

TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Lucía Durán S.

Ponencia presentada en el marco del Seminario del PLANEX

Quito, 19 de abril de 2006

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la mundialización, de la interdependencia, queda en evidencia que las transformaciones profundas en las relaciones de los actores, las nuevas nociones de soberanía y la poco alentadora relación entre crecimiento económico y equidad, plantean la necesidad de repensar profundamente las políticas, estrategias, instrumentos y acciones, tanto en los países ricos como en aquellos en situación de pobreza, destinadas a generar desarrollo a través de la estructura del actual sistema de cooperación internacional. De igual manera, se requieren replantear algunos objetivos nacionales a partir de la revisión de objetivos globales y orientarlos hacia la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo, pero también a la satisfacción de aquellos bienes públicos que son comunes al bienestar de la humanidad como la paz, la seguridad, el ambiente, etc. Su satisfacción depende en gran medida de las decisiones y políticas que se establezcan en el ámbito de la cooperación entre países y regiones e ir así anclando y profundizando en una nueva ética de reciprocidad y de responsabilidad compartida.

Al igual que en su momento la ética predominante fuera la de los derechos humanos, la de desarrollo humano, la de la democracia y la paz, se plantea que la ética que predominará en este nuevo milenio sentará sus bases en las nociones de libertad y responsabilidad en las relaciones de individuos y estados. Del establecimiento de dichas bases dependerá que la humanidad logre satisfacer aquellos bienes públicos mundiales, sin rivalidad ni exclusión, como la equidad y justicia, la eficiencia de los mercados, el medio ambiente y patrimonio cultural, la salud, los conocimientos e información y la paz y seguridad, bienes que no pueden ser provistos ni por el mercado ni por el estado por sí solos como los tradicionales bienes públicos, bienes que son insuficientes y de los que depende el desarrollo y la seguridad humana.¹

Ya a inicios de los 90, el Informe sobre Desarrollo Humano planteaba que muchas de las actuales crisis internacionales tenían sus raíces en una grave escasez de bienes públicos mundiales. Los grandes problemas de seguridad mundial que hoy movilizan miles de millones de dólares hacia los países en conflicto y destinan otros tantos al presupuesto militar de los países desarrollados, tienen una relación causal con problemas transfronterizos como el “crecimiento galopante de la población, disparidades en las oportunidades económicas, degradación del medio ambiente, excesiva migración internacional, producción y tráfico de estupefacientes y terrorismo internacional.”² Enfrentar estos retos no es posible sin replantear el esquema de cooperación internacional vigente.

Sin duda el sólo planteamiento de los Objetivos del Milenio (ODM) constituye un avance sustancial en este sentido. Resulta sin embargo tan insuficiente e incompleto como los son las políticas internacionales vigentes de ayuda oficial al desarrollo, según lo veremos más adelante. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) necesita incrementarse para asumir los retos planteados³, y a la par de este crecimiento debe venir una articulación cada vez mayor de políticas de cooperación internacional que incluyan mecanismos de financiamiento de los bienes públicos mundiales a través de pagos e incentivos, un comercio más justo, el alivio de la deuda de los más pobres, el acceso a la tecnología, entre otros, pero sobre todo, el establecimiento de políticas nacionales de cooperación internacional.⁴

¹ Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc, Ed., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 1999

² *Ibid.*, p. 14

³ Según un estudio de Oxfam, hoy por hoy la AOD destina uno de cada cuatro dólares a la satisfacción de los bienes públicos mundiales.

⁴ En oposición a las tradicionales políticas centradas puramente en las relaciones exteriores.

Alternativas para acrecentar los montos de la AOD destinada tanto al desarrollo como a los bienes públicos ya han sido planteadas, sobre todo pensando en la necesidad de alcanzar los flujos necesarios para hacia el 2015 haber cumplido con aquellos importantes objetivos de reducción de la pobreza, enfermedades, mayor equidad y seguridad, etc.

TENDENCIAS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Como hemos señalado, el sistema internacional de cooperación al desarrollo se caracteriza hoy principalmente por sus profundas interrelaciones con la agenda pública global, pero también por las oscilantes prioridades estratégicas fijadas por los países proveedores de la ayuda y el debate entre el desarrollo y la emergencia y que se reflejan en los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Sin duda la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, vital aun cuando insuficiente, ha permitido y permitirá avances en torno a mejorar las condiciones de vida de millones de personas del mundo en desarrollo, gracias a estos flujos se ha logrado implantar sistemas educativos, dotar de servicios básicos, generar empleo, erradicar enfermedades, reconstruir países enteros en la posguerra, empezando por la propia Europa con la ayuda de los EEUU, así como levantar regiones enteras luego de numerosos desastres y por ende contribuir así a la estabilidad y a la paz mundial.

Nos referiremos en esta ponencia específicamente a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), entendida esta como una expresión, en términos absolutos o como proporción del PNB, de aquellos flujos públicos, reembolsables o no reembolsables, que van desde los países ricos hacia los países en desarrollo, destinados principalmente hacia gobiernos e instituciones multilaterales y cuyo único objetivo es la promoción del desarrollo económico y social⁵ de aquellos países listados por el CAD⁶ de la OCDE⁷. Flujo cuya composición debe incluir al menos un 25% de donación (elemento de concesionalidad de la ayuda). La AOD se presenta de diversas formas y bajo distintos mecanismos de corte bilateral⁸ y multilateral.⁹

¿Qué ocurre con la AOD en el ámbito global?

