

2. EL CAMBIANTE CONTEXTO LATINOAMERICANO ANTE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Christian Freres e Ignacio Martínez

En esta investigación se espera contribuir a conocer la inserción actual y potencial de los países latinoamericanos en la agenda internacional de desarrollo. De ahí que este capítulo –sin pretender agotar el tema– se centre en el contexto latinoamericano, basado en la premisa de que tendría que ser un factor determinante para la cooperación internacional que se destina a esta región.

Sin embargo, la práctica de los donantes en América Latina ha demostrado que este factor no parece figurar siempre en un lugar preferente. La evidencia más clara para sustentar esta afirmación es que la comunidad internacional ha definido una agenda de cooperación que aplica a los países latinoamericanos a pesar de que dicha agenda se orienta principalmente a abordar unas condiciones más propias de los países de renta baja. Hasta ahora, no parece que se haya dedicado mucho esfuerzo a buscar formas de adaptar esa agenda a realidades distintas, en particular las del amplio grupo de los países de renta media, entre los cuales están los Estados latinoamericanos.

Dicho de otra manera, la agenda internacional no solo no se adecúa del todo a la realidad latinoamericana, sino que esta realidad ha ido cambiando rápidamente, de manera que hay un importante desajuste entre la oferta de la cooperación y las demandas y la situación de la región.

I. TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO REGIONAL

Existe un elevado consenso acerca de las principales transformaciones que se están produciendo en el contexto latinoamericano, en la agenda de desarrollo y en el sistema de cooperación internacional, así como sobre las consecuencias que dichas transformaciones tienen para la región latinoamericana (CEPAL, 2009b; Prada y Sagasti, 2009).

Estas transformaciones configuran una realidad distinta que exige una nueva mirada tanto de los actores latinoamericanos como de aquellos actores internacionales que se relacionan con esta región. Entre estos cambios se puede destacar, en primer lugar, «una nueva realidad política, económica y social en la región en la que, por un lado, conviven un crecimiento macroeconómico con la existencia de fuertes inequidades y desequilibrios estructurales» (Ballón, 2010, p.1).

En los últimos meses varios informes de instituciones internacionales destacan el hecho de que muchos países de América Latina han logrado sortear la actual crisis económica global y se pronostican relativamente altas tasas de crecimiento en la región (especialmente en comparación con décadas pasadas y con los ritmos observados en los países industrializados)¹. Se trata de una situación muy positiva, resultado de años de

¹ Ver, por ejemplo, este informe del Fondo Monetario Internacional, en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2010/whd/wreo0510s.pdf>

preparación, gracias a haber sufrido y superado crisis económicas anteriores. Sin embargo, problemas estructurales subyacentes como la baja productividad, la limitada presión fiscal en la mayoría de los países y múltiples desigualdades persisten, aun cuando se ha logrado reducir los niveles de pobreza.

Por otro lado, uno de los resultados de la actual crisis económica es que ha evidenciado el limitado papel de los estados en relación a los actores económicos. Las instituciones nacionales y locales en algunos países de la región no avanzan tanto en su carácter democrático y participativo (por el contrario, en algunos casos, hay claros retrocesos en la calidad democrática), a pesar de dos décadas de elecciones más o menos libres y un discurso político progresista en muchos países.

También se presentan en la región nuevos escenarios políticos, con visiones alternativas del desarrollo. Desde algunos sectores de la sociedad civil latinoamericana surge un discurso muy crítico con el modelo de desarrollo contemplado en la agenda de los donantes, en el propio sistema de cooperación internacional para el desarrollo, y sobre el que gravita la agenda internacional.

Las organizaciones cívicas no siempre comparten las mismas respuestas, pero sí presentan preguntas comunes: ¿qué desarrollo es el que se busca?, ¿qué enfoque está guiando actualmente la toma de decisiones políticas globales y nacio-

nales?, ¿hay una perspectiva propia de la cuestión desde América Latina? (Croce, 2009, p. 45).

II. AMÉRICA LATINA ANTE EL SISTEMA DE AYUDA: ¿UNA REALIDAD REGIONAL O REALIDADES DIFERENCIADAS?

Es cada vez más frecuente la insistencia en la literatura académica y en los discursos políticos de que «no hay una sola América Latina». Es decir, que no conviene unir en un bloque analítico países que se difieren tanto con relación a su tamaño (que va desde una isla como República Dominicana hasta un país-continente como Brasil), producto nacional y renta per cápita, perfil étnico-cultural, posición geopolítica, historia, etc. (Cuadro 1).

Esta aclaración es importante al estudiar cualquier fenómeno económico, político, social, cultural, medioambiental, y seguramente de cualquier índole. Lo es también a la hora de analizar la interacción entre la región y el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

En este sentido, se puede coincidir (al menos en parte) con el análisis de Shoenrock (2009, pp. 67-68) en la existencia de grupos de países diferenciados en relación a su inserción en el sistema de cooperación internacional, aunque este autor lo hace específicamente en relación a la asunción y aplicación de la Declara-

