidenció durante el golpe de Estado en Honduras y la demanda del Presidente Zelaya por ser reinstalado, en donde el actor latinoamericano fundamental fue Brasil, en una región tradicionalmente definida como de influencia mexicana.

México enfrenta retos muy importantes para consolidar su papel en el ámbito de la cooperación internacional Sur-Sur. Primeramente, la necesidad de definir una política en materia de cooperación internacional para el desarrollo como parte de su política exterior y en función de los intereses del país. Esta política deberá esclarecer objetivos, prioridades, recursos estables y sostenidos, en primer lugar, hacia la región de Centroamérica y El Caribe, así como transparencia y acceso público a información sobre las múltiples acciones de cooperación internacional que se llevan a cabo en y desde el territorio nacional.

Son múltiples las instituciones del gobierno federal que realizan acciones de cooperación internacional, pero también los gobiernos estatales e incluso los municipales, de ahí que es fundamental generar un sistema transversal de todas las acciones del gobierno y definir el papel de las entidades federativas en materia de cooperación internacional.

Siendo que la cooperación internacional para el desarrollo es un asunto de interés público, es fundamental establecer mecanismos para una participación ciudadana sustantiva en la deliberación, diseño y evaluación de las políticas públicas en la materia.

Finalmente, es imprescindible que el gobierno mexicano haga pública la información sobre las múltiples acciones de cooperación internacional que realiza en tanto receptor y

donante. Los datos analizados en este ensayo permiten afirmar que los montos asignados actualmente a la cooperación internacional por parte de México son extremadamente pequeños en comparación con el tamaño de su economía. Es necesario avanzar hacia la definición de un compromiso público en cuanto al porcentaje del PIB que México asignará a la cooperación internacional.

## Fuentes consultadas

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y El Caribe: La cooperación mexicana con Centroamérica y El Caribe, Informes de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Dirección General de Cooperación Técnica y Científica: **Informe de labores de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica 2007**, DGCTC, México, 2008 y 2009.

Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Cooperación Técnica y Científica de México, Informe Bienal 2003-2004, SRE-PNUD, México.

Prado Lallande, Juan Pablo, "La cooperación Sur-Sur de México", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.): **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica**, Utopía y Realidad, Instituto Universitario de Desarrollo y Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2000.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2006.

Sitio electrónico del Banco Mundial (BM). URL: <http://www.bancomundial.org/>

Sitio electrónico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). URL: <http://www.oecd.org/>

Sitio electrónico de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, (DGCTC), de la Secretaría de Relaciones Exteriores. URL: <http://dgctc.sre.gob.mx/dgctc/>

Sitio electrónico del Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. URL: <http://www.observacoop.org.mx/>

Sitio electrónico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). URL: <http://www.inegi.org.mx/>

Sitio electrónico de Presidencia de la República. URL: <http://www.presidencia.gob.mx/>

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Haití. Firma protocolo colaboración triangular México-España para la puesta en marcha de una cantina escolar.

[http://www.aecid.com/web/es/noticias/2010/06\\_Junio/2010\\_06\\_Triangulacion\\_Haiti.html](http://www.aecid.com/web/es/noticias/2010/06_Junio/2010_06_Triangulacion_Haiti.html)

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicados, La Cancillería felicita a Lourdes González Prieto por su nombramiento como Directora del Proyecto Electoral PNUD – Haití

[http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/ago/cp\\_255.html](http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/ago/cp_255.html)

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicados, México donará ocho millones de dólares para ayudar a Haití, [http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/mar/cp\\_093.html](http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/mar/cp_093.html)

El Financiero, Coordina SRE con sociedad civil apoyos para Haití

<http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=240993>

El Universal, Asume México liderazgo en ayuda a Haití: FCH. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/654560.html>

El Universal, Calderón propone "Plan Marshall" en Haití. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/655719.html>





## **X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN HONDURAS: UNA BREVE LECTURA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

Foro Social de la Deuda y el Desarrollo de Honduras, FOSDEH



## X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN HONDURAS: UNA BREVE LECTURA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Foro Social de la Deuda y el Desarrollo de Honduras, FOSDEH

### A. LA COOPERACIÓN EN EL TIEMPO

Honduras, sin lugar a dudas, es uno de los países latinoamericanos menos conocidos y a su vez más incomprendido. Antes de la década del 80, el nombre de Honduras apenas trascendió a nivel mundial, por una huelga de 62 días ocurrida en 1954 en las plantaciones de las compañías bananeras norteamericanas, por la mal llamada “guerra del fútbol” con El Salvador en 1969, por los destrozos del huracán Fifí en 1974 y por el “soborno bananero” de 1975, que contribuyó a derrocar una dictadura militar de 11 años y que provocó el suicidio de Eli Black, Presidente de la ex United Fruit Company de Estados Unidos.

Para la década del 80, las cosas tampoco mejoraron. El país se convirtió en un “territorio estratégico”, para la lucha de Estados Unidos en contra del avance del comunismo en la región. Honduras en esta época cobró importancia por ser la sede de la ex contra nicaragüense, de las tropas norteamericanas y del ejército salvadoreño, pero nadie, o muy pocos, se interesaban en su propia realidad interna. Ante los ojos del mundo no había diferencia entre Honduras y una base militar de Estados Unidos en Filipinas. De “banana republic” pasó a ser conocida como “USS Honduras”.

No obstante, el país desconocido inició en 1980, en pleno conflicto centroamericano, una serie de transiciones formales a nivel político, militar, económico, social y cultural. El resultado de estos procesos fue el inicio de una democracia constitucional, basada en ejercicios electorales y cambios de gobierno, pero también en la consolidación de una escuela política que convirtió al Estado en un patrimonio de pocos, alentando una corrupción y un tráfico de influencias desbocado.

Para la década del 90, Honduras deja atrás su vinculación directa con la “Doctrina de Seguridad Nacional” e inicia un importante capítulo de fortalecimiento de la institucionalidad democrática (surgimiento del Ministerio Público, el Comisionado de los Derechos Humanos, fortalecimiento de la Corte Suprema de Justicia) a partir del apoyo de la cooperación internacional.

Paralelamente, las enormes dificultades económicas del país también cobran importancia internacional, razón por la cual se inicia de manera sistemática el monitoreo por parte de organismos financieros internacionales, que a su vez, implantan los Programas de Ajuste Estructural a la Economía, que tienen un impacto negativo en la población. De igual forma, inician en esta década, las propuestas para atender el sobre endeudamiento externo.

# CAPÍTULO X

En resumen, en esta década, se hace público el hecho de que Honduras es un país que carece de política económica propia y que la verdadera política procede del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de las principales agencias bilaterales, entre ellas la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). El debate económico —con consensos y disensos— no formó, ni forma parte de la democracia hondureña.

Ya para finales de la década, en 1998, Honduras sufrió el impacto de uno de los fenómenos naturales y sociales más devastadores de la historia de América Latina: el huracán y tormenta tropical Mitch. Este hecho provocó la muerte de alrededor de 6 mil personas y dejó pérdidas económicas por más de \$8 mil millones de dólares. El Mitch fue un huracán capaz de causar daños en cualquier país del mundo, pero las precarias condiciones sociales y económicas de Honduras y la devastación ambiental acumulada por años lo volvieron más frágil.

Varios analistas coinciden en que el paso del Mitch multiplicó las demandas sociales y repercutió negativamente en la marcha de las políticas económicas, pero, al mismo tiempo, abrió para Honduras una coyuntura internacional y nacional sin precedentes para la conquista de importantes objetivos.

La tragedia volvió los ojos del mundo a Honduras. Al final, datos oficiales hablan que Honduras recibió un apoyo financiero por parte de la comunidad internacional por más de US\$3,500 millones. Sin embargo, a este apoyo se sumaron diversas iniciativas y procesos que brindaron un fuerte soporte al país, entre ellos: la condonación parcial de su deuda externa y el impulso hacia el establecimiento de una Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP) y el cumplimiento paralelo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El compromiso a partir de estas iniciativas, que tuvo el acompañamiento armonizado y organizado de la cooperación internacional a través de la conformación del G-16 (nombre con el cual se conoce al grupo de cooperantes), era sentar las bases de la transformación nacional, sin embargo, lo que a final de cuentas ocurrió fue una rehabilitación o reparación parcial de los daños causados por el Mitch, pero no transformó el rumbo económico, social y político del país.

En promedio, la ERP tuvo una vigencia de 5 años (aunque las metas estaban planificadas al 2015) hasta que la misma cooperación internacional la declaró como “muerta y enterrada”, sin que la misma registrara mejoras significativas a nivel de la calidad de vida del hondureño.

Por su parte, en el tema de endeudamiento externo, a Honduras le fueron condonados a través de diferentes iniciativas alrededor de US\$3 mil millones en un período de 40 años, no obstante, los montos anuales no fueron utilizados de manera concreta en la reducción de la pobreza, sino a financiar el déficit gubernamental en materia de gasto corriente.

El fallo en ambos procesos, la falta de un acuerdo formal con el FMI, junto al comportamiento errático de la clase política y su adhesión acelerada a iniciativas venezolanas provocó que desde finales del 2007 Honduras sufra una merma importante en el nivel de flujo de la cooperación.

Prácticamente, durante el 2008 el país recibió únicamente el 50% de la cooperación internacional, reembolsable y no reembolsable, que fue presupuestada (alrededor de US\$ 550 millones) y en el primer semestre del 2009, el país únicamente había recibido US\$ 225 millones, de los cuales el 76% correspondían a las iniciativas de Petrocaribe y la ALBA, es decir de Venezuela. El resto de los organismos de cooperación prácticamente cerraron la llave del financiamiento.

## CAPÍTULO X

El cuadro de condiciones políticas generales de Honduras se deterioró de manera rápida y drástica en el 2009. La crisis era previsible, pero no su magnitud; tampoco sus repercusiones. La sociedad hondureña recorrió un período de inestabilidad e ingobernabilidad creciente con dos etapas: la primera de Enero-Junio (gobierno constitucional de Manuel Zelaya Rosales) y la segunda a partir del 28 de Junio (gobierno de facto de Roberto Micheletti).

La defenestración de Zelaya Rosales fue censurada por la cooperación internacional al grado que el país fue suspendido por la Organización de Estados Americanos (OEA) lo que significó una “pausa temporal” en la obtención y/o desembolsos de todos los recursos externos.

Para calcular su impacto hay que recordar que, en promedio, el 20% del Presupuesto General de la República se financia con recursos externos y el 85% de la inversión pública social.

Para finales del 2009, se convocaron elecciones generales en el país, en las cuales quedó electo Porfirio Lobo Sosa, quien asumió de manera formal el poder el 27 de Enero de 2010. A partir de esta fecha, una de las principales labores ha sido lograr el reconocimiento, interno y externo, de su administración.

A nivel externo, el gobierno de Lobo Sosa ha desarrollado y aún desarrolla intensas, complejas y controversiales negociaciones para romper con un aislamiento diplomático que lo tienen al margen de instancias, como la OEA y el SICA, lo que de alguna manera (aunque cada vez menos) afecta el acceso a préstamos y donaciones.

En la actualidad, las relaciones con la cooperación internacional de la Administración Lobo parecen ir volviendo a la “normalidad”, motivado, en gran parte por el respaldo del

Departamento de Estado de los EE.UU, que es importante pero no suficiente, puesto que las oposiciones provienen de un sector importante de países latinoamericanos agrupados en la UNASUR.

Como resultado final de toda esta crisis financiera internacional y de los propios conflictos internos del país, tememos que la cooperación internacional reduzca cada vez más sus montos, su apoyo técnico y hasta su presencia en el país, no obstante, pese a que esta es una realidad, las autoridades presupuestan cada vez más recursos de cooperación.

Para el 2010, los recursos de cooperación representan el 16% del Presupuesto General de la República, lo que equivale a un poco más de US\$ 592 millones, de los cuales únicamente han sido desembolsados US\$ 96 millones y ejecutados US\$ 36 millones al mes de Junio, según datos del Banco Central de Honduras (BCH).

¿Qué se está financiando con estos recursos?, ¿cuál es la estrategia que guía su utilización?, o ¿cuáles son los logros que pretenden alcanzarse?, son sólo algunas de las primeras preguntas de la ciudadanía con respecto a estos fondos.

Lamentablemente, la cooperación parece estar actualmente entusiasmada con la aprobación, en Noviembre de 2009, de la nueva Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010 – 2022 elaborado por el gran empresariado nacional y retomado por las autoridades como su guía estratégica, en sus relaciones internas y externas.

Sin embargo, para los sectores ciudadanos, el país sigue sin tener un proyecto común que permita construir y llegar a la Honduras deseable, democrática y equitativa. Un análisis del FOSDEH puntualiza que “*más que una propuesta para reactivar el aparato*

# CAPÍTULO X

*productivo, de manera equitativa, y generar condiciones sociales más justas, esta visión de país, es un gran plan de negocios de parte del gran empresariado, en donde lo importante es construir la imagen de una Honduras vendible o perfectamente concesionable para sus homólogos internacionales a partir de recursos como el agua o su ubicación e infraestructura estratégica”.*

En resumen, esta es la Honduras del 2010. Un país cuya crisis no puede explicarse a partir de hechos aislados. La profunda problemática que enfrenta el país es el resultado de múltiples crisis y de transiciones democráticas inconclusas.