Los flujos de AOD hacia los países en desarrollo han sido principalmente inestables, influenciados claramente por elementos de la geopolítica, desastres naturales, prioridades globales económicas, entre otros. El volumen de la AOD decayó de 0,33% del PNB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OECD en 1992 a 0,22% entre 1997 y el 2001. Con leves altibajos, llegó en el año 2005 a romper su record al incrementarse en un 31,4%, llegando a un volumen de 106,5 miles de millones y alcanzando el 0,33% del PNB combinado de los miembros del CAD, comparado con un 0,26% en el 2004. Por otra parte la AOD destinada al alivio de la deuda creció más de 400% entre el 2004 y el 2005, mientras que otros tipos de ayuda se incrementaron en 8,7%.¹⁰ ¿Porqué este incremento?. En primer lugar, en lo relativo al alivio de la deuda, existe una clara correlación con la agenda global de seguridad, aliviándose la deuda de Irak (24 mil millones de dólares) y de Nigeria (algo más de 5 mil millones), en ambos países la AOD continuará creciendo en los últimos años para estos fines, aún cuando no se prevé que lo haga en los volúmenes actuales. Un segundo elemento fue el destino hacia ayuda humanitaria relacionada con la tragedia del Tsunami, que sumó más de 2,2 mil millones de dólares de AOD hacia la región. La OECD prevé que la AOD

⁵ Por tanto quedan excluidas todas otras formas de ayuda como la militar y la exclusivamente comercial.

⁶ Comité de Ayuda al Desarrollo. Se excluyen los países en transición en Europa, en los que los flujos de ayuda no se contabilizan como AOD.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

⁸ La "ayuda bilateral" es aquella que se canaliza directamente desde un país donante a un país receptor, a través de sus respectivas Administraciones públicas o a través de organizaciones de desarrollo sin carácter oficial.

⁹ Con la expresión "ayuda multilateral" nos referimos a los fondos canalizados por organizaciones internacionales, generalmente a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Estos fondos proceden, a su vez, de las cuotas obligatorias o de las contribuciones voluntarias que los países donantes aportan a las organizaciones internacionales, sea a través de su presupuesto ordinario o de fondos especiales.

¹⁰ OCDE, *Aid flows top USD 100 billion in 2005*, Boletines de la OCDE, Abril 4 de 2006. www.oecd.org

disminuya ligeramente en el 2006 y 2007 a medida en que se reducen los aportes hacia el alivio de la deuda, pero que incrementa en forma sostenida a partir del 2008, llegando a situarse en 0,36% hacia el 2010, bordeando los 140,000 mil millones de ayuda, de los cuales cerca del 40% irán a África.¹¹

Dicho incremento record respondió claramente, por un lado a los intereses propios de la agenda de seguridad internacional impulsada por Estados Unidos, constituyéndose en el principal donante del 2005 y destinando la mayor parte de dicho incremento (de 0,17% a 0,22% de su PNB) hacia Irak, Afganistán y el África Subsahariana. Le siguieron en monto Japón (Tsunami), el Reino Unido, Francia y Alemania. La Unión Europea registró un incremento de 8,7% de su ayuda, principalmente orientada a la reconstrucción de los países post-Tsunami.

Sin embargo, todos los países que incrementaron sus aportes en el 2005 están aún lejos de alcanzar el objetivo y compromiso asumido en el marco de la ONU en 1971, de destinar el 0,7% del PNB como AOD (Ver Anexo 1.) El compromiso sigue pendiente para algunos de los países más ricos del planeta (Ver Cuadro 1),¹² por ejemplo, existe una brecha entre las ofertas de AOD y la efectivización de desembolsos, llegando, por ejemplo en el periodo de 1993-2002, al 78% de los compromisos.¹³ La realidad de la AOD frente a la situación de inequidad en el mundo es de proporciones indignantes, según estudios realizados por la organización internacional de desarrollo Oxfam, la AOD representa apenas 80 dólares al año por persona y en los años 60, los países ricos daban el doble del porcentaje de su renta que hoy en día; en el 2003 la media era de apenas el 0,24%, siendo precisamente los países más ricos quienes menos aportan.¹⁴

Cuadro 1: Los compromisos internacionales

| | |
|---|--|
| PAISES DONANTES | 22 |
| META 0,7% ALCANZADA | 5 Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Holanda, Suecia (Ninguno del G7) |
| PAÍSES CON AGENDA DE INCREMENTO | 2013: Reino Unido 2010: Bélgica, Finlandia 2012: Francia, España |
| PAÍSES QUE HAN AVANZADO HACIA DESLIGAR LA AYUDA (ROMA) | 6 |
| PAÍSES QUE NO ALCANZARÁN LA META EN LOS PRÓXIMOS 20 AÑOS | EEUU, Alemania, Canadá, Italia, Japón |

Fuentes: OXFAM (2004), *La Realidad de la Ayuda*, ALOP (2004)

¿Qué se requeriría para alcanzar el compromiso del 0,7%, generando 120,000 millones de dólares necesarios para alcanzar los ODM y combatir significativamente las condiciones de pobreza en el mundo?. Según el informe de OXFAM, en precio es relativamente bajo, para lograrlo, los países ricos deberían dejar de gastar una quinta parte en defensa, eliminar la mitad de los subsidios agrarios, la cancelación de la deuda de los 32 países más pobres, etc.¹⁵ Otras recomendaciones que surgen del informe de Oxfam son, para los países miembros del CAD: cancelar la deuda, proporcionar al menos 50,000 millones de dólares adicionales y establecer calendarios obligatorios para alcanzar el 0,7%

¹¹ A este propósito, ver estadísticas y proyecciones de la Secretaría del CAD de la OECD en www.oecd.org.