CUADRO 1. AOD recibida por países latinoamericanos, 2000-2008

	AOD Neta recibida 2008/ PIB	Nivel renta*	Evolución AOD (millones de dólares corrientes)							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Haití	13,1%	PMA	135,9	125,4	153,2	209,0	283,8	363,3	434,3	556,1
Nicaragua	11,5%	PRMB	714,6	287,2	521,7	856,2	509,6	385,4	493,9	531,2
Honduras	4,1%	PRMB	422,3	297,8	231,4	328,3	456,3	384,6	289,5	345,9
Bolivia	3,9%	PRMB	535,7	482,1	552,9	557,2	437,2	569,7	352,7	495,3
Guatemala	1,4%	PRMB	201,1	199,6	216,0	203,6	219,0	445,1	412,4	465,6
El Salvador	1,1%	PRMB	231,0	217,9	170,3	201,7	162,6	150,6	71,4	203,8
Paraguay	0,8%	PRMB	58,2	50,8	55,4	26,4	54,9	62,1	82,6	97,6
Ecuador	0,5%	PRMB	147,5	205,0	173,6	158,4	192,7	170,5	180,4	192,3
Perú	0,4%	PRMB	425,5	462,9	447,6	439,3	388,6	374,8	171,2	384,6
Colombia	0,4%	PRMB	372,3	426,1	767,0	481,6	571,6	917,0	628,6	898,1
República Dominicana	0,3%	PRMB	101,8	138,1	60,4	84,4	55,3	12,9	25,0	78,9
Costa Rica	0,2%	PRMA	6,1	4,5	30,9	11,3	25,0	20,1	48,3	61,0
Panamá	0,1%	PRMA	17,1	23,2	31,3	25,2	17,2	19,2	-139	27,3
Uruguay	0,1%	PRMA	10,7	6,7	7,7	9,8	2,7	10,7	19,9	12,8
Cuba	Sin datos	PRMA	33,7	49,6	59,2	69,7	68,0	56,8	56,9	91,7
México	0,0%	PRMA	40,6	92,6	73,6	78,9	160,3	208,9	78,9	104,4
Brasil	0,0%	PRMA	156,7	197,6	184,2	147,1	174,3	74,73	269,8	378,4
Chile	0,0%	PRMA	39,64	-13,7	61,4	25,8	75,5	64,2	97,9	51,8
Argentina	0,0%	PRMA	10,1	51,9	98,1	78,5	77,7	80,9	63,7	87,1
Venezuela	0,0%	PRMA	33,5	42,0	64,1	28,3	20,6	32,8	44,5	46,6

Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

* PRMB=Pais de Renta Media Baja; PRMA=Pais de Renta Media Alta; PMA= Países menos adelantados.

ción de París sobre la eficacia de la ayuda (2005). Shoenrock divide los países latinoamericanos en tres grupos; si bien no conviene crear categorías de análisis rígidas, esta clasificación sirve para intentar abordar una realidad compleja y dinámica.

Un primer grupo estaría formado por países con una relativamente alta dependencia de la ayuda (Haití, Nicaragua, Bolivia y Honduras)². Se trata de países que acusan una debilidad institucional para gestionar eficazmente las acciones de cooperación. Estos países han suscrito la Declaración de París (DP) y para ellos es un referente importante. Habría que introducir dos cambios importantes en este grupo pues en los últimos años, tal y como se puede observar en el estudio de caso del Capítulo 5, Bolivia ha reducido sustancialmente su grado de dependencia de la AOD de tal forma que ya no puede considerarse tan «alta», aunque en términos relativos este sea mayor que el promedio latinoamericano. Por otro lado, Nicaragua ha pasado de ser un promotor activo de la agenda de la DP a ser un socio que cuestiona abiertamente algunas de sus esencias.

Un segundo grupo estaría compuesto por los denominados «donantes emer-

gentes» latinoamericanos, entre los que este autor destaca a Argentina, Chile, Brasil y México, y a los que habría que añadir Cuba, Colombia y Venezuela. Son países con protagonismo en la cooperación Sur-Sur y en la cooperación triangular. Salvo Colombia y México, son países que muestran un grado importante de escepticismo o incluso rechazo abierto hacia la DP.

El tercer grupo es altamente heterogéneo, y estaría formado por el resto de países (Costa Rica, Panamá, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú) caracterizados por un bajo nivel de dependencia de la ayuda, y al mismo tiempo una modesta actividad (en términos de volumen relativo) como «oferentes» de cooperación Sur-Sur.

III. CAMBIOS EN LOS FLUJOS DE AOD HACIA AMÉRICA LATINA

En este apartado se exploran las tendencias generales de la cooperación internacional en América Latina, tanto en términos cuantitativos como cualitativos³. La AOD recibida por América Latina y el Caribe desde 1960 asciende a un total de

² El tema de la dependencia de la ayuda constituye, según José Antonio Alonso, *et al.* (2010), uno de los ingredientes que falta a la agenda de eficacia de la ayuda, pues según muchos estudios analizados, por encima de un mínimo de alrededor de 4-5 por 100 del PIB, la AOD tiene efectos negativos en las instituciones de los países socios.

³ Con relación al análisis de la asignación de la AOD para América Latina se recomienda un estudio reciente dirigido por Sergio Tezanos (2010) pues aborda el tema en mucho más detalle, con una metodología bastante elaborada.

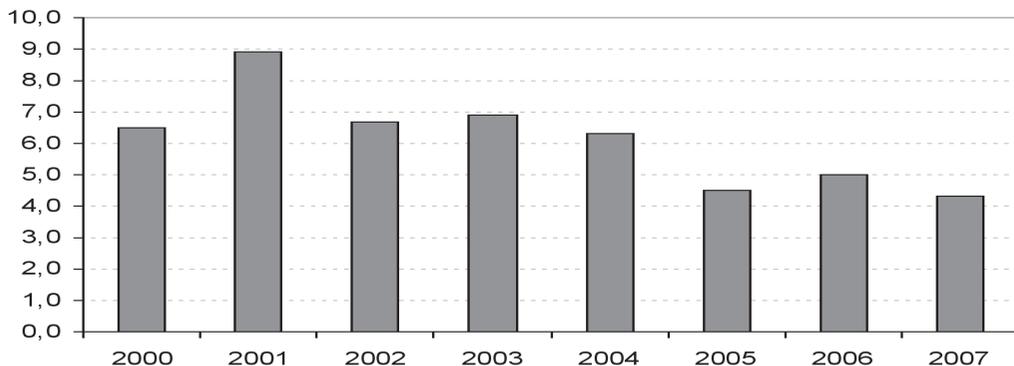
CUADRO 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progresos de América Latina y el Caribe, 2010