Esa crisis generalizada ha producido tales tensiones y polarizaciones a nivel social que se hace necesario un proceso de diálogo que involucre a todas las partes y busque en primer término un consenso básico para afrontar la emergencia, pero de cara a la definición de un futuro más justo y equitativo para todos (as). Ello implica, entre muchas otras cosas, la construcción participativa de un verdadero Plan de Desarrollo, la elaboración participativa y articulada de planes operativos anuales y de la asignación presupuestaria que responda a las verdaderas prioridades del país.

## **B. LA HONDURAS ACTUAL EN CIFRAS**

Valorando la situación actual, Honduras presenta una vulnerabilidad social de alto riesgo, con creciente debilidad de su institucionalidad pública. En el escenario optimista, el crecimiento futuro del PIB será bastante moderado, pero no lo suficiente para reducir el acceso desigual a los recursos, servicios y oportunidades para la mayoría de la población, acentuando la exclusión social.

El crecimiento poblacional tiende a aumentar la demanda por recursos y servicios (espacio,

materiales para construcción, agua potable, energía, alimentos, transporte y otros) y a acelerar el deterioro ambiental más rápidamente que la capacidad de absorción del medio y que la generación de recursos financieros para hacerle frente.

Para el 2010 los hondureños (as) suman un poco más de 8 millones y para el 2015, plazo cuando deben cumplirse las Metas del Milenio, se prevé que el país tendrá 10 millones de habitantes. En términos generales, la población es joven, el 40% es menor de 15 años, con un promedio de esperanza de vida al nacer de 72 años; para el 2008, un 49.7% de la población vive aún en el área rural, mientras que un 50.3% lo hace en el área urbana.

En el 2009, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 6 de cada 10 hondureños viven en condiciones de pobreza, el 42.4% están en pobreza extrema y el 22.1% en la pobreza relativa. Casi 300 mil hogares, con un promedio de 5 miembros, viven con menos de un dólar diario.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del INE del 2008 el 15.2% de la población de Honduras no tiene acceso a agua potable; un 23.6% no tiene acceso a energía eléctrica; el promedio de escolaridad de la población llega al 4to grado y el 43% de la población mayor de 60 años es analfabeta.

A nivel económico tenemos que Honduras no ha tenido una apuesta real y concreta de desarrollo productivo, y que de paso sea justa, incluyente y equitativa para ampliar la base económica. La historia del país ha pasado de enclaves a enclaves que no permiten un desarrollo sostenido y sostenible.

Un ejemplo claro de la poca visión que han tenido los diferentes gobiernos se ve reflejado en la realidad agrícola del país, que tiene un impacto directo en la mitad de la población.

En el 2008 y 2009 las dependencias oficiales del sector agrícola, únicamente accedieron a alrededor del 1.4% del total del Presupuesto General de la República, lo que provoca, según cifras del INE que el 34% de la población rural, que se declara campesina, sobreviva con un dólar al día.

Los grandes “beneficiados” con la falta de una política agraria clara han sido los intermediarios (los nuevos ricos rurales) que se quedan con un promedio del 55% del costo de los productos – granos- básicos. Según el BCH, para el año 2004 el crédito para el sector agrícola ascendía a un promedio del 11% del total de préstamos, en contraste, para abril del 2010 se redujo a un 5%, del total.

Es de hacer notar que los productores de granos básicos apenas acceden, en promedio, a un 3% del total de préstamos al sector agropecuario. El resto se destina para productores de palma africana, banano, caña de azúcar, café, etc. (agro exportadores), lo que provoca que la mayor parte de los productores de granos básicos produzca para su autoconsumo. Entre el 45 y 50% de la producción es consumida en finca, entre el 25% y el 48% es vendida y un pequeño porcentaje es almacenada.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores señala que el 87% de los migrantes hondureños que residen en EE.UU eran campesinos (as), y se fueron por falta de oportunidades; y según cifras del 2006 de la FAO, del total de parcelas de tierra en el país, el 62% continúan siendo minifundios (menos de 5 hectáreas).

A nivel macro económico, las cifras tampoco son alentadoras. Particular preocupación existe ante la debilidad crónica que tiene el país para captar ingresos y en contraste un aumento desmedido del gasto público corriente, que a su vez provoca un mayor déficit fiscal y mayor endeudamiento público

con altas tasas de interés. Por ejemplo, la deuda interna pasó de ser de un poco más de US\$ 368 millones, en enero de 2006 a más de 2 mil millones de dólares a junio de 2010, lo que representa un incremento simplemente alucinante.

El aparato productivo del Estado no existe. La balanza comercial (que siempre ha reflejado cifras deficitarias), apunta signos positivos si se compara con los datos obtenidos durante el 2009, que fue un año atípico, pero deficitarios si se compara con años anteriores.

El valor de las exportaciones, en el primer semestre, pasó de US\$1,282.7 millones en 2009 a US\$1,516.6 millones en 2010, denotando un incremento de 18.2% (US\$233.9 millones), no obstante si se compara con el 2008, las mismas caen en más de US\$ 49 millones.

Al igual que las exportaciones, la recepción de remesas, que es el principal soporte económico del país, también se ha desacelerado. A julio de 2010, las autoridades del Banco Central contabilizaban el ingreso de US\$ 1,458 millones, que contrastan con los US\$1,568 millones obtenidos en el mismo período durante el 2008. Las remesas se ven afectadas por el desplome de la construcción en EE.UU, la principal actividad laboral para los migrantes latinoamericanos. A esto habría que agregar que durante 2007 y 2008 se endureció la política hacia los migrantes ilegales, lo que provoca que en los últimos años el promedio anual de deportaciones alcancen cerca de las 23 mil personas.

Por otra parte, durante el 2009 se registró una profunda baja en la captación de inversión extranjera directa (IDE) y de otros flujos de capital. Los inversionistas extranjeros extremaron su cautela ante las crisis. Se ha podido apreciar que pese a la plena implementación del DR-CAFTA en cinco países de la región (El Salvador,

# CAPÍTULO X

Honduras, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana), la nueva IDE ha sido muy limitada. Producto de las dificultades de la banca internacional también se están “secando” las fuentes de recursos externos. Por tanto, la cuenta de capital de la balanza de pagos puede sufrir una baja apreciable.

Como resultado de todo lo anterior se prevé que se amplíe el déficit en cuenta corriente. El resultado final se haría sentir sobre las reservas internacionales netas y sobre el tipo de cambio (US\$1 = Lempiras 18.90). La única posibilidad para evitarlo sería una contracción fuerte de las importaciones. Si bien las importaciones de bienes de consumo son elevadas –y dan margen para la reducción-, también se verían afectadas las importaciones de bienes de capital y de materias primas, con el consiguiente impacto negativo sobre la inversión y el crecimiento económico.

Paralelamente, al actual gobierno se le hará muy difícil controlar el déficit presupuestario, puesto que al 2 de Agosto del año en curso, el total de gastos sin imputación de las Instituciones de la Administración Central (dinero que no fue presupuestado, pero que ya está gastado) representa el 17% del presupuesto original.

A su vez, los incrementos salariales ya otorgados mantienen una presión del 13% con respecto al PIB, (cuando la exigencia del FMI es que este indicador no sobrepase el 9.21% del PIB). No obstante, está pendiente de aprobarse un nuevo aumento generalizado de salarios, mismo que está siendo negociado con tintes populistas; existe presión por parte de sectores por la apertura de más plazas públicas, el gobierno en turno a nivel de todas sus dependencias ha contratado más activistas políticos y se han destinado miles de millones de Lempiras para el pago de prestaciones por el cambio de gobierno, además del alza en gastos superfluos como

viajes, arrendamiento de helicópteros, dispositivos de seguridad constituidos con más de 40 personas, anuncios publicitarios, entre otros.

Finalmente, organismos financieros como el BID han calculado que anualmente Honduras pierde entre el 10 y el 12% de su presupuesto general en manos de la corrupción.

## C. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ¿UN ALIADO QUE SE NOS ECHA PARA ATRÁS?

La cooperación internacional está disminuyendo; eso ya nadie lo duda; pero lo que se discute poco es ¿cuál será la repercusión de esa tendencia? El caso no se limita a Honduras, sino que se incluye dentro de la tendencia a la baja de la importancia relativa de América Latina en su conjunto como región receptora de fondos globales. Los recursos tienden a concentrarse en Europa del Este y en la región subsahariana. No es que América Latina haya mejorado sus condiciones sociales, es que las políticas y prioridades de los países desarrollados en materia de cooperación son otras.

En contraste, surgen otras tendencias de cooperación Sur-Sur, como es el caso de los fondos venezolanos a través de Petrocaribe (suscrita por Honduras en el 2008), Petroalimentos y otras iniciativas similares. Sin embargo, se habla de escenarios y situaciones diferentes. ¿Se trata únicamente de una reducción en los montos de la cooperación o hay otras razones que explican la situación?

Tres son quizá las razones públicas más relevantes: persistencia de la corrupción; ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana; y la ineffectividad de la ayuda en la relación inversión/impacto.



En el caso específico de Honduras se agregan las repercusiones de un modelo político electoral que no da continuidad a políticas de Estado y que rechaza cualquier esfuerzo a favor de una reforma integral en el servicio civil, que a su vez provoca un resquebrajamiento cada vez más evidente de la institucionalidad pública y la profundización de la impunidad en todos los ámbitos.

Con cada gobierno hay una pérdida significativa de personal técnico y gerencial, se abandonan los proyectos o compromisos de gobiernos anteriores y ocurre una falta de continuidad en políticas y procesos de desarrollo. Una buena prueba de ello es el malogrado destino de la ERP.

A estas alturas, el crecimiento impactante de la cooperación a partir del impacto del huracán Mitch ya se frenó y su tendencia es a la baja. La cooperación británica y sueca, que eran estratégicas e importantes se retiraron del país y existen otras que siguen parcialmente el mismo camino.

Paradójicamente, al tiempo que los montos disminuyen, se incrementan las condiciones para recibir los pocos recursos disponibles. A nivel del Estado, las condicionalidades varían de cooperación en cooperación, y van desde exigir la reforma del Estado, impulso a la privatización, apertura indiscriminada hacia el exterior, cambios en el sector financiero hasta impulsar medidas de desregulación.

De acuerdo con especialistas en el tema, a fines de los años 90 ya se comenzó a cuestionar la efectividad de la cooperación brindada por los países desarrollados. ¿Para qué sirve tanto dinero si no produce cambios sustanciales? se preguntaron. La inquietud tiene una buena dosis de razón. En el caso de Honduras el presupuesto anual incluye alrededor de 650 millones de dólares. Mucho tendría que cambiar con semejante inversión, pero los resultados son magros, como la pobreza misma.

Debido al fracaso observado en la reducción de la pobreza en muchos países es que los cooperantes se reunieron en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y comenzaron a plantear que debía haber un diálogo franco con los países pobres para dilucidar cosas que condujeran a un marco más claro y consecuente para el desarrollo internacional. De ese debate surgieron los principios de la llamada Declaración de París (2005): apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y corresponsabilidad, que luego se ratificaron en el 2008 en la reunión internacional que tuvo lugar en la ciudad africana de Accra.

Aparentemente hubo claridad en que la cooperación internacional debe ser complementaria de los procesos de desarrollo en cada nación y no sustitutiva. El problema es que entre admitir ese criterio y luego llevarlo a la práctica hay una diferencia enorme. Lo cierto es que, con evidentes excepciones, parte de la cooperación internacional —de fondos reembolsables y no reembolsables— ha respaldado las políticas gubernamentales que han multiplicado las desigualdades en lugar de reducirlas.

## ¿Y las responsabilidades compartidas?

No sólo el Banco Mundial, el FMI y el BID alentaron, entusiasmaron y apoyaron el modelo de ajuste neoliberal implantado en Honduras a partir de los años 90; también lo hicieron otras fuentes bilaterales de recursos. Ya en 1992 el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano indicaba que el 20% más rico de la población mundial recibía 82.7% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre apenas el 1.4% (PNUD 1992) y que esa tendencia aumentaría; sin embargo, la aplicación del Consenso de Washington en Honduras no fue cuestionada, sino reforzada.

# CAPÍTULO X

Lo perverso de ese modelo es que sus gestores anticipaban sus resultados, puesto que sometió a la mayoría de la población a una disminución deliberada de sus ingresos y de la satisfacción de las necesidades básicas para crear un cuadro agudo de capacidades mínimas. Las oportunidades que se pensaban abrir para los grandes capitales nacionales y extranjeros no requerían de mayores capacidades; al contrario, mientras menos capacidades menos exigencias salariales. El cuadro era ideal para las industrias extractivas (de recursos naturales y humanos) que se multiplicaban al amparo de legislaciones permisivas. Ya en 1994, 47% de la población hondureña vivía con menos de un dólar diario. El crecimiento económico planteado a partir del ajuste no generaba empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento, no distribuía equitativamente los beneficios, no promovía la cohesión social y la solidaridad, y no propiciaba la libertad de las personas y su desarrollo. Eso estaba claro, pero los reclamos ciudadanos no tenían mucho eco en las voces de influencia.