¹² Han alcanzado la meta sólo Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. Tal como está estructurado el sistema de cooperación, se estima que se requerirían US\$ 100 mil millones cada año hasta el 2015 para alcanzar los ODM. El déficit es de 50 mil millones. (VER DOC) – Para lograr la meta de educación 10 mil millones cada año, la mortalidad infantil y materna, 12 mil millones y para reducción de la pobreza hasta 20 mil millones.

¹³ ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa, América Latina al 2004*, (Negrón) p. 20

¹⁴ Informe Oxfam p.8-9

¹⁵ Ibid.

hacia el 2010, apoyar mecanismos como IFF¹⁶ (que generarían hasta la fecha prevista 2015, aproximadamente 50,000 millones de dólares anuales) e impuestos internacionales para asegurar la “financiación inmediata y sostenible del desarrollo”.

Para garantizar la efectividad de la ayuda, será necesario entonces aplicar los compromisos de Roma, igualmente pendientes sobre todo en torno a terminar con la ayuda ligada. Mientras que los países en desarrollo deberán demostrar su compromiso de lucha contra la pobreza, invirtiendo el 20%, institucionalizar la participación en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo y garantía de derechos.¹⁷

¿Cuál es la tendencia en América Latina?

Mientras en el ámbito global se registra un incremento de la AOD y los focos geográficos y los grandes temas de interés se replantean, América Latina y el Caribe como región de destino de cooperación para el desarrollo, parecería que va progresivamente saliendo de las prioridades estratégicas de muchos países donantes y por tanto, los flujos hacia el desarrollo de esta región registrarían una tendencia a reducirse, como demuestra el informe de la ALOP¹⁸. Si bien a inicios de la década de los 90 la AOD hacia la región creció (mientras descendía en otras regiones), hacia fines de la misma década era claro el declive llegando a alcanzar su nivel más bajo en términos reales en contraste con el lento pero sostenido crecimiento de la AOD para otras regiones. El promedio anual de los 90s fue de 5,623 millones de dólares (11% del total de la AOD), mientras que a inicios de la siguiente década descendía a 5,112 millones y convirtiéndose la región en la penúltima en prioridad tanto en volumen como per capita.¹⁹ ¿Porqué este descenso? Parecería ser que en el marco de la actual configuración y prioridades del sistema de cooperación al desarrollo y el declarado enfoque en la eliminación de la pobreza, América Latina pierde importancia relativa como receptor de la ayuda ya que sus índices de pobreza son menores. No obstante, según la CEPAL (2002) el 44% de la población de LAC vivía en pobreza y 19,4% en pobreza extrema.²⁰ Parecería también que la agenda de la seguridad se impondría en la región andina como fuente de cooperación.

En los últimos años ha sido la Unión Europea (como cooperación bilateral) la principal fuente de AOD para América Latina y el Caribe, seguida por la ayuda multilateral, los EEUU, Japón, la Comisión Europea y Alemania ya sea en forma de donaciones, cooperación técnica, préstamos, etc. En el caso de la UE, por ejemplo, se registra que más del 50% de los recursos destinados a la región fueron de la índole antes descrita.²¹

En cuanto a la ayuda bilateral, la tendencia es similar desde inicios del 2000 para todos los países miembros de la UE. El 41% de los recursos de la AOD bilateral europea se destinan a Bolivia, Perú, Nicaragua y el Salvador.²² Tradicionalmente, países como Alemania, España, Italia y los Países Bajos han sido importantes proveedores de financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Todos ellos han ido reduciendo progresiva o drásticamente sus aportaciones a la región principalmente desde mediados de los años 90. Ya para el año 2002, se registran datos preocupantes, Alemania registra los flujos más bajos de AOD mientras que España, siendo el país europeo de mayores aportaciones a la región, registra una baja sustantiva que le sitúa en el promedio de los años 90; los Países Bajos, por ejemplo, disminuyen su ayuda registrando en dicho año aproximadamente el 50% de aquello que aportaron en el año de 1998. El caso italiano es quizás el más contundente en evidenciar la tendencia europea, habiendo pasado de ocupar el quinto lugar de aportaciones a la región, registra en el 2002 menos del 7% del volumen de ayuda italiana del año 1993.²³

16 La IFF (International Financial Facility), propuesta por el Reino Unido, plantea que se podrían emitir bonos en los mercados internacionales, teniendo como garantía el dinero comprometido en el año 2002 en la Conferencia de Monterrey.

17 Informe Oxfam, p.11

18 El informe sobre Realidad de la Ayuda emitido por ALOP pretende ser un examen independiente sobre el impacto real de la ayuda en términos de la erradicación de la pobreza tendiendo a promover una gestión más eficiente y transparente de la cooperación con una mayor participación de la sociedad civil. Buscar coherencia entre las políticas y las prácticas de las cooperaciones y con las políticas del desarrollo.

19 Federico Negrón, Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Reality of AID, 2004

20 CEPAL

21 Negrón, Federico, *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, en: ALOP, Mito y Realidad de la Ayuda, América Latina al 2004, p. 21

22 Ibid, p.15

23 Ibid, p.16

En el caso de Estados Unidos, en el 2002 los flujos disminuyeron en 18,9% (USD\$ 282 millones) frente al 2001, flujos que se destinaron principalmente a Colombia, Perú y Bolivia, quienes concentran el 48% de la AOD de Estados Unidos en la región.²⁴ Otro donante importante para la región es Japón, cuyos flujos cayeron también en el 2002.

El caso de la cooperación multilateral registra la misma tendencia general que la de la AOD bilateral, situándose en uno de los niveles más bajos de la última década en el año 2002. En el periodo 1997-2000, "la AOD canalizada a través de la Comisión Europea llegó a sobrepasar a la AOD individual de los países europeos, durante los dos últimos años fue sobrepasada por la AOD proveniente de España y Alemania"²⁵, reduciéndose en el año 2002 en un 48% con respecto al 2001.