ODM/Meta	Situación relativa de ALC en 2010*
OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Reducir la pobreza extrema a la mitad	pobreza moderada
Empleo productivo y decente	déficit moderado de empleo decente
Reducir el hambre a la mitad	hambre moderado
OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Educación primaria universal	alta matriculación
OBJETIVO 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
Equidad en la matriculación de niñas en la escuela primaria	paridad
Proporción de mujeres en empleos remunerados	alta proporción
Igualdad de representación femenina en parlamentos nacionales	Representación moderada
OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad en menores de 5 años	baja mortalidad
OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna	
Reducir en 3/4 la tasa de mortalidad materna	Mortalidad moderada
Acceso a la atención de la salud reproductiva	mucho acceso
OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Detener y revertir la propagación del VIH/SIDA	Prevalencia moderada
Detener y revertir la propagación de la tuberculosis	baja mortalidad
OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Revertir la pérdida de bosques	cubierta forestal extensa
Disminuir a la mitad la proporción sin agua potable mejorada	alta cobertura
Disminuir a la mitad la proporción sin servicios sanitarios	Cobertura moderada
Mejorar la vida de los habitantes de barrios marginales	Proporción moderada de habitantes de zonas marginales
OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	
Usuarios de Internet	alto uso

Fuente: En [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Progress_Chart_Es.pdf].

* Metas señaladas en gris son aquellas en las que ALC ya alcanzó la meta, está cerca de hacerlo o si se mantiene la actual tendencia no tendría problemas en alcanzarla.

GRÁFICO 1. Participación de Iberoamérica sobre la AOD mundial 2000-2007 (en %)



Fuente: SEGIB a partir de [<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>].

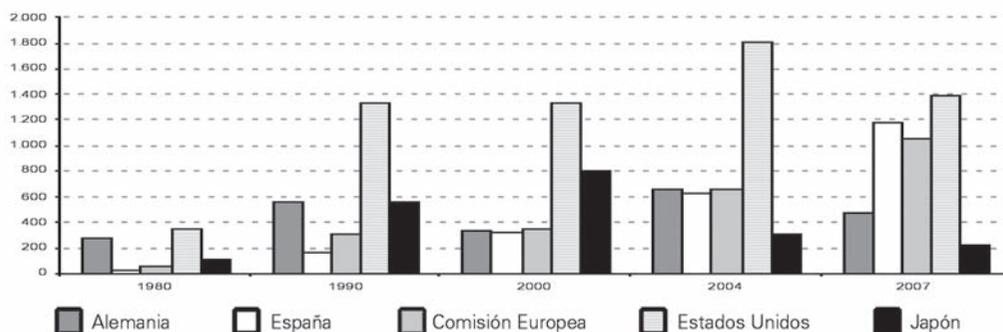
304.000 millones de dólares, lo que equivale al 0,48 por 100 del PIB de la región en este periodo. En 1990 la AOD representaba el 0,54 por 100 del producto regional, cifra que en 2007 se situaba en un 0,22 por 100 (Tezanos y Martínez de la Cueva, 2009, pp. 5 y 8-9).

En este decenio, parece confirmarse una reducción de la AOD dirigida a la región de América Latina y el Caribe. En la década de los sesenta la región recibió el 12,7 por 100 de la AOD mundial, y actualmente recibe menos del 8 por 100. La reducción no se explica tanto por el progreso económico logrado en la región, sino por un cambio en el propio sistema de ayuda debido al cambio de prioridades que suponen la agenda de los ODM. Este cambio, además, se acentúa en la Cumbre del Milenio + 5, ya que supuso una transformación en la perspectiva de cumplimiento de los ODM desde una lógica global a otra nacional.

La situación de la región en cuanto a su avance hacia el logro de los ODM es relativamente alentadora, pues solo parece que tiene problemas en el ámbito de la sostenibilidad ambiental. Ha habido importantes progresos en casi todos los Objetivos (Ver Cuadro 2), incluyendo el de la reducción del número de personas viviendo en la miseria: las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día en América Latina y el Caribe disminuyó de 11 por 100 en 1990 a 8 por 100 en 2005, y aunque es posible que este avance se haya visto afectado por la actual crisis económica global, no parece que la regresión será muy significativa.

Paradójicamente, es precisamente por estos avances, entre otros factores, que algunos donantes hayan decidido reducir su ayuda para América Latina. Así, observamos que entre 2000 y 2007 el promedio de la tasa de crecimiento de la AOD mundial fue del 12 por 100 para el

GRÁFICO 2. Evolución histórica de la ayuda para América Latina y el Caribe, 1980-2007



Fuente: elaboración propia, basada en datos de: OCDE, *Query Wizard for International Development Statistics*, en [<http://stats.oecd.org/qwids/>]. Datos para España son de 1987, no de 1980.

conjunto de los países en desarrollo y del 6 por 100 para América Latina (SEGIB, 2009, p. 122), lo que supuso una pérdida de peso de la región en la recepción de la AOD mundial (Gráfico 1).

La pérdida de peso de la región en la recepción de AOD se ha visto minimizada por un ciclo alcista de los flujos de AOD, lo que ha supuesto que en términos absolutos el volumen no haya descendido. La crisis económica mundial, no obstante, puede incidir de manera significativa en la proporción y en el total de la ayuda recibida en la región.