Para los especialistas en el tema, el principio más importante de la Declaración de París es el de *apropiación*, lo que implica que cada país debe establecer su propia agenda social y que es obligación de los cooperantes adaptarse a esa agenda y no al revés.

A un nivel más general, esa agenda de país es equivalente a un proyecto de país; del cual todavía carecemos en Honduras, y esa es una realidad que tiene que quedar muy clara para la cooperación; puesto que apoyar la Visión de País / Plan de Nación – Honduras 2038 aprobado por el gobierno, sería dar apoyo para la puesta en marcha del Plan de Negocios del sector empresarial hondureño.

En esa perspectiva, sin esa agenda o sin ese proyecto de beneficio colectivo, no sectorial, los otros principios tienen dificultades para aplicarse correctamente. ¿Respecto a qué,

por ejemplo, es que debe imperar el principio de la armonización?. Ello demanda que el país fortalezca sus capacidades nacionales en planificación, presupuestos, seguimiento y evaluación, e involucrar (no cooptar, ni comprar) a las organizaciones sociales vinculadas en el proceso.

Es en ese punto donde resulta claro que se debe repensar el modelo vigente de “desarrollo” y no sólo la efectividad de la ayuda externa, y que en ese esfuerzo el aporte de una cooperación internacional tiene que aparecer en lugar de desaparecer.

## D. EL APOYO CONCRETO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A HONDURAS EN CIFRAS

Como ya se ha señalado, en las condiciones actuales de Honduras, la Administración Lobo Sosa se ha visto obligada a redoblar esfuerzos a fin de lograr el reconocimiento oficial de su gobierno, para mantener a flote las finanzas públicas.

En ese sentido sus esfuerzos, al exterior, se han concentrado en dos grandes líneas:

- Acercamientos bilaterales a nivel de países e instancias, a fin de mantener la cooperación reembolsable y no reembolsable
- Lograr un acuerdo formal con el FMI que facilite/respalde el resto de las negociaciones o préstamos con los organismos financieros internacionales y con la misma cooperación bilateral.

Lograr un éxito en estas dos vertientes de negociación es fundamental puesto que de ello depende que la llave del financiamiento internacional termine de abrirse y tener de esta manera, mayores niveles de “maniobra” económica, que sirvan para sofocar los

interminables conatos de incendio social que existen en el país y que lo mantienen en niveles precarios de gobernabilidad.

En ese sentido, el apoyo de la cooperación, por ejemplo, a nivel de la inversión pública social es fundamental, puesto que financia el 85% de este renglón presupuestario, lo que crea una alta dependencia respecto a la cooperación y volatilidad e insostenibilidad de la inversión pública.

La parálisis de la inversión pública, sobre todo social, con recursos propios, replantea el debate sobre el papel de la cooperación internacional en países como Honduras. Ya algunas investigaciones han planteado que la ayuda a Honduras no ha sido aprovechada adecuadamente por varias causas:

- No hay una visión clara de lo que se quiere hacer y lograr.
- Los fondos que pone el pueblo a través de los impuestos en manos del Gobierno no son utilizados para fines que podrían generar riqueza, sino para mantener una burocracia que no crea capacidades en la población.
- El poder asignado por el pueblo al gobierno es utilizado para beneficios personales.
- Los mecanismos de corrupción se han vuelto más sofisticados y al ir en aumento cada vez hay menos recursos para abatir la pobreza.
- La educación, la capacitación y los conocimientos que deben darse a los jóvenes para ser competitivos en el mundo no han sido revisados y actualizados en forma sistemática.
- Las organizaciones internacionales a veces imponen programas que no tienen impacto en la nación por la incapacidad local de crear nuestros propios esquemas.

Sin embargo, en los últimos años, también se ha ampliado y profundizado la discusión sobre cómo los gobiernos y los organismos internacionales se plantean la “efectividad de la ayuda para el desarrollo” que ellos brindan en materia de coordinación, armonización y alineamiento, y medir cabalmente el impacto que ha tenido la cooperación internacional.

No obstante, para organizaciones como el FOSDEH, la discusión sobre la efectividad de la ayuda no debe limitarse a querer establecer cuantitativamente los logros/resultados. Una discusión seria debe abordar la relación que tiene el tema de cooperación con la estrategia comercial del país, con el tipo y monto de la inversión privada extranjera y los acuerdos comerciales que el país firma con países / organizaciones.

A continuación, se establecen algunas consideraciones sobre el impacto, uso y consecuencias de esa cooperación.

## **E. ALTA DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS EXTERNOS**

Los recursos de la cooperación internacional están disminuyendo para Honduras, igual que para muchos países que han perdido calificación como receptores, sin embargo, son y seguirán siendo importantes, tanto que el gobierno hace planes para que a corto plazo (2011) el 100% de las acciones de la cooperación estén alineadas con las políticas y planes nacionales, léase a la estrategia de desarrollo planteada por el sector empresarial – Visión de País / Plan de Nación.

Pese a lo anterior, Honduras en el período 1990-2006, es uno de los países de América Latina que más ayuda oficial ha tenido y el segundo a nivel de Centro América, después de Nicaragua, con un apoyo total de más de \$7 mil 845 millones de dólares (según estadísticas oficiales de la OCDE).

# CAPÍTULO X

Aproximadamente entre el 16 y el 20% del presupuesto general de la república es financiado por el sector externo y gran parte de este recurso, se destina al financiamiento de la inversión pública social. La alta dependencia y por ende la importancia de contar con este financiamiento presupuestario se debe a las enormes debilidades internas que enfrenta el país para mejorar su recaudación tributaria.

Los ingresos corrientes no logran estar al nivel de las expectativas, pese a los impulsos que se obtienen a partir de diferentes medidas fiscales. En Honduras, todos los tipos de ingresos muestran un déficit que es congruente a la crisis económica generalizada que vive el país.

Paralelamente hay que señalar que la inequidad y la ineficiencia del sistema impositivo sigue siendo sorprendente, puesto que pese a todas las reformas para modernizar la estructura tributaria y la capacidad institucional, no se logra desvanecer el sentimiento en la población de que el país está diseñado para que los que más tienen paguen menos, y los que menos tienen, paguen más. Ejemplos sobran de la inequidad y la impunidad tributaria, al grado que el promedio que maneja la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) indica que Honduras pierde anualmente el equivalente al 6.7% de su PIB por concepto de exoneraciones fiscales.

En ese contexto, como se verá a continuación, los fondos que destina la cooperación reembolsable y no reembolsable, simplemente son indispensables para la sostenibilidad y gobernabilidad del país; los fondos nacionales, que siguen siendo mayoría, alcanzan únicamente para financiar el gasto corriente (básicamente salarios) y es con recursos externos que se financia la poca inversión pública.

A continuación se presenta un resumen de las fuentes de financiamiento del presupuesto

del gobierno central de Honduras en el periodo 2005–2009. Es importante señalar que los recursos de capital están referidos básicamente a las donaciones de gobiernos/organismos y a los montos de condonación de deuda externa obtenidos por el país a raíz de las diferentes iniciativas (HIPC, Club de París); a su vez el renglón de fuentes financieras aglutina tanto los préstamos externos (que en promedio significan el 50% de esta Línea) e internos obtenidos por el país.

**Resumen de ingresos al Gobierno Central. Presupuesto ejecutado y recaudado 2005 -2009**  
(millones de US\$)

Detalle	Presupuesto vigente	%	Presupuesto Recaudado	%
<b>2005</b>				
Ingresos Corrientes	1,573.3	64.3	1,581.3	79.0
Recursos de Capital	277.8	11.3	106.9	5.3
Fuentes Financieras	595.9	24.3	313.1	15.6
<b>Total</b>	<b>2,447.0</b>		<b>2,001.3</b>	
<b>2006</b>				
Ingresos Corrientes	1,710.0	68.0	1,822.3	81.9
Recursos de Capital	245.9	9.8	119.3	5.4
Fuentes Financieras	558.4	22.2	282.0	12.7
<b>Total</b>	<b>2,514.3</b>		<b>2,223.6</b>	
<b>2007</b>				
Ingresos Corrientes	1,973.2	67.8	2,157.5	81.3
Recursos de Capital	361.5	12.4	167.1	6.3
Fuentes Financieras	572.7	19.7	323.6	12.2
<b>Total</b>	<b>2,907.4</b>		<b>2,648.2</b>	
<b>2008</b>				
Ingresos Corrientes	2,439.2	67.6	2,422.2	74.6
Recursos de Capital	351.4	9.7	196.8	6.1
Fuentes Financieras	815.2	22.6	626.0	19.2
<b>Total</b>	<b>3,605.8</b>		<b>3,245.0</b>	
<b>2009</b>				
Ingresos Corrientes	2,448.0	66.8	2,292.8	68.0
Recursos de Capital	403.8	11.1	274.2	8.1
Fuentes Financieras	810.8	22.1	804.5	23.8
<b>TOTAL</b>	<b>3,662.7</b>		<b>3,371.6</b>	

Fuente: Cuadro propio de FOSDEH en base a los datos reportados en las liquidaciones presupuestarias de los años señalados elaborados por la Secretaría de Finanzas. El tipo de cambio permanente utilizado es de US\$ 1 = Lempiras 18.90.

# CAPÍTULO X

Para el 2010, el financiamiento de la cooperación internacional al presupuesto del gobierno central se calculó en un 16.3%, que suman un poco más de los US\$ 612 millones, de los cuales, la Secretaría de Finanzas, registra que al mes de Septiembre están en ejecución el 61%. No obstante, esta

información contrasta, con lo informado por esa misma Secretaría quien en su boletín semanal sobre inversión pública indica que al 10 de Septiembre, únicamente ha sido ejecutado el 30% del presupuesto de esta área, que como ya hemos dicho en un 85% se cubren con recursos de cooperación.

**Fuente de Financiamiento del Gobierno Central – 2010**  
(millones de US\$)

Fuente	Descripción	Total en US\$	%
Fuentes de financiamiento internas	Recursos propios	12,300.8	
	Apoyo presupuestario	388.9	
	Tesoro nacional	3,116.3	
	Crédito interno	1,711.0	
	Donaciones internas	94.2	
	<b>Sub total</b>	<b>3,130.8</b>	<b>83.6</b>
Fuentes de financiamiento externas	MDRI	89.1	
	Otros fondos	5.2	
	Crédito externo	262.3	
	Cuenta del Milenio	108.1	
	Donaciones externas	46.4	
	Apoyo presupuestario	22.6	
	Alivio de deuda- Club de París	56.1	
	Alivio de deuda – HIPC	22.3	
	<b>Sub total</b>	<b>612.1</b>	<b>16.3</b>
Fuentes de financiamiento de aportes	Aportes	0.4	
	<b>Sub Total</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>
<b>Total Presupuesto</b>		<b>3,743.3</b>	

Fuente: Secretaría de Finanzas, cálculo en dólares hecho por FOSDEH (US\$ 1 = Lempiras 18.90)

Para el 2011, la dependencia en los recursos externos a nivel presupuestario no cambia, al contrario aumenta un poco, llegando a los US\$ 661.4 millones que representan el 16.5% de los ingresos presupuestarios. En términos generales, las autoridades de la Secretaría de Finanzas han propuesto al Congreso Nacional que el Presupuesto General del Gobierno Central sea financiado de la siguiente manera:

Descripción	Recomendado 2011 (millones de US\$)	%
Fondos Nacionales	2,820.3	70.4
Crédito interno	522.1	13.0
Crédito externo	432.4	10.8
Alivio de la deuda (Club de París-HIPC_MDR1)	153.1	3.8
Donaciones externas	75.7	1.9
Cuenta del Milenio	0.2	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>4,003.8</b>	<b>100</b>

## F. EL APOYO EXTERNO, EN SU MAYORÍA, SE PRODUCE A PARTIR DE PRÉSTAMOS

Honduras necesita realizar altos niveles de inversión en diferentes áreas a fin de propiciar aumentos significativos en la tasa de crecimiento económico del país y mejorar las condiciones generales de vida de la población, sin embargo, como ya se ha señalado los ingresos generados por recaudación tributaria resultan, por diversos factores, insuficientes,

limitando la capacidad para crear mejores condiciones en la producción y el desarrollo. Esa ha sido la justificación central para el endeudamiento externo.

De hecho, el presupuesto de Honduras descansa en dos bases: los tributos y los recursos externos, especialmente a partir de los préstamos externos.