La AOD en América Latina y el Caribe²⁶ tiende a concentrarse en la Comunidad Andina, que ha desplazado a Centroamérica. La explicación a este fenómeno se ubica en el impulso RECEPTORES

En la actualidad, la Comunidad Andina ha desplazado a Centroamérica como principal receptor de ayuda en la región, en gran medida explicado a partir del impulso al llamado Plan Colombia y a la finalización de los flujos orientados hacia los grandes desastres naturales que azotaron a Nicaragua y Honduras en la segunda mitad de los 90.²⁷ En cuanto al MERCOSUR, Brasil sigue siendo el mayor país receptor y en ascenso, seguido por Paraguay, Uruguay y un descenso notable en Argentina. México registra un incremento, proveniente sobre todo de ayuda estadounidense, mientras que Chile presenta flujos negativos en el 2002.²⁸

En el Ecuador, según el informe de Carlos Larrea²⁹ y el de Carlos Arcos³⁰, el monto de AOD superó el gasto social en educación, salud y agropecuario, llegando al 4,5% del PIB (953 millones de dólares); se caracteriza por ser principalmente reembolsable y dichos créditos sobrepasaron los techos de endeudamiento externo. La AOD multilateral prevalece y se concentra en tres organismos (CAF, BID, BM).

¿Qué tan eficaz es esta ayuda?

Tan importante como el registro de las tendencias en torno a los flujos y composición que comporta la AOD, es el debate sobre la eficacia de la ayuda. Según el informe de la ALOP, algunos de los males que aquejan al sistema y que impactan sobre las posibilidades de la ayuda de responder a las necesidades reales de los países están la lentitud en la ejecución de los programas, los altos costos administrativos, la ayuda ligada a compras de bienes y servicios de países cooperantes (esta condicionalidad puede llegar hasta el 30% de la ayuda para el caso del G7), así como la limitada participación de los países y de la población beneficiaria en la definición de políticas. La Declaración de Roma resulta un hito en la voluntad de transformar las prácticas condicionantes, tras su firma en el 2003, algunos países han avanzado ya en coordinar agendas e inversiones. No obstante, la rendición de cuentas sigue siendo prioritariamente vertical y de abajo hacia arriba, mientras que poco se hace para pedir cuentas a los donantes sobre el uso y gestión de la ayuda.³¹

La eficacia de la ayuda en la lucha contra la pobreza es relativa en términos de que, si bien la AOD no siempre ha estado fundamentada en criterios de pobreza (regiones más pobres), el foco geográfico se ha ido reorientando también hacia zonas de conflicto como Irak o Afganistán o países menos desarrollados de Europa.³²

²⁴ Ibid, p.15

²⁵ Ibid, 17

²⁶ Salvo Chile, México, Argentina y Brasil que son considerados por el CAD de la OECD como países de ingreso medio-alto.

²⁷ Bolivia continúa siendo el primer país receptor, aun cuando los flujos vayan en descenso, seguida por Perú, Colombia que presentan flujos similares y finalmente por Ecuador y Venezuela.

²⁸ Negrón, op.cit., p. 20.

²⁹ Larrea, Carlos, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos para el Ecuador*, Informe preparado para el Comité Ecuménico de Proyectos, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, 2003

³⁰ Arcos, Carlos, *Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una Década.*, Quito, Abya-Yala, 2001.

³¹ Informe Oxfam, p.10

³² Negrón, op.cit.

Otro elemento sustancial en el análisis de la eficacia de la ayuda es la temporalidad de la misma. Según un estudio realizado por Oxfam con seis de los principales donantes, se encontró que sólo en uno de cada tres casos la ayuda llega a tiempo, debido a problemas de orden administrativo y de condicionalidad de la ayuda. En Etiopía, por ejemplo préstamos del BM ligados a 80 reformas políticas por año, igual es el caso de Tanzania por condiciones impuestas por varios donantes.³³

La eficacia de la ayuda depende no solamente de estos elementos que se han mencionado anteriormente sino, tan importante como aquellos, de la existencia de condiciones locales adecuadas para el desarrollo, es decir de políticas sociales y económicas apropiadas y de la existencia de un sistema democrático que garantice institucionalidad, transparencia y que garantice los derechos de los y las ciudadanas.

¿Cuáles son las tendencias en la agenda de cooperación internacional al desarrollo?

Quizás los dos elementos más determinantes en la configuración de la agenda de cooperación internacional al desarrollo sean, por un lado, el peso otorgado a la seguridad (relativa a la paz como un bien público mundial)³⁴, tema inserto en las agendas nacionales y regionales de cooperación y, por otro lado, el planteamiento de los Objetivos del Milenio, ODM, que también tiene una estrecha correlación con dichos bienes. Otros grandes temas que se asumen con fuerza dentro de las agendas y políticas de cooperación y que se evidencian en el último quinquenio son la migración y el codesarrollo, la descentralización, la democracia, la tecnología y la información, el ambiente ligado a incentivos, entre otros.

Con el liderazgo de EEUU y seguido por sus principales socios, la seguridad ha adquirido una importancia sustantiva en el marco de las políticas de cooperación. El desplazamiento de recursos hacia Irak y el incremento de la ayuda militar³⁵ son un reflejo claro de esta política y, en la región andina, el Plan Colombia como foco de la misma; ayuda por cierto no exenta de condicionamientos. El 11 de septiembre descompone, quiebra y replantea las agendas de cooperación sin duda, ya sea por la propia necesidad de intervenir en los conflictos o por la reconstrucción de los países post-conflicto. Las cifras demuestran un incremento de la ayuda militar norteamericana y un descenso paralelo de la ayuda económica a los países, según un informe de The Center for International Policy publicado en el 2004, se preveía por ejemplo, que la ayuda económica descienda en aproximadamente un 13% mientras que la ayuda militar se incremente en cerca de un 63%; en el caso peruano, 20% sería el porcentaje de reducción de la AOD y de incremento de la ayuda militar que en países como México se duplicaría incluso. La cooperación británica también ha reorientado su ayuda y disminuido su presencia, aportando sustantivamente a la reconstrucción de Irak al mismo tiempo.