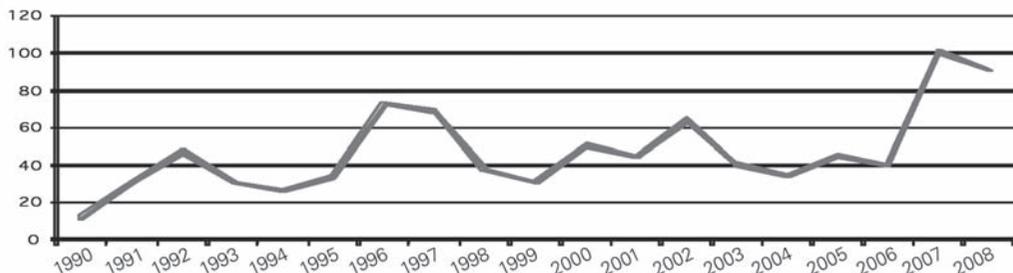
El peruano Eduardo Ballón (2010) insiste en la idea que han apuntado otros autores al afirmar que los cambios en el sistema de ayuda han perjudicado notablemente a la región latinoamericana. Este autor identifica cuatro aspectos que han influido en la pérdida de peso de la región: la agenda de los ODM, la «africanización» de la agenda y la consiguiente salida de América La-

tina de varios donantes [en realidad podría afirmarse que es una única causa]; países que no han mantenido sus compromisos en materia de ayuda –señala Estados Unidos y Reino Unido– y por último; la «securitización» de la agenda de desarrollo, que ha contribuido a alejar aún más a la región de las prioridades de los donantes.

Son causas que residen fundamentalmente en el comportamiento y las decisiones de los donantes. No obstante, aunque tímidamente, Ballón hace caer la responsabilidad también en los gobiernos de la región, que no han sido capaces de definir un posicionamiento y una acción conjunta en respuesta a estas transformaciones.

Una mirada a los cambios de largo plazo en los flujos de ayuda oficial a América Latina y el Caribe revela un cambio notable en la importancia relativa de los principales donantes (Gráfico 2). En 1980, los dos primeros donantes para esta región fueron Estados Unidos y Alemania. En

GRÁFICO 3. *Flujos de cooperación para América Latina y el Caribe de países no miembros del CAD, 1990-2008 (Millones de dólares corrientes)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE.

2000, Japón sustituye a Alemania, y, en 2007, España se sitúa como segundo donante bilateral, con la Comisión Europea aportando cantidades similares.

Otra manera de ver este tema es analizar la posición relativa de América Latina en la AOD total de algunos donantes. Desde mediados de los años noventa, los países del CAD tienen comportamientos muy distintos (ver Gráficos A1-A4 en el anexo). El caso más voluble es el de Estados Unidos que pasa de destinar cerca de la quinta parte de su ayuda a América Latina en la década de 1990 a menos de la décima parte en la década actual. España es el único donante que muestra una clara preferencia por la región, aunque su peso en la cooperación total ha sufrido ciertos altibajos. La cooperación alemana y de la Comisión Europea han sido las más constantes hasta ahora, dedicando en promedio cerca del 10 por 100 de su AOD total a ALC entre 1980 y 2008.

En el periodo 2006-2007 el 8,1 por 100 de la AOD neta de los socios del CAD fue des-

tinado a la región de ALC. Por encima de este promedio estuvieron: Bélgica con el 8,9 por 100 de su AOD, Suecia y Noruega con el 9,1 por 100 de su AOD, Países Bajos con el 9,2 por 100, EEUU con el 9,7 y Finlandia con el 9,8 por 100 de su AOD. Además de estos países, por encima del promedio CAD y con un peso significativo sobre su AOD (más del 10 por 100) estuvieron Suiza (11,2 por 100), Luxemburgo (13,6 por 100), Canadá (14,7 por 100) y España (29,5 por 100) (Fernández, 2009, p. 34).

En relación a la distribución de la ayuda en los distintos países latinoamericanos Balbis y Tovar (2009, pp. 93-94) afirman que la Unión Europea (la Comisión Europea y los estados miembros) está modificando en su conjunto su política de cooperación en la región al calor de los debates sobre los países de renta media. Lo están haciendo, en opinión de estos autores, a través de la concentración en un reducido número de países. Esta concentración estaría privilegiando a los países centroamericanos y andinos en detrimento de otros países con mayores niveles de desarrollo.

En cuanto a la comparación de la evolución de la AOD y de otros flujos de financiación, Prada y Sagasti (2009) apuntan el importante aumento de los flujos de financiación privada –fundamentalmente de la IED (Inversión Extranjera Directa) y, en menor medida, de las remesas–. Es ilustrativo el hecho de que en el periodo 1990-2006 los flujos privados netos han sido 12 veces mayores que los flujos oficiales netos. Se trata de una diferencia que es la mayor de todas las áreas en desarrollo: en el sudeste asiático y el Pacífico la diferencia es de ocho veces, en Europa y Asia central de seis y en África subsahariana de 0,8 (Prada y Sagasti, 2009, p. 7).

Hay otros flujos oficiales que llegan a América Latina de países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que es importante registrar (Gráfico 3). Han aumentado de forma significativa en los últimos años pero siguen estando en niveles modestos (por debajo de 100 millones de dólares), con lo cual no parecen ofrecer aún una alternativa de los países del CAD a la AOD en términos de volumen, aunque su aportación al desarrollo puede ser significativa.

IV. ¿LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ALTERNATIVA A LA AOD?

Ante este contexto, la cooperación Sur-Sur intra-latinoamericana parece estar intensificándose. El interrogante que surge es si aumentará su relevancia de manera que tendrá un peso propio semejan-

te a la cooperación tradicional, y cuál será la interrelación entre estos flujos.