Actualmente, las autoridades de la Secretaría de Finanzas han informado que la deuda interna del país es de más de US\$ 2,116, el déficit acumulado a Diciembre de 2009 era de US\$ 2,715 y la deuda externa ronda los 2,600 millones de dólares. Entre el período 2005 – 2009, a nivel de préstamos externos se han desembolsado US\$ 1,126 millones de dólares (aunque la deuda contratada puede duplicar esta cifra), en contraste las donaciones llegan a US\$ 240 millones y el proceso de condonación de deuda para este mismo período, entre las diferentes iniciativas suma US\$ 465 millones, tal y como se demuestra en el siguiente cuadro:

# CAPÍTULO X

## Donaciones, alivio de deuda y endeudamiento externo Honduras 2005 – 2009 (millones de US\$)

Año	Donaciones	Cuenta del Milenio	Alivio de deuda			Préstamos externos	TOTAL
			MDRI	HIPC	Club de París		
2005	55.2			42.6		213.1	311.0
2006	54.1		6.3	47.4	7.4	169.2	284.1
2007	64.3	9.8	26.1	42.1	12.8	213.9	369.0
2008	32.2	35.8	47.6	54.8	23.3	286.6	480.4
2009	34.4	80.8	59.1	72.1	24.7	243.9	515.1
<b>Total</b>	<b>240.4</b>	<b>126.5</b>	<b>139.0</b>	<b>259.1</b>	<b>67.8</b>	<b>1,126.8</b>	<b>1,959.7</b>

Fuente: Cuadro propio de FOSDEH en base a los datos reportados en las liquidaciones presupuestarias de los años señalados elaborados por la Secretaría de Finanzas. El tipo de cambio permanente utilizado es de US\$ 1 = Lempiras 18.90

Paralelamente a la lectura que se pueda hacer de las cifras, hay que señalar que el endeudamiento externo es un círculo vicioso que no se cerró con los procesos de alivio de deuda, puesto que Honduras sigue presentando las mismas deficiencias que en el pasado:

- Una inadecuada selección de programas y proyectos.
- Programas y proyectos no adaptados al contexto nacional.
- Una alta proporción de los recursos absorbidos por asistencia técnica y equipamiento del país que no impactan favorablemente en el crecimiento económico /desarrollo nacional.
- Frecuentes eventos naturales que destruyen gran parte de la infraestructura que había sido construida con préstamos y que se reconstruye con nuevos préstamos, sumados a los saldos por pagar de los anteriores.
- Baja capacidad de ejecución y desfase en la ejecución.
- La corrupción.
- Contradicción entre la políticas que “justifican” los préstamos.
- Falta de complementariedad y de visión integral en la inversión pública.

Por otra parte, el servicio de la deuda que provoca el aumento de los niveles de endeudamiento sigue siendo significativo, ahogando la inversión social y pública en general, mientras que los recursos de la condonación siguen financiando el déficit presupuestario en gasto corriente del gobierno, con lo cual tampoco permite crear condiciones reales para la inversión. Para el 2010, el servicio de la deuda significa un pago de US\$ 392 millones, que representan el 11% del presupuesto del gobierno central, sin embargo para el 2011, las autoridades de finanzas han presupuestado el pago de US\$ 698 millones, que representarán el 17.4% del



presupuesto, que es superior a los recursos de cooperación que el país esperaría obtener. ¿Es lógica y sostenible esta relación inversa?

Por su parte, también es contradictoria la utilización de los recursos de condonación, tal y como se demuestra a continuación:

## ¿En qué estamos utilizando los recursos de la condonación?

### ¿En inversión o en gasto social?

La pregunta en torno a si los recursos liberados en el marco de la condonación de la deuda externa y destinados al financiamiento de la ERP deben utilizarse para el pago de salarios, la construcción de infraestructura física o para crear capacidades y mecanismos que le permitan a la población salir de su condición de pobreza, es una interrogante que sigue estando pendiente en Honduras.

Para el 2006 los recursos condonados al país sumaron los 2 mil 655 millones de Lempiras, de los cuales un 70 % se destinarán a gasto corriente; es decir al pago de maestros regulares y del programa PROHECO, al pago de médicos, policías y agentes especiales de investigación.

No puede negarse que la educación, la salud y la seguridad ciudadana son elementos fundamentales para el combate a la pobreza, sin embargo, el pago salarial en que se incurre para brindar estos servicios a la población deben desprenderse de los ingresos normales que obtiene el Estado no de los recursos condonados.

La condonación de la deuda es por esta única vez, por lo cual los recursos liberados deben utilizarse de manera estratégica; financiando programas y proyectos que busquen la reactivación productiva de los diferentes sectores del país, especialmente el de la pequeña y mediana empresa, sector social de la economía y el campesino.

(FOSDEH, Agosto, 2006)

Entre el 2005 y el 2009, los organismos que más préstamos otorgaron al país fueron el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo el 60% de los fondos, destinados para obras de infraestructura (carreteras, puentes, construcción de escuelas, etc.). El siguiente cuadro, detalla los montos de préstamos desembolsados al país:

# CAPÍTULO X

## Préstamos desembolsados a Honduras 2005 – 2009 (millones de US\$)

Organismo	2005	2006	2007	2008	2009	Total
BID	64.9	54.6	3.1	105.4	38.8	<b>266.8</b>
IDA – Banco Mundial	85.3	55.8	52.4	49.3	36.9	<b>279.7</b>
BCIE	23.4	1.1	12.9	25.6	16.9	<b>79.9</b>
FIDA	3.4	0.1	6.4	8.5	0.6	<b>19.0</b>
OPEC	0.7	0.04	0.8	0.7	0.6	<b>2.8</b>
Gobierno de Kuwait	2.3	0.04				<b>2.3</b>
Instituto de Crédito Oficial	12.1			15.4	15.8	<b>43.3</b>
Gobierno de China	2.1					<b>2.1</b>
KFW – Alemania	0.7	0.05	5.4	3.9	0.2	<b>10.2</b>
Medio Crédito Central	6.9	0.01				<b>6.9</b>
Gobierno de Bélgica	4.6					<b>4.6</b>
Fondo Nórdico	1.1	0.3	0.7		3.3	<b>5.4</b>
Gobierno de Corea	5.8					<b>5.8</b>
AID	0.005					<b>0.005</b>
Instituto Oficial de España		0.6	7.9			<b>8.5</b>
Gobierno de Italia		0.003	0.6	0.4	0.6	<b>1.6</b>
Fondo Árabe Kuwait		0.07	0.8	0.2		<b>1.1</b>
Gobierno de España		0.001	8.2	2.4	0.06	<b>10.6</b>
OPEP		0.5	0.2			<b>0.7</b>
Remanente Financiamiento Externo		0.1	7.6	7.5	6.2	<b>21.4</b>
Varios	0.05					<b>0.05</b>
Commom Fud for Commodities Holanda			0.6	0.6	0.3	<b>1.5</b>
China Taiwán			49.9			<b>49.9</b>
Fondo de Inversión de Venezuela				29.9		<b>29.9</b>
Export Import Bank India				17.6	8.7	<b>26.3</b>
PETROCARIBE				8.1	46.5	<b>54.6</b>
Export Import Bank-Korea				10.1	4.3	<b>14.4</b>
International Cooperation and Development Fund				0.5		<b>0.5</b>
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola					2.9	<b>2.9</b>
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América					50.9	<b>50.9</b>

## **G. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN HONDURAS, LA ESTÁ PAGANDO LA COOPERACIÓN**

Si algo caracteriza al Estado hondureño es ser un país de proyectos y procesos inconclusos o a destiempo, que no logra priorizar la utilización de sus recursos en áreas que provoquen la reactivación del aparato productivo como única vía para mejorar sus condiciones sociales. La mayor evidencia es que en promedio, el país destina el 80% del Presupuesto de la Administración Central al pago de gasto corriente y apenas un pequeño porcentaje, menos del 20% se destina a la inversión pública, que en su mayoría (el 85%) es financiada con recursos externos.

Para el 2010, el Programa de Inversión Pública aprobado inicialmente ascendía a US\$ 617.4 millones de Lempiras, pero al mes de Septiembre su monto aumentó a US\$ 721 millones, pese a que una buena parte de los recursos no han sido desembolsados.

Un ejemplo de lo anterior se evidencia en el nivel de desembolsos obtenidos en el presente año cuyo monto contratado asciende a US\$ 111.8 millones, los desembolsos acumulados US\$ 52.7, pero lo que realmente han desembolsado los organismos apenas suman US\$ 5.4 millones, según el Informe Semanal de Inversión pública de la Secretaría de Finanzas al mes de Agosto.

También es importante destacar que la mayor parte de esta inversión se concentra en el departamento de Francisco Morazán (en donde se encuentra la capital del país Tegucigalpa), representado por el 20.5% del total de la inversión y otros cuatro departamentos (los de mayor actividad económica) que absorben el 48.8%. Los cuatro departamentos del occidente del país, considerados los de mayor pobreza,

apenas concentran el 8.9% del total del presupuesto destinado a la inversión.

De igual forma, en el Fondo Común de Inversión en Promoción y Protección Humana se priorizan acciones en todos los departamentos del país, a través de los programas de protección social (FHIS y PRAF), así como los proyectos de educación en fortalecimiento tecnológico, educación media laboral, entre otros.

La mayor parte de los recursos, son destinados al área de comunicación y energía, en lo que respecta a la inversión en proyectos de infraestructura vial y energía, con las acciones previstas a través de la Cuenta del Milenio para la continuación de los tramos carreteros.

En general, los recursos de inversión están distribuidos de la siguiente manera, según las cifras de SEFIN de Septiembre de 2010:

# CAPÍTULO X

## Programa de Inversión Pública 2010 (millones de US\$)

Fondo Común de inversiones	Presupuesto Vigente	Devengado	% Ejecución
Comunicación y energía	395.70	118.70	30
Vialidad	272.10	103.30	38
Comunicaciones	22	2.6	11.9
Energía	84.00	11.1	13.3
Transporte y obras públicas	17.60	1.5	9.3
Promoción y Protección Humana	176.40	50.3	28.5
Salud	31.40	12.8	40.9
Educación y cultura	22.60	5.4	24.1
Vivienda	14.50	2.2	15
Protección social	61.40	16.2	26.3
Agua y saneamiento	46.30	13.7	29.6
Agroforestal y turismo	104.30	39.1	37.6
Agricultura, Agroindustria	53.20	21.9	37.6
Recursos forestales y ambiente	37.30	11.4	189.3
Actividad turística	13.80	5.8	96.2
Fortalecimiento institucional	45.10	14.1	31.1
Modernización del Estado	33.50	10.8	172.3
Competitividad y Mipymes	5.60	2.6	20.9
Defensa y seguridad	3.40	0.3	5.9
Descentralización	2.50	0.4	5.6
<b>TOTAL</b>	<b>721.50</b>	<b>222.20</b>	<b>30.8</b>

Fuente: Cuadro propio de FOSDEH en base a los datos reportados en las liquidaciones presupuestarias de los años señalados elaborados por la Secretaría de Finanzas. El tipo de cambio permanente utilizado es de US\$ 1 = Lempiras 18.90

Una revisión más retrospectiva del uso de los recursos de la cooperación del 2005 al 2009 nos muestra lo siguiente:

**Programa de Inversión Pública 2010 (millones de US\$)**

<b>Institución</b>	<b>Monto</b>
<b>2005</b>	
Secretaría de Obras Públicas y Transporte	127.2
Secretaría de Educación	114.3
Secretaría de Salud	98.2
Fondo Hondureño de Inversión Social	51.4
Deuda Pública	46.1
<b>2006</b>	
Secretaría de Educación	124.2
Secretaría de Salud	66.1
Secretaría de Obras Públicas y Transporte	62.9
Fondo Hondureño de Inversión Social	53.2
Servicios Financieros de la Administración Central	37.1
<b>2007</b>	
Secretaría de Educación	184.5
Secretaría de Salud	92.3
Cuenta del Milenio	60.9
Fondo Hondureño de Inversión Social	44.6
Servicios Financieros de la Administración Central	37.8
<b>2008</b>	
Secretaría de Educación	109.4
Secretaría de Salud	74.9
Secretaría de Obras Públicas y Transporte	67.6
Cuenta del Milenio	59.2
Presidencia de la República	55.0
<b>2009</b>	
Secretaría de Educación	101.1
Cuenta del Milenio	96.3
Secretaría de Salud	91.7

# CAPÍTULO X

Fuera de los recursos otorgados vía condonación de la deuda externa, la instancia que más ha brindado apoyo a Honduras ha sido la Cuenta del Desafío del Milenio, tal y como se demuestra en el siguiente cuadro:

**Donaciones de Capital del Sector Externo (millones de US\$)**

Instancias	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Gobierno de Japón	6.8			0.06		6.8
Gobierno de Holanda	0.1					0.1
Gobierno de Suecia	5.9			0.8	0.09	6.7
Gobierno de China	0.1					0.1
Gobierno de México	0.6					0.6
Gobierno de Alemania	2.5	0.1			0.9	3.5
Gobierno de Austria			0.3	0.07		0.3
Gobierno del Reino Unido			0.7	2.3		3.0
Gobierno de EEUU		0.05	0.8	0.07	0.02	0.9
Gobierno de Finlandia			0.3	0.3	0.3	0.9
Gobierno de Dinamarca		0.06			0.2	0.06
Gobierno de Taiwán		0.01	2.8	1.5	1.0	5.3
Gobierno de Países Bajos		0.06				0.06
Gobierno de España				2.7	0.5	3.2
AID	5.9	2.7	5.2	2.8	1.4	18.0
BID	4.2	1.8	1.6	1.7	1.5	10.8
BCIE	4.7		1.5	0.9	0.6	7.7
IDA	13.3	1.6				14.9
BIRF	0.3	0.04	0.6	0.3	0.2	1.4
CEE	10.0	18.7	25.3	0.2	0.06	54.2
FAO			0.5			0.5
PNUD			0.04	0.03		0.07
PMA			0.02	0.02		0.04
Fondos EFA		7.8	11.3	7.5	11.4	38.0
MDRI		6.3	26.1	47.6	59.1	139.1
HIPC	42.6	47.4	42.1	54.8	72.1	259.0
Club de París		7.0	12.8	23.3	24.7	67.8
Cuenta del Milenio		5.1	9.8	35.8	80.8	131.5
Agencia de Desarrollo Agrícola		4.5				4.5
Programa Seguridad Alimentaria		5.1				5.1
Fondo de Población de Naciones Unidas		0.01			0.02	0.03

Instancias	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Organismo Nacional de Sanidad Agropecuaria		0.1				0.1
Remanente de Financiamiento Externo		5.9				5.9
Agencia Canadiense			0.03			0.03
Agencia Sueca para el Desarrollo			0.5		0.1	0.6
Cooperación Suiza			0.2	0.1		0.3
Cooperación Técnica Alemana			1.2	1.2		2.4
Fondo Árabe Kuwait			0.1	0.6		0.7
Instituto de Crédito Oficial de España			0.2	1.0	3.8	5.0
Asociación Internacional de Fomento			3.1	3.6	2.2	8.9
Fondo Mundial de Ambiente			0.4	0.6		1.0
Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola			0.06	0.03		0.09
Comodity Credit Corporation			3.6	3.8		7.4
Organismo Regional de Sanidad Agrícola			0.01		0.3	0.3
Donaciones varias	4.9			0.005	0.01	4.9
Comisión Centroamericana de Ambiente				0.03		0.03
Agencia de Cooperación Española					2.8	2.8
UNICEF					0.01	0.01
Fundación Buffet					0.5	0.5
Agencia Internacional de Cooperación Danesa					0.04	0.04
Agencia Internacional de Japón					0.03	0.03
Diferencial cambiario	0.3					0.3

## H. CONCLUSIONES

A partir de los datos políticos, sociales y económicos expuestos, podemos llegar a algunas conclusiones adicionales de manera global:

La evolución histórica de la cooperación, en cuanto a montos, sectores y modalidades, ha tenido la misma tendencia de evolución del sistema neoliberal, y sus líneas de acción van dirigidas al sostenimiento del mismo.

Las propuestas nacionales que han contado con el apoyo de la cooperación, han chocado con la realidad operativa a nivel de la política

partidaria del país, y de los intereses de la clase económica.

Las directrices de la cooperación han estado concentradas en el ámbito social, sin embargo, se han limitado al campo de la compensación antes que la inclusión de una efectiva política social integral con el desarrollo económico, justo y equitativo.

A pesar de hablar de una apertura comercial, los países potencias implementaron políticas proteccionistas que no beneficiaron a los países exportadores y los han convertido en países de amplia apertura sin tener capacidad de competir y por lo tanto se han convertido en

# CAPÍTULO X

mayores importadores. En el último período se han ido acentuando las condicionalidades que impone el comercio y la inversión extranjera al tema de cooperación.

El cambio de enfoque de medición de la efectividad de la ayuda a meros indicadores económicos contribuyó a que se mercantilizara hasta llegar a lo que internacionalmente se llama el "mercado de la cooperación".

Existe un enfoque claro de la cooperación a la mejora de la infraestructura y a la modernización del Estado, cuyo objetivo es tener canales para el comercio y el sostenimiento del sistema. La inversión de los países cooperantes a sus corporaciones en sectores estratégicos donde prácticamente se convierten en monopólicos al no haber o eliminar la competencia nacional.

La omisión más evidente en la trayectoria de la cooperación es no poner como fin último y supremo los derechos humanos, poniendo en su lugar los intereses económicos de las grandes potencias con la colaboración de pequeños sectores nacionales, beneficiados en dicho proceso.

Una de las mayores afrentas hacia el principio de apropiación democrática planteada en la Declaración de París, es que la ayuda al desarrollo sigue siendo utilizada como un instrumento de poder de las potencias donantes para someter los sistemas de los países en desarrollo que reciben dicha ayuda y Honduras ha sido víctima de este mecanismo.

## Referencias

Análisis del Impacto de la Cooperación Internacional en la Ayuda al Desarrollo en Honduras 1990-2008, elaborado por el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH).

FOSDEH: Suplemento Realidad Nacional.

Deciphering Honduras, Four Views of Post-Mitch Political Reality



## **XI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL: EL SECTOR ACADÉMICO TIENE MUCHO QUE DECIR**

Margarita Marín Aranguren - Javier Garay Vargas



## XI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL: EL SECTOR ACADÉMICO TIENE MUCHO QUE DECIR

Margarita Marín Aranguren - Javier Garay Vargas

Docentes e investigadores

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales

Universidad Externado de Colombia

La Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido la herramienta privilegiada, desde los años sesenta, en la consecución del objetivo global de la agenda internacional relacionado con la generación de desarrollo. No obstante, esta herramienta ha atravesado cambios según el desempeño de los recursos transferidos y de los actores involucrados.<sup>1</sup> Lo que es claro es que simultáneamente a la propia cooperación oficial surge la condicionalidad, toda vez que pueden establecerse intereses geopolíticos y/o económicos de los donantes con sus ex colonias. Así, se pasó de la transferencia de recursos de Estado a Estado al énfasis de su ejecución por parte de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Más adelante se comienzan a utilizar, de manera extensiva, las condicionalidades con el fin de incrementar los niveles de eficacia de los recursos donados por los cooperantes en el cumplimiento efectivo de sus objetivos.

De igual forma, desde los años ochenta, cada vez más recursos comienzan a ser ejecutados por intermedio de las ONG, y este componente de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comienza a perfilarse como actor visible en la arena internacional.

Si bien en América Latina puede hablarse de las acciones que realizan las OSC desde mediados del siglo pasado, e incluso antes, en el caso colombiano la institucionalidad obedeció inicialmente a las exigencias de los países y organismos internacionales cooperantes para asegurar que la ayuda y los créditos otorgados respondieran al marco de la planificación.<sup>2</sup> Sólo en los primeros años de este siglo, cuando se dio la Primera Reunión de Coordinación y Cooperación (2003) y en la Reunión de Seguimiento a los Compromisos de Londres (2005), puede hablarse de una participación de las OSC. De manera particular, comienza a perfilarse con mayor acento luego de la celebración y entrada en vigor de la Declaración de París y de las reuniones de revisión de cumplimiento de lo estipulado allí (ejemplo, Agenda de Acción de Accra). Ahora bien, el trabajo de las OSC no se limita a garantizar la eficacia de la ayuda,

<sup>1</sup> "(...) la cooperación internacional es otra forma de redistribución de la riqueza pero en el plano internacional (sic). Por un lado los países donantes (ricos) deben quitar recursos a sus contribuyentes para enviarlos a otros países. Por otro, los países receptores deciden en qué prioridades invertir los recursos donados", en Garay Javier, "¿Política exterior o política de cooperación?. Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana", Serie *Pretextos* No. 38, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, p. 155.

<sup>2</sup> Acción Social, "Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia", Presidencia de la República, Junio de 2008, p. 25.

# CAPÍTULO XI

pero en este aspecto han desarrollado un arduo trabajo. Las ONG y las fundaciones, al lado de los cooperantes (donantes), cada vez más, exigen “diálogo político” o participación de los diferentes componentes de las OSC en los proyectos que financian.<sup>3</sup> En general, la sociedad internacional está atenta a los desarrollos de gobernabilidad y apertura democrática en cada rincón del globo.

Uno de los actores de esta sociedad civil es el conformado por el sector académico. Éste tiene, entre otras, funciones relacionadas con la creación de conocimiento, su difusión y la sistematización de información. Luego, para las universidades, como Entidades Sin Ánimo de Lucro y Centros de Pensamiento, es fundamental reflexionar sobre estos temas-problema y plantear escenarios de actuación que de un lado posibiliten la construcción colectiva del interés nacional y redunden en beneficio de la nación colombiana.

Por ello, este documento tiene como objetivo el estudio cualitativo acerca de los retos que representan para el sector académico colombiano, las recientes dinámicas de la cooperación internacional, en particular la Declaración de París (DP) y la Agenda de Acción de Accra (AAA). En esta introducción, primero, hacemos referencia a la concepción general de las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, el papel del sector académico como uno de sus componentes.<sup>4</sup>

En Colombia se registra una alta actividad de las organizaciones de la sociedad civil que según la normatividad vigente corresponde a tres grandes grupos: (i) fundaciones, de naturaleza eminentemente patrimonial; (ii) asociaciones o corporaciones, cuya base fundamental son las personas que la conforman; (iii) y las entidades del sector solidario que según la ley son aquellas del sector cooperativo.<sup>5</sup> No obstante, hay una limitada percepción de esta en tanto que se le identifica únicamente con las organizaciones no gubernamentales.

La realidad es que esta es una mirada limitada, y es hora de abrir el abanico académico que implica mirar todos los componentes desde la sociedad de la información. La sociedad civil en los términos de Mary Kaldor<sup>6</sup> es un medio a través del cual se negocian, comentan y meditan pactos sociales y contratos entre individuos y los centros de poder político y económico, en estos términos amplios podemos considerar que existe un capital social importante. En igual sentido, la autora señala que “*la sociedad civil global se basa en el convencimiento de que un intercambio de opiniones realmente libre, un diálogo crítico racional, favorecerá la opción civilizadora.*”<sup>7</sup> Es precisamente en estos aspectos que el sector académico tiene una gran incidencia.

En efecto, las universidades juegan un papel importante en la constitución de Centros de Pensamiento,<sup>8</sup> en cumplimiento de su

<sup>3</sup> No sólo los Estado-Nación, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y por supuesto las grandes ONG (también conocidas en la literatura como ONGI).

<sup>4</sup> En este documento se hace la claridad que hay centros de pensamiento y universidades estatales y privados, pero que si bien se retoman unos y otros en el benchmarking adelantado, las estatales son sólo un referente que muestra la poca investigación que se adelanta en el país. Las universidades privadas y los centros de pensamiento que son técnicamente entidades sin ánimo de lucro, son las únicas que componen a la sociedad civil.

<sup>5</sup> Gutiérrez, Roberto et al., Actividades de autofinanciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Colombia. Un diagnóstico nacional, en Nesst, 2007, en <http://www.nesst.org/documents/ColombiaCountryAssessmentSPFINAL.pdf>

<sup>6</sup> Kaldor, Mary: **La sociedad civil global**, Kriterion Tusquets Editores, España, 2005, p. 26.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> No son los únicos, pero la mayoría tienen relación directa con las universidades. Sin embargo, en Colombia, la primera investigación que se adelantó sobre cooperación in-

función sustantiva que está señalada en la Ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de educación superior". Directamente en el artículo 6 se señala que se debe *"trabajar por la creación de conocimiento y promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país"*. De igual forma se estimula a las comunidades epistémicas a incidir en el proceso de toma de decisiones. En este orden de ideas es imperativo que, en el mediano y en el largo plazo, se desarrollen investigaciones que permitan sistematizar el conocimiento para entregar un servicio social, científico, tecnológico, económico y ético a la sociedad. Y de manera específica proponer políticas públicas que cuenten con la participación de todos los componentes.<sup>9</sup>

Para el caso específico de la cooperación internacional, es interesante notar que en Colombia hay muy pocos programas de maestría en este tema. Puntualmente está la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Universidad de San Buenaventura en Cartagena), la maestría en Cooperación Internacional de la Universidad de Caldas (Manizales), la de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad del Valle del Cauca (Cali), la de Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible que es apoyada por el Instituto de Altos Estudios Europeos en asocio con algunas universidades regionales. Recientemente, las facultades de Administración y de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia,

abrieron la maestría Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión. Además está avanzando un proyecto para abrir una maestría en la Universidad de Antioquia. En posgrados, también se pueden encontrar especializaciones en la materia en las universidades Externado de Colombia y del Bosque en Bogotá, de Antioquia en Medellín, y San Buenaventura en la seccional Cali (ver Cuadro 1).

ternacional fue realizada por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). En aquella ocasión se estudió la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia (1987-1990).

<sup>9</sup> Como organizaciones de la sociedad civil además de las organizaciones no gubernamentales (ONG), pueden nombrarse a los Centros de Pensamiento, el sector académico, los sindicatos, las cámaras de comercio, los gremios, las corporaciones, el sector solidario, las iglesias, entre otras.