Un segundo gran tema de la cooperación hoy en día, de gran peso dentro de las políticas, agendas y programas de cooperación son los Objetivos del Milenio³⁶. Un importante esfuerzo internacional por articular visiones y acciones en torno a los grandes y graves problemas que enfrenta la humanidad y una llamada colectiva hacia lograr transformar las condiciones de pobreza en el mundo. En septiembre del 2000, en la llamada Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países aprueban dichos objetivos y sus plazos para combatir la pobreza y el hambre reduciéndolos a la mitad, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.

El logro de estas metas implicará claramente intensificar e incrementar la ayuda y su condicionalidad, no como un acto de caridad sino como un deber y una responsabilidad compartida frente a garantizar derechos a todos y todas los ciudadanos. Su cumplimiento dependerá principalmente de: a) el cumplimiento de los compromisos financieros de los países ricos, de lo cual dependen los países pobres para financiar los programas necesarios y b) del emprendimiento de reformas económicas, políticas y sociales en los países pobres. Son codependientes en el cumplimiento de los ODM la agenda de cooperación internacional y las agendas de desarrollo nacionales.

³³ Informe Oxfam, p.9

³⁴ Entre otros como lo son la equidad y justicia, la eficiencia de los mercados, la paz y seguridad, los conocimientos e información, la salud, el patrimonio ambiental y el cultural. (PNUD)

³⁵ Según Negrón, la ayuda militar y policial solicitada por el gobierno de los EEUU para destinarla a AL en el 2005 superó en 66% al promedio de los últimos 10 años.

³⁶ Ver Anexo 1- Los ODM

Los esfuerzos por articular la cooperación y coordinar agendas se intensifican, un pacto global se inicia con el Consenso de Monterrey en el 2002, sin embargo es todavía insuficiente. Según la CEPAL (2003) en cuanto a la pobreza en América Latina, el planteamiento de reducir a la mitad el porcentaje de extrema pobreza registrado en 1990 es una meta ya alcanzada en varios países, que representan más del 50% de la población de la región. Sin embargo, entre el 97 y 2001 no se produjeron mejoras en los niveles de vida de la población y el número de pobres se incrementó en más de 10 millones. En torno a la educación, se alcanzaría la meta de escolaridad primaria universal que bordea el 90%. Parecería que igual tendencia muestran los indicadores de equidad de género y mortalidad infantil, parecerían metas alcanzables pero sólo para seis países de la región: Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, esto de continuar el crecimiento económico y reducción de la desigualdad al ritmo de los 90. Seguirían a estos países Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua quienes para el 2015 habrían reducido sus niveles de extrema pobreza pero con mayor lentitud, mientras que se prevé un incremento en la desigualdad y disminución del ingreso en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (CEPAL, IPEA, PNUD 2003)

Ahora bien, los ODM tienen limitaciones importantes por su carácter universalizante y es necesario una adaptación regional de los mismos. En el caso de América Latina las metas, tal como están establecidas, hablan de las condiciones de pobreza pero no de la inequidad y claramente, en AL dependen uno de otro. Es decir, la causa estructural de la pobreza es la inequidad y la desigual distribución del ingreso, más no exclusivamente los indicadores contemplados en los ODM.

Volviendo al tema de la ayuda, es claro que el costo de lograr estos objetivos es claramente superior al de la inversión interna posible, considerando el endeudamiento actual de los países en vías de desarrollo y su déficit, y al de la inversión externa deseable (al menos el 0,7% del PNB) y se requeriría duplicar la ayuda oficial al desarrollo, incrementándola en un rango entre 40 y 70 mil millones adicionales. Aún cuando se desarrollen mecanismos nuevos de financiación es de suponer que difícilmente se lograría cubrir esta demanda de recursos.

En ausencia de una integración positiva y menos condicionada entre las políticas de cooperación al desarrollo, la política de cooperación internacional y las políticas económicas regionales, el logro de estos Objetivos se ve fuertemente limitado. Si bien estos representan un nuevo consenso sobre el desarrollo, que supera los postulados del modelo económico neoliberal (Consenso de Washington) aunque no atañen a las estructuras³⁷, es claro que los países donantes y las instituciones de Breton Woods, aún cuando adopten estos postulados, continúan reflejando en sus políticas de cooperación intereses que son funcionales al modelo económico vigente, cabría preguntarse en qué medida estas políticas son compatibles con la reducción de la pobreza a la mitad en el 2015.³⁸

El sistema de cooperación internacional, para atender y ser eficiente en la consecución de reales objetivos de reducción de la pobreza e inequidad, tales como los planteados en los ODM, requiere asimismo de condiciones internas en los países receptores. La responsabilidad de los países receptores pasa por la capacidad de los gobiernos de combatir la corrupción, de establecer sistemas de rendición de cuentas, de generar estructuras y procesos sostenibles, de garantizar transparencia y participación de la sociedad civil y tan importante como ello de destinar los recursos presupuestarios necesarios al combate a la pobreza, cumpliendo también con su compromiso del 20% de sus presupuestos. Desde la perspectiva local, algunos de los elementos que requieren ser abordados como correlato a una política de cooperación internacional son sin duda y en primer lugar la necesidad de profundizar la democracia, la construcción de agendas nacionales de largo plazo en las que los actores internacionales sean partícipes, el establecimiento y continuidad en materia de políticas públicas sectoriales, sobre todo aquellas destinadas a las personas más pobres; políticas de seguridad ciudadana que permitan mejorar la calidad de vida y en definitiva, trabajar por la institucionalidad, condición mínima necesaria, sustantiva para garantizar un estado social de derecho y finalmente, construir confianza.