Como se indicó anteriormente, en el corto plazo es difícil que la cooperación Sur-Sur suponga una fuente de financiación sustitutiva a la cooperación tradicional, al menos desde el punto de vista cuantitativo. La cooperación Sur-Sur horizontal en la región latinoamericana, teniendo en cuenta las limitaciones en la recolección de la información, fue ligeramente superior a 13 millones de dólares en 2008 (SEGIB, 2009, p. 11), cifras que están muy alejadas de la cooperación tradicional. De estos 13 millones, 10,3 millones correspondieron como oferente a Brasil (80 por 100) y el resto (2,7 millones de dólares) a Chile, con algo más de 1.215.000 dólares (9 por 100), Argentina, México y Colombia (SEGIB, 2009, pp. 11 y 71).

Quizás lo importante de la cooperación Sur-Sur no sea tanto el volumen de dinero que moviliza (en realidad, solo se cuenta con estimaciones muy globales), sino el número de acciones, muchas de las cuales de dimensión modesta, breve duración y bajo coste. En este rubro se detecta un dinamismo importante pues entre 2007 y 2008 las acciones de cooperación Sur-Sur aumentaron en un 27 por 100, de 1.480 a 1.879 (SEGIB, 2009, p. 31). Ahora bien, esto no significa necesariamente un aumento de este tipo de cooperación, sino que puede tener otras dos causas: por un lado, una mejor recogida de la información, de hecho esto es así en el caso de Brasil, Uruguay y México; y por el otro, una mayor fragmentación de las acciones.

RECUADRO 1. *La cooperación tradicional Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur*

Algunas voces afirman la existencia de una marcada diferencia entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional Norte-Sur (NS). Apoyándose en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, muchos indican que una diferencia importante radica en el enfoque temático, más amplio en la cooperación Sur-Sur que en la NS. La cooperación Sur-Sur engloba más dimensiones que la cooperación tradicional, ya que la AOD está determinada por una agenda de objetivos más restringida que la cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2009, p. 17).

Con frecuencia, la concepción de la cooperación Sur-Sur que se difunde reproduce una visión algo dulcificada. Sus promotores plantean como un rasgo distintivo el hecho de que esta cooperación se basa en la solidaridad y en un compromiso voluntario entre países que quieren abordar conjuntamente los desafíos de desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad. Este rasgo, sin embargo, también puede encontrarse en la cooperación tradicional Norte-Sur.

Otro reclamo es que la cooperación Sur-Sur se fundamenta en relaciones horizontales. No obstante, no siempre logra evitar la verticalidad en las relaciones y el enfoque asistencialista caracteriza a muchas acciones realizadas*.

Por último, se afirma que este tipo de cooperación se basa en las reciprocidades, pero no es evidente en todos los casos.

Ahora bien, siguiendo el análisis de la SEGIB, lo que sí constituye un rasgo distintivo de la cooperación Sur-Sur es que está impulsada por países que enfrentan problemas de desarrollo similares, lo que «facilita la adecuación de las acciones o necesidades y perspectivas comunes» (SEGIB, 2009, p.18). Asimismo, como afirma también dicho informe, la cooperación Sur-Sur puede ser un impulso para la integración regional, así como para establecer alianzas con países socios de otras regiones.

* Al respecto, un caso reciente que ilustra el asistencialismo es una parte importante de la cooperación Sur-Sur latinoamericana destinada a Haití. Recientemente, Venezuela envió un barco lleno de alimentos «vencidos» que se tuvo que devolver.

Cooperación triangular

El informe citado de la SEGIB sugiere que la cooperación triangular ofrece a los donantes tradicionales una vía para cumplir con los compromisos interna-

cionales sin desvincularse de la región latinoamericana (SEGIB, 2009, p. 82). Esta propuesta parece atractiva, pero tiene su lado problemático, ya que la cooperación triangular tiene poca capacidad, hasta la fecha, de movilización de recursos eco-

nómicos⁴. En términos de aprendizaje y de fortalecimiento institucional sí puede ser un componente sustitutivo importante –aunque en realidad sería más correcto hablar de complementariedad–, pero no en términos de financiación.

Según datos de SEGIB en 2008 se llevaron a cabo 72 acciones de cooperación Sur-Sur y triangular en la región. Japón y Alemania son los principales donantes en esta modalidad («segundo socio oferente»), con un 67 por 100 y un 24 por 100 de las acciones (SEGIB, 2009, p.11). España está creciendo en este terreno, pero desde niveles relativamente bajos (se estima que el presupuesto anual de la AECID para este rubro no supera los dos millones de euros).

En los estudios de caso se destaca el hecho de que Chile se haya significado en este ámbito, llegando a ser el «primer socio oferente» de la región, canalizando el 34,7 por 100 de las acciones de cooperación triangular (SEGIB, 2009, p. 87). Por su parte, Perú tiene una actividad muy incipiente como «oferente» y Bolivia es un importante receptor de iniciativas de cooperación triangular de otros países latinoamericanos.

En cuanto a los sectores de actuación, las acciones de cooperación triangular

se diferencian de las acciones de cooperación Sur-Sur. Las triangulaciones dan lugar a acciones con un marcado carácter multisectorial y por regla general con un grado mayor de complejidad científico-tecnológica que las acciones de cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2009, p. 92).

Una limitación tanto de la cooperación triangular como de una parte importante de la cooperación Sur-Sur es que los países receptores siguen siendo más objeto que sujeto de las operaciones realizadas (AECID, 2010). En este sentido, no parece tan fácil superar la asimetría característica de la cooperación tradicional a través de estas modalidades.

V. RETOS DE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA AMÉRICA LATINA

El nuevo escenario de desarrollo plantea profundos retos para la región. Schulz (2009) señala los siguientes cambios contextuales en América Latina: menor dependencia, creciente autoafirmación, crecimiento económico, la cooperación Sur-Sur y la entrada de nuevos donantes. ¿Cómo inciden estos cambios en cómo se enfoca la agenda de la eficacia de la ayuda en América Latina?⁵.