# CAPÍTULO XI

**Cuadro1. Posgrados en Cooperación Internacional y afines<sup>10</sup>**

Universidad	Nombre del programa
Universidad ICESI	Diplomado en Cooperación Internacional orientado a la Intervención Social
Universidad del Rosario	Diplomado de la Teoría a la Práctica: Cooperación Internacional para el Desarrollo Local Sostenible
Universidad de San Buenaventura	Diplomado en Intervención Humanitaria y Cooperación Internacional
Universidad de Boyacá	Diplomado en Cooperación Internacional
Universidad de Santander	Diplomado en Cooperación Internacional
Corporación Universitaria Americana (en el marco del convenio con la Universidad de San Buenaventura)	Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo
Universidad Pontificia Bolivariana	Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo bajo la Formulación de la Metodología Marco Lógico
Universidad de Nariño	Diplomado en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria
Universidad Nacional Abierta y a Distancia con la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad San Buenaventura y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (Instituto de Estudios Humanitarios)	Diplomado en Intervención Humanitaria y Cooperación Internacional
Universidad Externado de Colombia	Especialización en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo
Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (La Universidad de Pavia; la Escuela Europea de Estudios Avanzados en Cooperación y Desarrollo). Curso que se dicta en la Universidad de San Buenaventura en Cartagena	Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo
Universidad del Bosque	Especialización en Psicología Social, Cooperación y Gestión Comunitaria
Universidad de Antioquia	Especialización en Gestión de Programas y Proyectos Cooperación Internacional al Desarrollo

<sup>10</sup> Nota: Los datos fueron tomados tanto del Sistema Nacional de Información en Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (SNIES) como de las Home Page de las universidades mencionadas. Algunos programas no están activos (son intermitentes).

Universidad	Nombre del programa
Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano	Especialización en Relaciones Internacionales
Universidad Serio Arboleda	Especialización en Relaciones Internacionales
Universidad de San Buenaventura	Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo
Universidad de Caldas (en Convenio con el Instituto de Altos Estudios Europeos en el marco del programa construyendo Paz a través de la Red Internacional de Universidades por la Paz)	Maestría en Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible
Instituto de Altos Estudios Europeos (las clases se dictan en diferentes universidades del país)	Maestría en Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible
Universidad de Caldas	Maestría en Cooperación Internacional
Universidad de San Buenaventura (Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo)	Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Por último, es importante señalar que, hace cerca de 25 años, se inició la enseñanza en el país de los asuntos internacionales a nivel de pregrado. En algunos de los más de 90

programas de pregrado referentes a relaciones internacionales y afines, que actualmente existen en el país, se ofrecen cursos de cooperación internacional (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2: Programas de pregrado en Relaciones Internacionales y afines<sup>11</sup>**

Universidad	Facultad	Programa	clase/seminario/taller
Universidad del Rosario	Relaciones Internacionales	Relaciones Internacionales	Hay énfasis en “Política exterior y desarrollo”; “Transformaciones globales y desarrollo” y “Políticas ambientales”
Universidad Jorge Tadeo Lozano	Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas	Relaciones Internacionales	“Gestión de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo” y “Medio ambiente y desarrollo”

<sup>11</sup> Nota: En la actualidad, en el país, hay más de 90 programas de pregrado en relaciones internacionales o afines. Esta es sólo una muestra. Fuente: [www.mineducación.gov.co/sistemasdeinformación/1735/articlw-212396.html](http://www.mineducación.gov.co/sistemasdeinformación/1735/articlw-212396.html) y Home Page de cada una de las universidades mencionadas.

# CAPÍTULO XI

Universidad	Facultad	Programa	clase/seminario/taller
Pontificia Universidad Javeriana	Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Relaciones Internacionales	Formulación y gestión de programas y proyectos
Universidad Externado de Colombia	Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales	Gobierno y Relaciones Internacionales	Cooperación Internacional
Fundación Universitaria San Martín	Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales	Finanzas y Relaciones Internacionales	En el énfasis de Estrategia Internacional hay clase de "Cooperación Internacional" y "Negociación Internacional"
Universidad Sergio Arboleda	Ciencias Sociales	Política y Relaciones Internacionales	Hay clase de "Medio ambiente, energía y desarrollo" y "Elaboración de proyectos"
Corporación Universitaria de la Costa	Facultad de Ciencias Económicas	Finanzas y Relaciones Internacionales	No registra
Universidad del Norte	Facultad de Relaciones Internacionales	Relaciones Internacionales	No hay clase de "Cooperación Internacional", pero hay clase de "Medio ambiente y Relaciones Internacionales" y de "Geopolítica y Relaciones Internacionales"
Universidad ICESI	Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales	Globalización y Desarrollo
Universidad ICESI	Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas	Contaduría Pública y Relaciones Internacionales	No hay



Este documento está dividido en dos ejes centrales. El primero de ellos señala once temáticas en las que se debería concentrar la atención de las universidades en el país, con relación a las nuevas tendencias de la cooperación internacional. El segundo eje aborda quince actividades que complementarían el papel de formación y educación del sector. Estos dos ejes, consideramos, cubren la generalidad de las funciones de este componente en materia de cooperación internacional y se relacionan directamente con sus posibilidades de acción concreta. Sin embargo, se aclara que esta no es una lista taxativa ni completa.

Por su parte, es de anotar que ésta es una propuesta general. Pueden existir iniciativas en el sentido de lo que se plantea pero éstas no se han hecho visibles y, por lo tanto, no han tenido la efectividad que se espera con estas recomendaciones. El alcance esperado en esta propuesta está relacionado con la definición de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París y la facilitación del logro de los cinco principios (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad).

## A. ASUNTOS TEMÁTICOS

### Análisis de los intereses geopolíticos

Una de las características de los estudios internacionales en Colombia es la falencia de: por un lado, desarrollos teóricos autónomos<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Esta no es una falencia sólo en Colombia, sino latinoamericana. No obstante, en Colombia se ha descuidado más que en países como Brasil, Argentina o Chile. Un análisis teórico sobre este tema se puede encontrar en: Tickner, Arlene, *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá: Alfaomega/Universidad de los Andes – Departamento de Ciencia Política – CEI – CESO, 2002.

y, por otro lado la escasez de análisis geopolítico de los Estados pares (países en similar estado de desarrollo), para así definir claramente los intereses nacionales<sup>13</sup> y con ellos fijar objetivos frente a los temas globales y estrategias frente a las posiciones de los otros actores del sistema internacional.<sup>14</sup> Una vez se haya conseguido claridad en ello, se precisa analizar, por escenarios, los impactos de esas posiciones en la agenda de otros actores como las plataformas y redes de la sociedad civil o los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), entre otros.

### Análisis de estados frágiles

La literatura de “Estados Fallidos” ó “Estados Colapsados” ha sido desarrollada en los países donantes, por lo tanto es vital que las universidades colombianas creen marcos conceptuales propios, con indicadores ajustados a las realidades territoriales. De esta manera, las condicionalidades pueden

<sup>13</sup> Álvarez anota que “*el avance hacia la defensa de los intereses nacionales presupone una sociedad incluyente, esto es, que permita la participación de los nacionales afectados, pues los asuntos de interés colectivo, sobre todo los que tienen que ver con la negociación de lo económico, no pueden ser legitimados y administrados exclusivamente por el Estado y sus instituciones, como el Ministerio de Comercio Exterior y la Cancillería. La construcción, el enriquecimiento, renovación y la legitimación social de lo público a la luz de las exigencias del mundo de hoy, se dan mediante un proceso abierto e incluyente de participación, deliberación, controversia, competencia y conflicto entre ciudadanos alrededor de asuntos de interés colectivo que son a la vez de interés nacional*”, en Álvarez, José Manuel: **El interés nacional en Colombia**, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p.283.

<sup>14</sup> Ampliar en Marín Margarita, “La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional”, en OASIS, No 12, 2006/7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, en [http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UExternado/pdf/5\\_revistaOasis/numero\\_12/13\\_marinSocCivil.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UExternado/pdf/5_revistaOasis/numero_12/13_marinSocCivil.pdf)

# CAPÍTULO XI

generarse a partir de contextos específicos que sean viables y favorezcan el cumplimiento de los objetivos en cada uno de los proyectos adelantados con cooperación internacional. La Coordinadora ONG para el Desarrollo (CONGDE) de España ya había notado la necesidad de elaborar “*evaluaciones conjuntas que analicen las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad de cada país en concreto; la proyección de una acción de desarrollo –fijada con objetivos realistas– que aborde las causas fundamentales del conflicto, estén específicamente conectadas con su fragilidad e inseguridad y que permitan garantizar la adecuada proyección y participación de las mujeres...*”.<sup>15</sup> Un reto grande para las universidades colombianas.

## Estudios de impacto y sostenibilidad

Actualmente, en Colombia existe el Mapa de Cooperación Internacional que fue entregado al servicio en 2004, en la página de Internet de lo que hoy es Acción Social y que se ha convertido en una herramienta fundamental para definir la cooperación para el país, pero hay desconfianza de la información allí registrada tanto en términos de actualización como de cobertura. Por otro lado, desde la plataforma La Alianza se creó un Observatorio de la Cooperación Internacional<sup>16</sup> que además de la información oficial desde Acción Social, considera la información de 21 medios de comunicación masiva (locales y nacionales), análisis de contexto y coyuntura, seguimiento a páginas web afines y OSC. Aun así, en el medio se sabe que este observatorio es incipiente en términos de estudios de impacto y sostenibilidad de los proyectos de cooperación que se presentan ante el abanico

de cooperantes. Sería interesante que el trabajo adelantado realmente posibilitara análisis incluyentes y prospectivos (que se incluyera tanto la cooperación pública como la privada y la mixta).

## Posibles condiciones para la ayuda

Se precisa que profesionales internaciona- listas, politólogos y, en general, futuros tomadores de decisiones adquieran las competencias de negociación, y definición de condiciones más favorables en la consecución o transferencia de recursos de cooperación internacional. Luego, las universidades tienen un reto que desarrollar en este frente.

## Analizar impactos y alcances de repertorios y estrategias de advocacy

Se requiere un análisis sistemático y riguroso sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil<sup>17</sup> frente al desarrollo de la Agenda de Acción de Accra (AAA), en especial, en lo relacionado con la presión que ejercen para generar, armonizar, alinear, y gestionar hacia resultados con responsabilidad compartida para lograr una mayor efectividad de la ayuda.

## Identificación de mecanismos y herramientas

Las universidades deben comprometerse con la difusión didáctica de las diferencias en términos de uso o utilidad y de lenguaje entre los mecanismos y las herramientas asociadas a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. De hecho, tanto la Declaración de París como la Agenda de Acción de Accra son documentos que los

<sup>15</sup> Ampliar en: [http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UExternado/pdf/5\\_revistaOasis/numero\\_12/13\\_marinSocCivil.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UExternado/pdf/5_revistaOasis/numero_12/13_marinSocCivil.pdf)

<sup>16</sup> Ampliar en <http://www.laalianza.org.co>

<sup>17</sup> Marín Aranguren Eri Margarita, “Movilización social: una apuesta para la vida”, en *Comunicación y ciudadanía*, Facultad de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad Externado de Colombia, No. 2, Julio 2009-Diciembre 2009, ISSN0120-4825, pp. 6- 17.

ciudadanos deben conocer para poder hacer “*Accountability*” Social sobre aquellos bienes que son públicos. Un caso puntual de la necesidad de esta enseñanza, a un público amplio, es que en la actualidad persisten diferencias en la concepción de los temas entre las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación y las entidades del Estado. Lo que es más, el artículo 20 de la AAA precisamente se refiere a profundizar la colaboración con las OSC, y el gran aporte de la academia puede estar en encontrar maneras para hacer llegar esta información a los diferentes sectores sociales, en el lenguaje más adecuado.

### **Análisis de discursos en diferentes contextos**

Si bien existen varios actores y todos juegan un papel en la cooperación internacional, en el momento de las negociaciones cada uno maneja discursos diversos, por ello es preciso analizarlos para entrar a conocer las características específicas en los diferentes contextos y, de esta manera poder cruzar información que permita avanzar en las negociaciones.

### **Análisis de escenarios**

Tanto en los grupos de investigación como en los observatorios que se pueden crear o que ya existen, en las diferentes facultades de las universidades, se requiere adelantar propuestas temáticas relacionadas específicamente con la cooperación internacional y con sus formas de abordaje desde los compromisos adquiridos a partir de la adhesión a la Declaración de París. De esta forma, se pueden crear opciones para la redirección de las políticas públicas y crear escenarios para la participación del Estado en foros de negociación ya sea para interactuar con sus pares o con otros actores, supranacionales o

intergubernamentales, que cada día cobran más fuerza en el concierto internacional (ejemplo la Unión Europea), y las plataformas de la sociedad civil, que ejercen influencia en las decisiones de agenda y de política pública en términos de cooperación internacional y más específicamente de cooperación Sur-Sur. Un caso específico podría ser contemplar opciones para el comercio justo, pues ya las ONG han adelantado documentos en los cuales se muestran alternativas sobre este tema (que está en el marco de la cooperación Sur-Sur) como lo son los informes de Intermón-Oxfam como por ejemplo: “*Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*”.