³⁷ Sanahuja, José Antonio, *La cooperación al desarrollo tras el 11-S: entre la globalización y la guerra contra el terrorismo*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre cooperación al desarrollo, voluntariado y universidad, Centro de Iniciativas sobre cooperación al desarrollo, Universidad de Granada, noviembre de 2003 (en prensa). P.1.

³⁸ Más aún considerando que en la década de los 90 no se logró reducir la pobreza (no así la pobreza extrema). Y ello sin considerar los cambios geopolíticos de Sept. 11 que influyen negativamente los avances en el posicionamiento de una agenda mundial de combate a la pobreza y equidad. Ver: Sanahuja, José Antonio, *Desigualdad, pobreza y desarrollo en los albores del siglo XXI*. Texto extraído del capítulo VI.3 de Esther Barbé, Relaciones internacionales, Madrid, Tecnos (2ª edición), 2003.

¿Cuáles son alternativas para incrementar la AOD?

Si la ayuda es insuficiente y la gran mayoría los países ricos no ha logrado cumplir sus compromisos de aportación aún limitando las posibilidades de generar cambios en las condiciones de vida de los más pobres del planeta, es necesario ir planteando alternativas. Deberán por tanto nuevas ideas, nuevos mecanismos financieros que combinan inversiones privadas, préstamos multilaterales y bilaterales, donaciones de fundaciones a individuos y rentas de fondos fiduciarios, nuevos arreglos institucionales etc. que adquirirán una importancia cada vez mayor, reconfigurando los esquemas actuales de cooperación.³⁹ A partir de la Conferencia de Monterrey⁴⁰ surgen varias alternativas para incrementar la AOD, en particular con miras hacia el financiamiento de los ODM, algunas de ellas son: a) los derechos especiales de giro que habilitarían hasta 18 mil millones de dólares; b) la IFF (International Finance Facility)⁴¹, c) el Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza; d) la Lotería Global⁴², e) el mecanismo de tasación internacional⁴³; e) una mayor la asociación del sector público y privado⁴⁴; f) la Cuenta para el Desafío del Milenio (MCA)⁴⁵; f) el mecenazgo internacional⁴⁶; entre las principales.

Algunas recomendaciones en torno a la estructuración de un sistema de cooperación internacional más justo

Es necesario, por un lado, empezar a redefinir un sistema de cooperación internacional más equitativo, más solidario, menos condicional y más justo, basado la construcción de un nuevo modelo de relaciones y de participación de los estados y de la sociedad civil en los grandes diseños, en la definición de prioridades. El sistema de cooperación al desarrollo debe ir ampliando y profundizando el espacio de diálogo y de articulación entre los actores del desarrollo, entre los espacios de toma de decisiones locales e internacionales, los entes gestores públicos y privados y los propios actores de los procesos regionales y locales. En definitiva, un sistema que esté en capacidad superar las brechas jurisdiccionales entre lo nacional, regional y global; las brechas de participación de otros actores no gubernamentales en los procesos de formulación de políticas y generar suficientes incentivos para el cumplimiento de los compromisos de tal suerte que puedan llevarse a la práctica.⁴⁷

Podríamos plantear algunos elementos críticos a ser considerados en la estructuración de nuevos esquemas de cooperación al desarrollo y en el planteamiento de políticas que respondan con mayor eficacia a las tendencias globales y a la transformación de las estructuras generadoras de pobreza y exclusión en el mundo en desarrollo.

Un primer elemento tiene que ver con la exigibilidad de aquello que podríamos llamar “mayores niveles de coherencia” entre los planteamientos de política y las intervenciones en el desarrollo. Es en este campo en gran medida, en dónde se sitúa la preocupación y crítica que los países en desarrollo hemos desarrollado frente a la estructura de la cooperación al desarrollo. La preocupación declarada en foros internacionales y por parte de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por la inequidad en la distribución de la riqueza en los países en desarrollo frente al impulso e imposición de fuertes elementos de condicionalidad de la ayuda y políticas de ajuste estructural que han demostrado, por cinco décadas, su efecto evidente sobre la inequidad mencionada.

³⁹ SELA, *¿Es suficiente la actual cooperación internacional? Algunas Propuestas del SELA*, Secretaría Permanente del SELA, No.44 Agosto 2003

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Propuesta por el Reino Unido y que permitiría duplicar el monto de la AOD y obtener financiamiento extra a través del mercado de capitales generando hasta 100 mil millones anuales de aquí hasta el 2015. El repago se devolvería en 30 años.

⁴² Propuesta por Finlandia.

⁴³ Alemania ha concluido un informe para aplicar un tasa a las transacciones financieras. Italia lo discute.

⁴⁴ Francia, Holanda y Dinamarca consideran expandir sus iniciativas con el sector privado para incrementar los montos en cumplimiento de los ODM.

⁴⁵ Propuesta de los EEUU que busca incrementar en 50% hasta el 2006 la contribución a la lucha contra la pobreza, un aumento anual de 5,000 millones, canalizables a países que hayan demostrado compromiso con la lucha contra la corrupción, protección de DDHH, libertad política, libertad económica, así como inversión en educación y salud.