⁴ Al respecto ver AECID, 2010, en [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EU_triangular_cooperation_workshop_report_and_concept_note_170310.pdf].

⁵ En este trabajo no se analiza la implementación de la agenda de eficacia en detalle, aunque los estudios de caso revelan información interesante al respecto. En su investigación Nils-Sjard Schulz (2009, Anexo 2) recupera información sobre la aplicación de la Declaración de París en 6 países signatarios (Bolivia,

En cuanto al primer tema, la dependencia de la ayuda ha disminuido en países latinoamericanos apoyados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. Como se puede observar en el caso de Bolivia, analizado en el Capítulo 5, esto contribuye a relativizar mucho los esfuerzos de los donantes por avanzar en agendas como la división de trabajo. En Bolivia la iniciativa «fast track» no avanzó mucho porque, entre otros motivos, el gobierno local no se ha implicado (debido a cambios de ministro, pero también a diferencias de opinión al interior del gobierno y la sensación de que no era una agenda tan esencial).

Bolivia es sintomática del cambio que se ha producido en la región, pues este país fue uno de los signatarios originales de la Declaración de París, participó activamente en la preparación de una consulta regional antes del Foro de Accra y llevó a cabo una de las mejores evaluaciones de la implementación de la DP en un país socio.

Actualmente, el gobierno mantiene una posición escéptica frente a la agenda de eficacia del CAD, no participa activamente en los debates al respecto; no se sitúa

en contra de la DP, como Venezuela, pero tampoco hace mucho por defenderla.

En su lugar, ha surgido Colombia⁶ y México como países más próximos a la agenda de la DP. Ambos países no se consideran adalides de la agenda de eficacia pero, a través de su participación en el Working Party on Aid Effectiveness, buscan cierto papel de puente entre los escépticos de su región y los donantes tradicionales. Este papel se vio por vez primera a través de su activa negociación en el Foro de Accra, pero ha tenido una continuidad desde entonces. En esta línea, el CAD y el Gobierno de México organizaron un seminario de diálogo entre donantes y países socios en Ciudad de México en septiembre de 2009, mientras Colombia fue anfitrión y organizador principal del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades, en Bogotá en marzo de 2010.

Una segunda cuestión de contexto la constituye la creciente autoafirmación nacional en esos países, así como en otros como Venezuela. Esta tendencia repercute en la posición más crítica que varios países toman con respecto a los donantes tradicionales. Quizás el ejemplo

Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana). Los datos son dispares y a veces contradictorios, pero revelan avances importantes en algunos indicadores (p. e., asistencia técnica coordinada), retrocesos en otros (previsibilidad) y estancamiento en varios (ayuda no ligada). En todo caso la situación no es estática y resulta que dos de estos países ya no se encuentran tan comprometidos con la agenda, y otro busca su reubicación en el sistema de cooperación.

⁶ Sobre el caso de Colombia se recomienda el trabajo de McGee y García (2010) pues es de los pocos estudios que indaga en las motivaciones por las que un país latinoamericano se asocia a la agenda de la Declaración de París, señalando que estas muchas veces son más propias de la política exterior que de la política de desarrollo.

más extremo sea Nicaragua, cuyo gobierno llegó a tener conflictos abiertos con muchos donantes⁷. En otros países la situación no ha llegado a tanto, pero en Bolivia, como se indica en el estudio de caso, hay un creciente distanciamiento entre el gobierno y algunos donantes que no comprenden los cambios políticos profundos que vive aquel país andino.

El tercer factor contextual, las tasas de crecimiento económico relativamente elevado y sostenido (en comparación con los años noventa en particular) han hecho que la necesidad de AOD baje considerablemente en la región. Esto ha tenido implicaciones muy notables en la capacidad de los donantes de la OCDE de imponer sus agendas, incluyendo la de eficacia. Incluso si el crecimiento aminora algo en los próximos meses y años, por efecto de la crisis, no es probable que se vuelva a la posición anterior de cierta complacencia con los donantes.

El cuarto aspecto se refiere a la cooperación Sur-Sur como nuevo paradigma. Como se pudo observar en el apartado anterior, no se trata únicamente de una nueva fuente de recursos, sino supone un objeti-

vo importante para toda la región como medida de reafirmación y para avanzar diversos intereses de acción exterior.

Como elemento positivo, la aparición de nuevos «donantes»⁸ en la región supone una oportunidad para incorporar su perspectiva en la reforma del sistema de ayuda⁹. No obstante, es un reto integrar la cooperación de estos países y evitar una mayor fragmentación.

Finalmente, la presencia cada vez más importante de donantes no convencionales que ofrecen recursos adicionales, con frecuencia sin las condiciones onerosas que a veces imponen los países del CAD, ha tenido un impacto importante en la arquitectura de la ayuda. Además, estos nuevos actores frecuentemente muestran una clara reticencia hacia los principios de la agenda de eficacia. La aparición de nuevas modalidades y nuevos actores hace aún más compleja la búsqueda de complementariedades y la división del trabajo (Prada y Sagasti, 2009, p. 12).

Sin duda, tanto en el caso de los nuevos donantes como en la cooperación Sur-Sur,

⁷ Al respecto, ver el estudio de Nils-Sjard Shulz, *Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda* FRIDE, Madrid, 2007, en [<http://www.fride.org/publicacion/285/nicaragua-un-duro-despertar-en-el-laboratorio-de-la-eficacia-de-la-ayuda>].

⁸ «Donantes» es un término que los países latinoamericanos no les gusta que se utilice para caracterizarles, pero aún no existe una alternativa ampliamente aceptada: algunas que se encuentran en la literatura son «oferentes» o «cooperantes».