### **Mecanismos de rendición de cuentas**

Actualmente, Colombia adolece de estudios académicos y sistemáticos sobre mecanismos de rendición de cuentas, pero se requiere con urgencia de protocolos unificados que permitan análisis transversales e integrales para que instituciones públicas y privadas sean más transparentes en la ejecución de los recursos de cooperación internacional. No obstante, hay iniciativas desde las organizaciones no gubernamentales para instaurar prácticas sistemáticas de autorregulación por medio de la transferencia y adopción de estándares voluntarios. Para ello se creó el *Centro virtual para la transparencia y la rendición de cuentas de la sociedad civil*,<sup>18</sup> iniciativa liderada en la región por la Confederación Colombiana de ONG, la Red de ONG por la Transparencia, Civicus y el Instituto de Desarrollo y Comunicación de Uruguay, la cual parte de la experiencia de Colombia en la promoción de ejercicios colectivos de rendición pública de cuentas y de la publicación en las páginas

<sup>18</sup> Para más información ampliar en <http://rendircuentas.org/>

# CAPÍTULO XI

web de las entidades de unos mínimos de información para ser adaptada y enriquecida en tres países de la región (Uruguay, Argentina y Ecuador).<sup>19</sup> Este centro tiene dos niveles de trabajo que son: i) Identificación, análisis, sistematización y difusión de buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en transparencia y rendición de cuentas, a partir del trabajo de recopilación orientado a conocer, comunicar, socializar y visibilizar informaciones, conocimientos, experiencias y aprendizajes en torno al tema. ii) Promoción de prácticas de autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil, a través de la adopción de estándares voluntarios y comunes de transparencia que se irán insertando en su cultura organizacional.

Un segundo caso es el de la Corporación Acción Ciudadana Colombia, AC-Colombia<sup>20</sup> cuyo objetivo es la promoción y consolidación de la democracia a través del desarrollo de procesos de diseño y rediseño institucional para garantizar la efectiva participación e incidencia de los ciudadanos en las decisiones, gestión y control de entidades del Estado, así como el fortalecimiento de las habilidades y competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos.

Un tercer caso de trabajo en mecanismos de rendición de cuentas lo adelantan otras organizaciones de la sociedad civil en el marco del Pacto Mundial desde el principio de anticorrupción. Ejemplos de estos son las cooperativas, las cámaras de comercio y las fundaciones empresariales.

## Facilidades para desarrollo sustentable

Si bien, en los últimos años, el sector académico colombiano ha desarrollado algunas propuestas educativas para fortalecer los conocimientos y generar masa crítica respecto a los temas ambientales, es necesario vincularlos de manera más directa con la herramienta de cooperación internacional. Hasta ahora, existen ofertas investigativas y gerenciales,<sup>21</sup> pero un tanto disociadas de los alcances actuales de la cooperación internacional (ver Cuadro 3). Esto es, los programas existentes no han incluido la herramienta de la cooperación internacional en la generación de desarrollo sustentable ni se han fortalecido las competencias para la inclusión de este tipo de desarrollo como parte fundamental de los proyectos de cooperación.

<sup>21</sup> Por ejemplo, en la Universidad Nacional de Colombia, desde 1998, existe la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, donde se "busca preparar sobre bases científico-técnicas y humanísticas sólidas", ampliar en [http://www.idea.unal.edu.co/activ\\_academicas.html](http://www.idea.unal.edu.co/activ_academicas.html); en la misma institución pero en Medellín, hay una Maestría en Bosques y Conservación Ambiental, donde "se forman profesionales con capacidad de investigación y gestión para la generación y aplicación de conocimiento de alta calidad dirigido a la conservación de los ecosistemas tropicales y a la solución de problemas ambientales relacionados con estos", ampliar en <http://www.unalmed.edu.co/~poboyca/documentos/informaciongeneral.htm>. En la Universidad de Los Andes, recientemente, se creó la Maestría en Gerencia Ambiental. Ampliar en [http://administracion.uniandes.edu.co/posgrado/maestria\\_en\\_gerencia\\_ambiental](http://administracion.uniandes.edu.co/posgrado/maestria_en_gerencia_ambiental), entre otras.

<sup>19</sup> Nota del editor: en la actualidad participan además Chile, República Dominicana, Perú y Colombia, como miembros de la red regional Rendir Cuentas: <http://rendircuentas.org/>

<sup>20</sup> Ampliar en <http://www.ac-colombia.org/nosotros.html>

**Cuadro 3: Posgrados en Medio Ambiente**

Universidad	Programa
Universidad Nacional de Colombia	Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo
Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín	Maestría en Bosques y Conservación Ambiental
Universidad de Los Andes	Maestría en Gerencia Ambiental
Universidad de Antioquia	Maestría en Gestión Ambiental
Universidad Jorge Tadeo Lozano	Maestría en Ciencias Ambientales
Universidad Jorge Tadeo Lozano	Especialización en Evaluación de Impacto ambiental de proyectos
Universidad ICESI	Especialización en Gerencia del Medio Ambiente
Universidad de Santander	Especialización en Geotecnia Ambiental
Corporación Universitaria de la Costa	Especialización en Fuentes Renovables de Energía

Fuente: Información tomada de las páginas web de estos centros universitarios y de la página del Sistema Nacional de Información en Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

### Diseño de políticas migratorias

Si bien existe una Política Integral de Migraciones (Conpes 3603), en cuyo proceso de formulación participaron diferentes organizaciones de la sociedad civil, en particular algunas instituciones como la Universidad Nacional y la Universidad Externado de Colombia, entre otras, se precisa adelantar el seguimiento del desarrollo de la decisión de

política. Una tarea muy propia de la academia, para que presente evaluaciones sobre los alcances y el impacto de este tipo de medidas. Algunos estudios señalan que la participación del sector ha sido “coyuntural, puntual e intermitente”.<sup>22</sup> Además, las universidades colombianas han estado al margen de los debates que se abren a partir de las políticas que se plantean en otros países, coyunturas en las cuales la cooperación internacional es altamente sensible.

## B. ACTIVIDADES

### Acceso a recursos de capacitación

Tal como se estableció en la Declaración Final del Quinto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y El Caribe (Abril, 2008), se ha visto un incremento de los fondos destinados a la capacitación y al refuerzo de la sociedad civil, por ello las universidades colombianas deberían dirigir su atención a la disponibilidad de estos recursos para destinarlos a formación de multiplicadores y gestores orientados a los resultados. Además, ante la posibilidad de que los nuevos fondos globales se atomicen, el sector educativo de la mano con las políticas estatales puede incidir en la generación de capital humano.

### Acceso a información de negociaciones

Las universidades colombianas están en mora de estimular la revisión de los procesos de negociación<sup>23</sup> sobre acuerdos de cooperación.

<sup>22</sup> Ardila Martha, “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”, en *Colombia Internacional*, No. 69, Universidad de Los Andes, Bogotá, disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/402/1.php>

<sup>23</sup> Debe reconocerse en términos de negociaciones hay al-

# CAPÍTULO XI

Una primera tarea puede ser la de exigir a las autoridades competentes la información relacionada con los temas tratados, los destinos de la ayuda, los proyectos en ejecución y los ejecutados. Además, las universidades pueden convertirse en una fuente de capital humano capacitado para futuras negociaciones. Uno de los casos en los cuales podría hacerse un mayor esfuerzo<sup>24</sup> es el de la información y participación en los procesos de consultas previas cuando se ven afectados los recursos ambientales o las minorías étnicas.

## **Fortalecimiento de instancias consultivas**

Las universidades colombianas pueden contribuir a la AAA a través de la promoción de propuestas dirigidas al fortalecimiento de las instancias consultivas. Esto se puede hacer, entre otros, con los siguientes instrumentos: concientización del público sobre la necesidad de participar en esas instancias; preparación de personas que pertenezcan o investigaciones sobre el tema. De esta manera, se podría trabajar enfatizando tanto la armonización como la mutua responsabilidad, en los términos de la Declaración de París y así consolidar el liderazgo de Colombia como fuente de cooperación para países con similar o inferior nivel de desarrollo.

## **Estrategias para disminución de fragmentación y de duplicación de la ayuda**

A pesar de la existencia del mapa de cooperación de la Agencia Acción Social,<sup>25</sup>

en donde se incluyen los proyectos actuales de cooperación internacional en el territorio colombiano por municipios y departamentos, el sector académico del país puede contribuir con la identificación de esfuerzos aislados y repetitivos en términos de los usos de los recursos por proyecto. Así se puede pasar de la ejecución de proyectos piloto a una etapa de consolidación de las estrategias de desarrollo.

## **Programas académicos para cooperación Sur–Sur**

Una de las recomendaciones del informe recientemente publicado de la Misión sobre Política Exterior Colombiana<sup>26</sup> es que el país se convierta no sólo en receptor sino también en fuente de cooperación. Una de las razones por las cuales esta recomendación no se puede desarrollar en el corto plazo es la carencia de conocimiento sobre el funcionamiento, las dinámicas, las necesidades y las posibilidades para brindar este tipo de ayuda a países con similar o inferior estado de desarrollo. Por ello, las universidades tienen una gran labor en este frente. Es necesaria la creación de programas académicos (maestrías, especializaciones, diplomados y hasta seminarios) que tengan como objeto central el tema de la cooperación Sur–Sur. También es importante trabajar sobre la identificación de las necesidades, por temas y usos, de este tipo de proyectos en América Latina, El Caribe, África y Asia Central. De igual manera, es importante la realización de un inventario de posibles proyectos en los que Colombia pueda ser fuente de cooperación, más allá de los temas relacionados con la lucha contra el tráfico de drogas y contra el terrorismo.

guna literatura casi exclusivamente relacionada con tratados de libre comercio.

<sup>24</sup> Casos en este sentido se han dado como el adelantado por la docente-investigadora Martha Isabel Gómez Lee, quien ha estudiado el tema de acceso y participación en los beneficios contemplados por la Convención de Biodiversidad (CBD).

<sup>25</sup> El mapa de cooperación se puede ver en: [www.accion-social.gov.co](http://www.accion-social.gov.co).

<sup>26</sup> El informe se puede consultar en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

<sup>26</sup> El informe se puede consultar en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

### Reforma a la asistencia técnica y construcción de capacidades

Los centros de educación superior colombianos tienen una labor en la generación de propuestas relacionadas con la reforma a la asistencia técnica para que éste pase de ser un área de capacitación a unos pocos funcionarios para que se convierta en semilla de futuros proyectos nacionales. Así, se pueden identificar personas beneficiadas por proyectos de asistencia técnica, incluirlas en programas de educación y buscar una mayor multiplicación en la difusión de sus conocimientos. De igual forma, esto contribuye a la construcción de capacidades necesarias para la dinamización del desarrollo de carácter endógeno.

### Mejoramiento de asignación de la ayuda

Las universidades pueden jugar un papel en la publicación de investigaciones y de análisis que identifiquen los mejores destinos, usos y proyectos de la ayuda que llega al país. Para esta tarea, es necesaria una sistematización previa de buenas prácticas y la construcción de indicadores de resultado en relación con el desarrollo local y regional, algo en lo que apenas se empieza a trabajar en el país y con tímidos trabajos académicos locales al respecto.<sup>27</sup>

### Instituciones

El sector académico puede hacer propuestas sobre los cambios de organigrama, de

objetivos o de funciones de las diferentes instituciones públicas relacionadas con el manejo de la ayuda que llega al país. Por ejemplo, se debe pasar de hacer análisis de la Agencia Acción Social, que hacen un resumen de su ubicación dentro del organigrama gubernamental<sup>28</sup> a investigaciones que identifiquen si el actual organigrama interno es eficiente, transparente y acorde con lo contemplado en la Declaración de París. De igual forma, hacen falta estudios sobre los problemas asociados con el cumplimiento de los objetivos de los proyectos debido a las limitaciones de esta Agencia en términos de funciones, funcionarios y/o rendición de cuentas.

### Sistematización y buenas prácticas

Una de las razones por las cuales se hace necesaria la creación de observatorios académicos de cooperación internacional es que en estos centros se puede hacer un seguimiento de los proyectos exitosos no sólo en términos de gestión de recursos, sino también en términos de resultados positivos relacionados con el desarrollo, una de las tareas por realizar identificada en las reuniones de seguimiento de la Declaración de París. En los círculos académicos suelen sistematizarse las experiencias (positivas y negativas) para que sirvan de ejemplo didáctico bien sea para reproducir los éxitos o para omitir los errores, en procesos de capacitación y aprendizaje. La academia podría jugar un papel importante en el mejoramiento de prácticas para que se brinde ayuda de manera más eficaz y armonizada, al poder tener un acercamiento

<sup>27</sup> No se puede dejar de lado que en la Universidad de Los Andes, por ejemplo, existe una Especialización en Desarrollo Local y regional (ampliar en <http://cider.uniandes.edu.co>). En la Universidad Externado de Colombia hay dos especializaciones: Una en Desarrollo y Marketing Territorial (ampliar en <http://portal.uexternado.edu.co/irj/portal/>) y, la otra en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo (ampliar en <http://portal.uexternado.edu.co/irj/portal/>).

<sup>28</sup> Una de las investigaciones que analizan la ubicación de Acción Social en el organigrama del Gobierno Nacional es: Ramírez, Socorro, "Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia", en: Ardila, Martha, et al. (editores): **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**, pp. 301 – 352.