⁴⁶ Donaciones importantes se han registrado como la de Ted Turner a la ONU (1000 millones), los fondos destinados por George Soros, Bill Gates (17,000 millones dólares), Elton John (100 millones) y se prevé un incremento en las donaciones privadas en un futuro próximo.

⁴⁷ Kaul et al., op.cit.

Importantes debates y críticas han surgido al respecto, Joseph Stiglitz mencionaba en el Foro Social Mundial de Bombay, que el FMI mantiene una línea de “liberalización para generar crecimiento”, cuando los propios informes del Fondo reconocen que “la liberalización no es causa de crecimiento.” En la Conferencia de las Américas celebrada en Miami en el 2002, fueron muchos los presidentes latinoamericanos que emitieron expresiones de descontento frente a las condiciones que impone el FMI a nuestros países.

Un segundo elemento es la necesidad de profundizar los mecanismos de participación de los países en desarrollo y de sociedad civil no sólo en el ámbito de la consulta sino de la toma de decisiones. La pregunta clave es ¿Quién debe decidir las rutas del desarrollo de los países pobres?. La estructura de poder dentro de la cooperación parecería responder a una representatividad basada en la geopolítica (sobre todo en torno al poder económico y político relativo de los países)⁴⁸ y no en una representatividad basada en parámetros poblacionales o de balance global que resultarían más equitativos. Otra pregunta sería entonces cómo incidir desde los países en desarrollo y la sociedad civil global en las decisiones que se toman desde las estas instituciones, si difícilmente estos poderes globales cediesen el control sobre los mecanismos financieros de supuesto desarrollo. Las consultas que las instituciones multilaterales efectúan con la sociedad civil parecerían representar una tendencia a producir un acercamiento progresivo y reflejan al menos una preocupación creciente en torno a ampliar la participación indirecta y tomar en cuenta las opiniones de los actores del desarrollo.⁴⁹

Un tercer elemento fundamental en la re-estructuración del sistema pasa por la necesidad de una mejor y mayor comprensión de las diferencias regionales, culturales y otras variables que determinan el desarrollo. El desarrollo, sobre todo desde su enfoque de desarrollo humano sostenible, no se consigue con modelos globalizadores, ni económicos ni de políticas. Lección que los actores del desarrollo conocemos a fondo y que las instituciones multilaterales parecerían obviar al plantear recetas globales o regionales, poniendo distancias con el gran objetivo de reducción de la pobreza en el mundo. Es claro que son varios los factores que determinan el desarrollo y el económico es sólo uno de ellos. En países tan diversos como los que constituyen el mundo en desarrollo, con distintas culturas, cosmovisiones, formas políticas y tipos de democracia, economías, historias, etc., resulta por un lado ciega frente a la diversidad y por otro sorda frente a las distintas voces y opiniones propias de la democracia, aquella política unificadora y anuladora tanto de la diferencia y del disenso que se promueven desde algunos espacios del sistema de cooperación.

Un cuarto elemento sería la necesidad de desarrollar las capacidades desde una perspectiva integral de desarrollo eficiente en la reducción de la pobreza. Tal como lo reconoce el estudio del Institute of Development Studies⁵⁰, las Instituciones Financieras Multilaterales tienen tres roles sustanciales: 1) El rol de financiadoras y movilizadoras de recursos, 2) El rol de desarrollo, construcción de capacidades y 3) El rol de provisión de bienes públicos mundiales. Por tanto, menos énfasis debería ponerse en el primer rol y diversificarlo (financiamiento al desarrollo de los países pobres para adaptarse a las necesidades y posibilidades de los mismos con mecanismos como canje de deuda, beneficios a exportación, fideicomisos especiales, etc.; y un mayor y mejor énfasis en entender las estructuras de la pobreza diferenciadas y diversas y desarrollar mejores y mayores mecanismos en la construcción de capacidades para el desarrollo y la provisión de bienes públicos mundiales, elementos sin los cuales, el objetivo de reducción de la pobreza, distará de ser logrado.

Un quinto pero determinante elemento se relaciona con los objetivos de la ayuda. Si el objetivo es la reducción de la pobreza, entonces la concentración de las acciones debe ir hacia los pobres. Si consideramos que los cambios que ha experimentado el mundo, no han tenido efectos sustanciales en el cambio de políticas de estas instituciones, entonces un elemento clave de transformación tendría que ser coherente con el nuevo orden de los flujos del desarrollo. Por ejemplo, las cifras nos demuestran que existe un crecimiento importante y progresivo de los flujos

⁴⁸ Sanahuja, José Antonio, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza. Capítulo 1 El Banco Mundial: aproximación a una institución singular*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, p.14

⁴⁹ Wohlfenson ha sido reconocido como el promotor de cambios como el acercamiento a la meta de reducción de la pobreza, la modernización, acercamiento del Banco Mundial a las realidades locales y por la apertura a un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Ver: Sanahuja, José Antonio, *¿Una nueva visión del desarrollo? El Banco Mundial en la etapa Wolfensohn (1995-2001)*, Tiempo de Paz nº 62, 2001, pp. 19-32.

⁵⁰ Institute of Development Studies, *A Foresight Policy Study of Multilateral Development Banks*, preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2000

de recursos privados hacia los países en desarrollo, las instituciones de Breton Woods deberían por tanto redefinir sus prioridades hacia aquellos países que no se benefician de estos flujos⁵¹, países subrepresentados, en los que se concentra gran parte de la pobreza mundial. Si el objetivo es reducir la pobreza, entonces la consecuencia lógica sería que los créditos blandos deberían canalizarse en mayor cantidad y proporción hacia el cumplimiento de este objetivo. Nuevamente un tema de coherencia entre los objetivos declarados y las acciones instrumentadas en detrimento de la capacidad real de desarrollo de los países pobres.