⁹ De hecho, es interesante ver cómo uno de los grupos más activos dentro del Working Party on Aid Effectiveness del CAD es el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, liderado por Colombia. Fue este grupo el que organizó el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades en Bogotá, en marzo 2010, en [http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48980_201&ID2=DO_COMMUNITY].

se plantea un gran desafío en la puesta en práctica de los principios que la cooperación Norte-Sur no ha sido capaz de cumplir: horizontalidad, ayuda no ligada, ayuda predecible, etc. La evidencia al respecto no es concluyente, pero permite vislumbrar muchas limitaciones.

A la vez la nueva situación de la cooperación en la región abre escenarios inciertos para las organizaciones de la sociedad civil. En paralelo a la reducción en los flujos oficiales, se detecta una retirada, algo más gradual pero clara, de ONG internacionales. Más allá de este cambio que puede tener su lado positivo –se reduce la dependencia del exterior– este hecho puede contribuir a que América Latina tenga cada vez menos relevancia en la agenda de los debates de las ONG del norte sobre temas de desarrollo (Recuadro 2).

Un desafío más amplio es aprovechar el papel de algunos países de la región en foros globales (G-20) y el emergente papel de otros para impulsar reformas del sistema internacional de financiación del desarrollo desde una perspectiva regional. Ballón (2010) incide en la idea de una regulación del sistema financiero internacional con una participación importante de los países emergentes como gran oportunidad para la región.

En suma, en el escenario latinoamericano se ha producido una serie de cambios que afectan significativamente al sistema de ayuda en la región: existe una menor dependencia de la ayuda –en

parte por el descenso de ésta y en parte por el crecimiento económico–, se ha producido una mayor autoafirmación nacional en determinados países –y por lo tanto una menor capacidad de los donantes de imponer opciones políticas de su propio interés–, también se ha producido un crecimiento económico elevado y sostenido, ha emergido la cooperación Sur-Sur como nuevo paradigma, y se ha registrado una mayor presencia de donantes no convencionales.

Se está produciendo, como consecuencia de estas transformaciones, una oportunidad «para diseñar una agenda regional de la eficacia de la ayuda» (Schulz, 2009, pp. 3-4). Esto se ha podido ver en el Foro de Alto Nivel de Accra sobre eficacia de la ayuda en septiembre de 2008 cuando los países latinoamericanos fueron muy activos en los esfuerzos de ampliar la agenda para incluir a la cooperación Sur-Sur (aunque varios estados de la región resistían aspectos como la extensión del concepto de apropiación más allá de los estados), y en el Evento de Alto Nivel Sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades de Bogotá en la cual afirmaron su capacidad de definir una agenda propia (aun cuando no hay unanimidad sobre la misma dentro de la región ni con relación a otras partes del Sur).

Sin embargo, dicha agenda común no ha surgido aún, pues persisten diferencias profundas de visión entre los países acerca del posicionamiento que deben tener ante la eficacia. Algunos países asumen

RECUADRO 2. *Retos de la sociedad civil*

Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) de América Latina observan los cambios en el sistema internacional de cooperación con preocupación. Reclaman el establecimiento de un diálogo con sus contrapartes europeas para definir un posicionamiento común ante los cambios que sitúa a la región latinoamericana en una posición relevante en la agenda global de desarrollo y, por otro lado, para situar a la perspectiva de la sociedad civil en un lugar central de dicha agenda.

Para la agenda de diálogo entre la sociedad civil europea y latinoamericana surgen temas como: la existencia de nuevos enfoques de desarrollo; la redefinición de los procesos de integración regional y su incorporación de sociedades plurales; la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional que incorpore la visión y responda a las demandas de los países emergentes; la diversidad cultural en el modelo de desarrollo; y el papel de las empresas (nacionales y multinacionales, responsabilidad social corporativa/RSC) la eficacia de la ayuda no aparece como un tema prioritario en este diálogo.

También surge el tema de la financiación de las organizaciones sociales latinoamericanas: ¿son bienes públicos que deben ser financiados públicamente?, ¿cómo romper la dependencia respecto a las empresas y la cooperación internacional?

A lo largo de recientes análisis (Ballon, 2010; Biekart, 2006) late la idea de la necesidad de restablecer unas relaciones que se han deteriorado en los últimos años y que apuntan una «crisis de relaciones» entre las organizaciones europeas y latinoamericanas. Una razón fundamental parece ser la despolitización de las relaciones, que impide articular un debate, y definir una agenda política.

La caída de las dictaduras, la profesionalización del sistema de ayuda, la fragmentación de las fuentes de financiación son factores que han contribuido a esta despolitización y a fomentar unas relaciones de marcado carácter técnico, en torno a los recursos. Este tipo de relaciones, y este marcado enfoque técnico, limita la capacidad de la cooperación no gubernamental de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil y reduce el papel de las OSC como actores de desarrollo.

una política de abierto rechazo a todo el proceso de la Declaración de París, mientras otros creen que es necesario dialogar con los donantes aun cuando no se comparte su punto de vista. Los intentos del Banco Interamericano de Desarrollo o la

Organización de Estados Americanos, a través de los diálogos regionales, no han logrado incorporar todas las voces y estas organizaciones carecen de legitimidad en este ámbito. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha tenido mejor