# CAPÍTULO XI

desde el mundo en desarrollo pero con la comprensión de las implicaciones ideológicas, políticas, económicas, sociales y culturales.

## Medición de resultados

Es necesario que las universidades colombianas, en sus departamentos o facultades de administración, ingeniería industrial, economía, sociología o ciencia política, faciliten la creación de indicadores de largo plazo para la medición de resultados de los proyectos de cooperación. Estos indicadores no sólo deben ser de carácter cuantitativo sino también cualitativo, en tanto deben reflejar y describir los elementos puntuales que faciliten u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos planteados en los proyectos. Un buen aporte en este sentido ha sido el proporcionado por Transparencia por Colombia que junto con la Fundación Avina y con el financiamiento de la Embajada de Holanda y Merck ha desarrollado el Índice de Transparencia para las Empresas de Servicios Públicos. Este índice mide la transparencia en la gestión empresarial y el grado de formalización de acciones de autorregulación en ética organizacional.<sup>29</sup>

## Papel de mediación

Sería recomendable que los centros de educación superior en Colombia asumieran el papel de mediadores en las discusiones o debates que se abran alrededor de los esfuerzos por reducir la pobreza y la inequidad. Incluso, en las mesas de donantes, su participación podría contribuir a mitigar dificultades y facilitar la concertación en torno a los temas vitales para el desarrollo del país. Un primer paso para abordar este papel, podría ser el estudio riguroso y sistemático de las organizaciones de la sociedad civil colombiana.

<sup>29</sup> Ampliar en <http://www.mapeo-rse.info/promotor/corporaci%C3%B3n-transparencia-por-colombia>

## Espacio de discusión

Las universidades pueden constituirse en espacio de discusión por ser escenarios naturales para el debate académico. Ya decía Fernando Henrique Cardoso<sup>30</sup> que el poder de la sociedad civil, de la cual el sector académico es componente inherente, radica en “*su capacidad para proponer, argumentar y experimentar*”, y qué otra cosa hacen las universidades sino es enfatizar en la investigación para calificar a sus estudiantes como egresados que pueden meditar sobre las problemáticas que aquejan al país, abren el debate sobre posibles soluciones y presentan propuestas concretas.

## Integración a redes

Desde la Declaración de Cartagena,<sup>31</sup> las OSC han estado interactuando en el tema, pero el sector académico ha estado un poco al margen. Es hora ya de que se integren a las distintas redes o creen nuevas redes (redes de comunidades epistémicas, como se establece en la misma Ley 30 de 1992) para interactuar en diferentes escenarios y así visibilizar problemáticas, divulgar estudios y presentar recomendaciones de política pública, implementación y evaluación de las políticas y desarrollos de la cooperación en general, de los compromisos derivados de la Declaración de París y de los desarrollos u omisiones en la Agenda de Acción de Accra.

<sup>30</sup> Forman Shepard and Segaar Derk, “New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism”, en *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, april -june 2006, pp. 205-225.

<sup>31</sup> Cuando, en 2005, el Gobierno Nacional presentó la Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional, existió una mesa de coordinación donde trabajaron siete plataformas nacionales y dos internacionales (léase organizaciones de la sociedad civil).



## Prospectiva

Si en realidad el país acoge como política el que Colombia sea líder en cooperación, se precisa que en los centros académicos de educación superior se oriente a los estudiantes a desarrollar sus trabajos de tesis de manera prospectiva. Así, se pueden diseñar estrategias que respondan a mejorar las falencias y alcanzar las metas planteadas en términos de lo que puede hacer el gobierno, los cooperantes (donantes) y las organizaciones de la sociedad civil para superar los problemas de pobreza, inclusión, y democratización, de manera particular. Se hizo muy poco, en ese sentido, para alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, trazados para el 2015 por la Organización de Naciones Unidas, pero podrían adelantarse propuestas concretas que posibiliten cometidos en términos de género, inclusión social, sustentabilidad ambiental, derechos humanos, una arquitectura de la ayuda más legítima, la creación de mecanismos de cumplimiento y una gobernanza más equitativa. Incluso, lo deseable sería que se plantearan alternativas de desarrollo, en términos de derechos humanos, con una apropiación local, participativa y democrática. Eso implica proyectar normas locales y tratados o convenios internacionales que lo posibiliten.

## Análisis de agendas y escenarios

Partiendo de que la Declaración de París valora el fortalecimiento de las estrategias nacionales y la búsqueda de alineación en términos de esas priorizaciones y definiciones internas, es preciso que las diferentes facultades de las universidades del país, se involucren directamente con los temas y se generen propuestas que incidan en las agendas de las diferentes convenciones, foros y asambleas, en las cuales la cooperación

internacional es transversal. De la misma manera, que se tenga pleno conocimiento de todos los escenarios en los cuales se debe abogar por los temas que son del interés nacional y en los cuales bien Colombia puede ser donante o donde el país puede solicitar Ayuda Oficial para el Desarrollo.

## C. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien en Colombia desde antes de la firma de la Declaración de París ya se habían registrado algunos avances en los términos en que se desarrollaba la cooperación internacional, la aceptación de los compromisos consignados en ella generó las condiciones para consolidar de manera oficial esos avances y, como resultado, unas limitaciones en los posibles retrocesos.

No obstante, quedan muchas tareas por realizar y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el logro de la eficacia de la ayuda para el desarrollo es determinante. Más aún si se refiere a la academia, por ser el componente llamado a formar capital humano, multiplicar el conocimiento y fomentar la investigación. A su vez, ésta posibilita una visión prospectiva para tomar decisiones de política pública a partir de la construcción de escenarios probables y de sus efectos en términos de desarrollo, democracia e inclusión.

Vale la pena señalar que antes de la adhesión de Colombia a la Declaración de París no se había definido el papel de la sociedad civil en el proceso de coordinación. El sector oficial siempre ha señalado dificultades en el diálogo con las OSC. Por ello, en ese entonces, se proponía otorgarle a la sociedad civil un papel de “monitoreo independiente” tanto para el gobierno nacional como para los donantes, pero incluso para ello se requiere de capacitación.

# CAPÍTULO XI

Es necesario trabajar en la construcción de relaciones más fluidas entre Estado y OSC sin dejar por fuera a las empresas ni a las multinacionales, pues en el país cada vez toman más fuerza y poder. Además, el problema no sólo debe centrarse en cómo conseguir recursos sino en ampliar el conocimiento de manera que se responda a las necesidades del país. Por este motivo, deben reconocerse las capacidades de cada uno de los componentes de las OSC (técnicas, de gestión, de operación, las teóricas, las legales, etc.), y ante la dispersión de información hay que ser creativos en la construcción de bases sólidas y confiables que permitan adelantar estudios.

Por esto, las recomendaciones temáticas y las actividades se convierten en un camino guía para alcanzar la posición que debería ocupar el sector académico en los objetivos y compromisos planteados en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

## BIBLIOGRAFIA

Acción Social: **Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia**, Presidencia de la República, Junio de 2008.

Álvarez, José Manuel: **El interés nacional en Colombia**, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

Ardila, Martha: "Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratorio colombiana", en Colombia Internacional, No. 69, Universidad de Los Andes, Bogotá, disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/402/1.php>

Forman, Shepard and Segaar, Derk: "New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism", en Global Governance, Vol. 12, No. 2, April- June 2006, pp. 205-225.

Garay, Javier: "¿Política exterior o política de cooperación? Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana", Serie Pretextos No. 38, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

Marín Aranguren, Erli Margarita: "Movilización social: una apuesta para la vida", en Comunicación y ciudadanía, Facultad de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad Externado de Colombia, No. 2, Julio 2009-Diciembre2009, ISSN0120-4825, pp. 6- 17.

-----: "La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional", en OASIS, No 12, 2006/7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, disponible en: [www.uexternado.edu.co](http://www.uexternado.edu.co)

Ramírez, Socorro: "Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia", en: Ardila, Martha, et.al. (editores): **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**, pp. 301 – 352.

Tickner, Arlene: **Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?**, Bogotá: Alfaomega/Universidad de los Andes – Departamento de Ciencia Política – CEI – CESO, 2002.

## **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](http://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). En la actualidad, ALOP, preside dicho Comité.

#### **Directorio de Organizaciones para el Desarrollo**

[www.devdir.org/index.html](http://www.devdir.org/index.html)

El Directorio de Organizaciones para el Desarrollo consiste de una base de datos de 70,000 organizaciones, busca facilitar la cooperación internacional, el diálogo y la difusión de conocimiento sobre temas de desarrollo entre organizaciones de la sociedad civil, centros académicos y de investigación, gobiernos y el sector privado.

El Directorio promueve la interacción y la creación de alianzas y sinergias entre gobiernos, el sector privado y las organizaciones claves de desarrollo en la sociedad civil, incluyendo ONGs, sindicatos, organizaciones religiosas, instituciones académicas, fundaciones y organizaciones comunitarias.

Particularmente, el Directorio pretende ser una fuente comprehensiva de referencias para los practicantes del desarrollo, los responsables de asuntos públicos, académicos y otros que están comprometidos a lograr políticas de buena gestión, desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, a través de: el sector financiero y las microfinanzas, el comercio y los servicios de desarrollo empresarial, el desarrollo rural y la tecnología apropiada, el fomento de la pequeña empresa y las reformas sectoriales, la ley, la justicia y buena gobernabilidad, el desarrollo comunal y la protección social, la igualdad de oportunidades y la participación, la salud y el medio ambiente, la investigación, la educación y la capacitación.

# ANEXO

## **Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador**

[www.cooperacion.org.ec](http://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](http://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 sistema internacional de la ayuda y hacia dónde debería 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](http://www.latindadd.org)

La **Red 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 propuestas 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](http://www.raci.org.ar)

La **RACI** está conformada por organizaciones no gubernamentales, apartidarias 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 OSC 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](http://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](http://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](http://www.betteraid.org)

**BetterAid** es una plataforma que comprende más de 1000 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la cooperación al desarrollo y el cuestionamiento de la agenda de la eficacia de la ayuda desde 2007. BetterAid ha venido liderando muchas de las actividades de la sociedad civil, incluyendo consultas por países, estudios y supervisión, de cara al Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN-4), Busán, Corea del Sur (Noviembre 2011) sobre la revisión de la Declaración de París y la Agenda de Accra para la Acción.

### **AiDA – Accessible Information on Development Activities**

[www.aida.developmentgateway.org](http://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.

# ANEXO

## Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC

[www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org)

El **Foro Abierto sobre la Efectividad 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 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 Asistencia y Desarrollo, y ALOP integra su Grupo de Facilitación Global y el Consorcio que lo gestiona. 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](http://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.

SusitioWeb 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](http://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 instituciones 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](http://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](http://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](http://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](http://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.

# ANEXO

## **Foro Ayuda Oficial al Desarrollo (Foro AOD)**

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

[www.fride.org](http://www.fride.org); [www.foroaod.org](http://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.

El Foro es moderado por FRIDE que se reserva la aprobación de las aportaciones iniciales y los comentarios a estas. 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](http://www.fundacioncarolina.es)

La **Fundación Carolina** es una institución público-privada constituida en octubre del año 2000 para la promoción de 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](http://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.

## **Observatorio para la Cooperación Internacional al Desarrollo en México (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora)**

<http://www.observacoop.org.mx>

Este Observatorio un espacio abierto de participación plural donde convergen muy diversos actores para facilitar información y promover análisis, monitoreo y propuestas sobre temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México.

En el Observatorio se encontrará información sobre prácticas y políticas de la cooperación internacional, sobre los diversos actores involucrados, sobre el proceso normativo e institucional, las tendencias, así como documentos básicos, bibliografía, sitios de interés, noticias, eventos y convocatorias diversas. El Observatorio también busca promover espacios de debate, comunidades de práctica y dinámicas de intercambio y generación de conocimiento entre personas que tienen una actividad profesional en el ámbito de la cooperación internacional, investigadores, estudiantes, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

### **Foro Internacional Democracia y Cooperación**

<http://fidc.gloobal.net>

El **Foro Democracia y Cooperación** es un encuentro de Redes Internacionales para el debate, la discusión y el diseño de estrategias que permitan la articulación de procedimientos de acción conjunta internacional que, respetando y afirmando la libertad e independencia particular de sus integrantes, les hagan converger e incidir con más eficacia sobre los centros de poder en los que se deciden los asuntos que afectan a las mayorías humanas. El Foro aspira a tener la capacidad de incidencia necesaria para cambiar la realidad y encontrar caminos y formas de mayor racionalidad, de menor inequidad -e iniquidad-, de menor injusticia, de menores desigualdades, incluso de algo más de paz y de esperanza razonable.

---

### **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](http://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/](http://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](http://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

# ANEXO

inversión extranjera, las políticas económicas y sociales.

## **Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD)**

[www.observ-ocd.org](http://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.

## **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

[www.segib.org](http://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](http://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/](http://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](http://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**

### **Comisión Europea**

[http://ec.europa.eu/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/index_es.htm)

### **Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid**

[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm)

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

### **Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea**

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