La pobreza es sin duda el principal tema de destino de la ayuda oficial al desarrollo, el gran tema de la agenda de cooperación internacional, la gran preocupación de los foros internacionales de desarrollo. El primer objetivo del milenio da cuenta de la necesidad imperante de reducir los porcentajes dramáticos y crecientes de pobreza en el mundo. Sin duda es también imperante incrementar los porcentajes de la AOD hacia la disminución de la pobreza.

Enfocar la disminución de la pobreza desde las condiciones de desigualdad e inequidad implicaría atacar las causas profundas y no los síntomas. La pobreza no es una condición ni una situación por sí misma, en definitiva es la causa de muchos problemas que aquejan a la humanidad, muchos de ellos globales, por cierto, como la inestabilidad, el conflicto, la degradación ambiental, etc. Las metas están planteadas, no obstante, si el “20% más opulento de la humanidad es 135 veces más rico que el 20% más pobre”⁵² ya la pobreza ya no sólo es una cuestión de ingreso, la AOD y la cooperación también requieren de repensar sus estrategias a la luz de esta realidad. Si los países de menor ingreso en el 2003 gastaron 39,000 millones de dólares en el pago de la deuda y recibieron 27,000 dólares como ayuda,⁵³ la mirada debe entonces ir hacia los problemas de fondo.

La cooperación internacional, en el marco de la satisfacción de los bienes públicos regionales y mundiales y de los problemas propios de los países en desarrollo, debe profundizarse y tiene una tarea vital que está aún pendiente. La naturaleza misma de esta cooperación, a la luz de las interrelaciones entre los problemas que enfrenta la humanidad, necesita ser replanteada, se necesitarán nuevos mecanismos de financiamiento y quizás nuevas instituciones incluyentes; en la medida en que la satisfacción de dichos bienes no depende únicamente de destinar la ayuda a los países pobres ni a un determinado sector. El desarrollo y la superación de la pobreza así visto, es por tanto coresponsabilidad de diversos actores y de la correlación de políticas y acciones locales e internacionales.

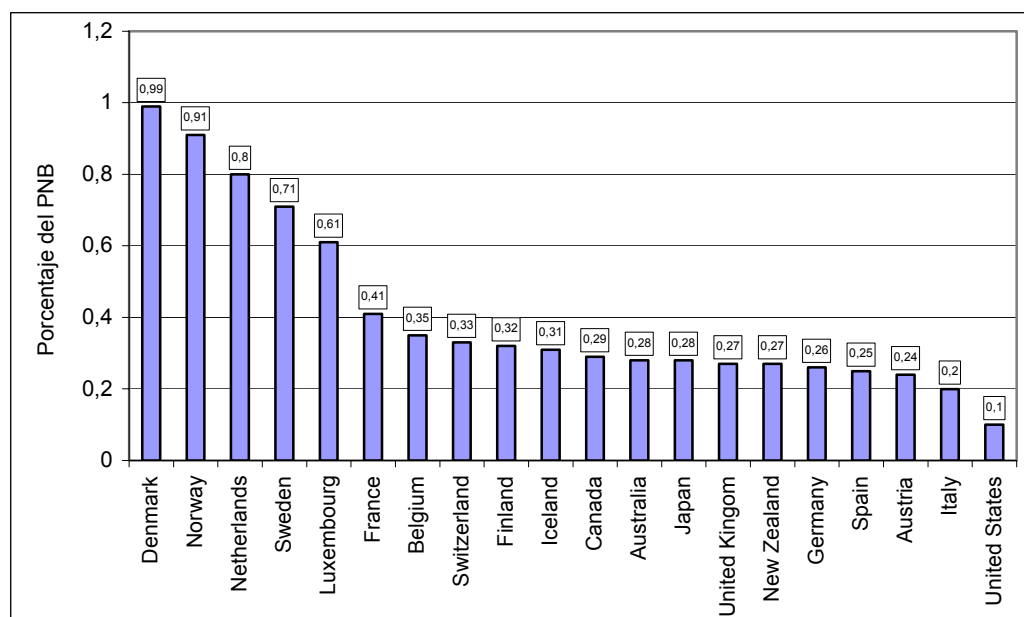
⁵¹ Recomendaciones como las del Informe Meltzer del Congreso de EEUU que plantea una transformación radical de estas instituciones hacia donantes del desarrollo y restringir su acción en mercados que tienen acceso a otros capitales.

⁵² Kaul, op.cit.

⁵³ Informe Oxfam

ANEXO 1

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta como porcentaje del PNB



Fuentes: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) *Development Co-operation 1999*, Paris, OCDE; y Banco Mundial, *Global Development Finance 2000*, Washington.



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ANEXO 2

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

| Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre | Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal | Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer | Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil | Objetivo 5: Mejorar la salud materna | Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades | Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente | Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo a desarrollo* |
|--|--|--|--|---|--|---|---|
| <i>Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día</i> | <i>Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</i> | <i>Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015</i> | <i>Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años</i> | <i>Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes</i> | <i>Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</i> | <i>Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</i> | <i>Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional</i> |
| <i>Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</i> | | | | | <i>Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</i> | <i>Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable</i> | <i>Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</i> |
| | | | | | | <i>Meta 11: Haber mejorado</i> | <i>Meta 14: Atender las necesidades</i> |



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|---|--|
| | | | | | | <p><i>considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</i></p> | <p><i>especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)</i></p> |
| | | | | | | | <p><i>Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas</i> <i>En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se vigilarán por separado.</i> <i>Asistencia oficial para el desarrollo</i></p> |
| | | | | | | | <p><i>Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo</i></p> |
| | | | | | | | <p><i>Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</i></p> |
| | | | | | | | <p><i>Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</i></p> |