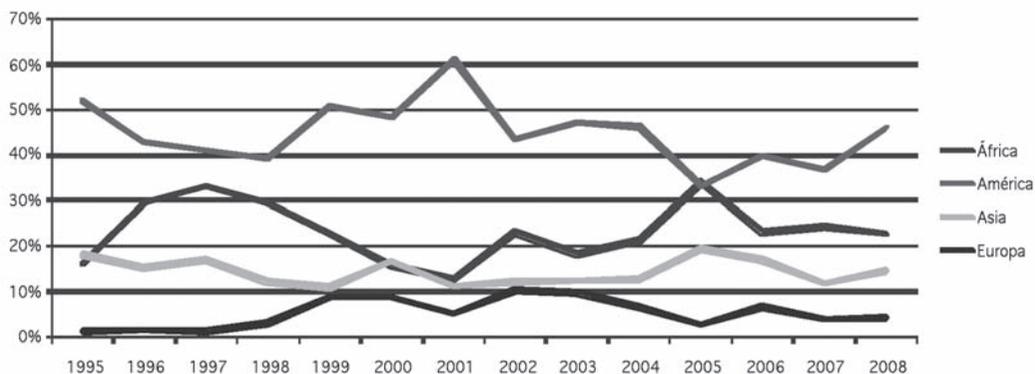
suerte, vinculando los principios de la DP con los de la cooperación Sur-Sur, pero algunos países latinoamericanos siguen resistiéndose en asociarse, de ninguna manera, con lo que perciben como una agenda de los países donantes.

Otra lectura que se puede hacer es que la misma concepción de la ayuda ha dejado de tener sentido para América Latina. No es que todos sus problemas se hayan resuelto, pero la región ha alcan-

zado cierto nivel de desarrollo que obliga a los países industrializados a abordarla con un instrumental más amplio. Conviene, pues, pasar de una agenda de la ayuda a una agenda de la cooperación al desarrollo que contempla otros mecanismos, flujos distintos y, sobre todo, una mayor horizontalidad en las relaciones. Todo un reto que aún parece lejano al observar las reflexiones sobre la ayuda en el norte que muchas veces parecen muy ensimismadas.

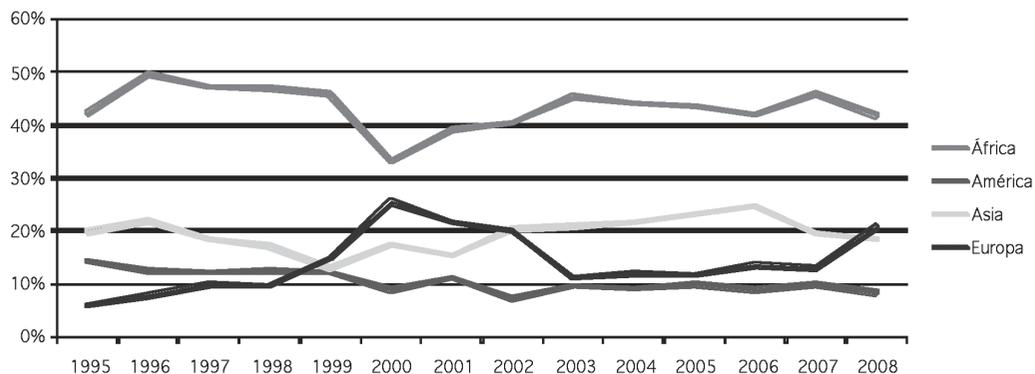
ANEXOS

GRÁFICO A1. Evolución de la AOD española (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



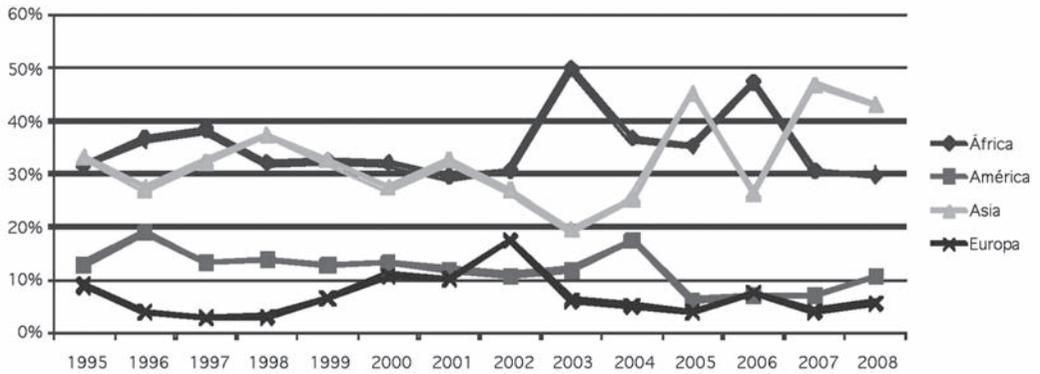
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

GRÁFICO A2. Evolución de la AOD de la CE (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



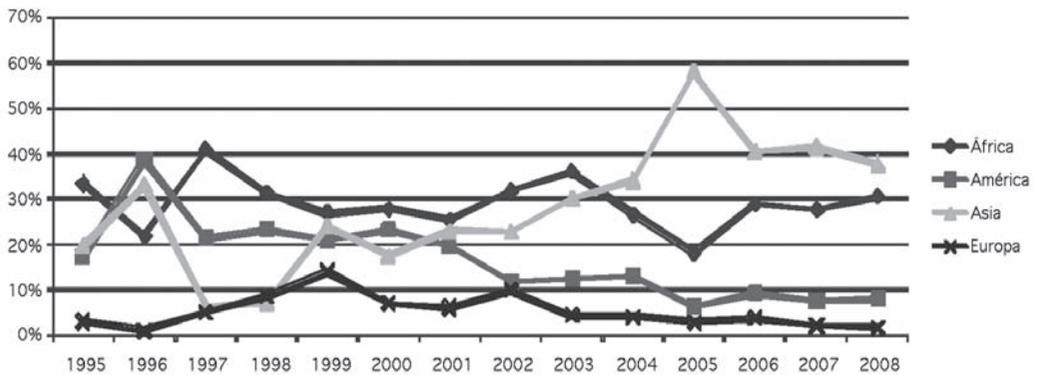
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

GRÁFICO A3. Evolución de la AOD alemana (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

GRÁFICO A2. Evolución de la AOD de EE.UU. (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.