

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN TIEMPOS DE CRISIS. NUEVOS ACTORES, NUEVOS OBJETIVOS





CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno - Coordinador

Luis Enrique Alonso

María Eugenia Callejón

Marta de la Cuesta

José Manuel García de la Cruz

Raquel Marbán

Carmen Valor

Edición a cargo de:

José Manuel García de la Cruz

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

José Manuel García, *Universidad Autónoma de Madrid*

David Matesanz, *Universidad de Oviedo*

Andrés Palma, *Universidad de Santiago de Chile*

María del Huerto Romero, *Universidad Nacional de Rosario*

Luisa Moreno y Daniel Gayo, *Universidad Rey Juan Carlos*

Eba Armendáriz, Freest Saralegui y María Luisa Gil, *EsF*

ÍNDICE:

- 4 PRESENTACIÓN: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN TIEMPOS DE CRISIS. NUEVOS ACTORES, NUEVOS OBJETIVOS**
- 6 LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) DURANTE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL: REALIDAD Y DESAFÍOS**
- 10 LA COOPERACIÓN Y LOS NUEVOS DONANTES: LA EXPERIENCIA DE CHILE**
- 13 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PÚBLICA**
- 16 EL MUNDO POST BUSAN**
- 20 UNA APUESTA DE ESF: LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN**
- 22 EL LIBRO RECOMENDADO**
- 24 PARA SABER MÁS**



Economistas
sin Fronteras

Gracias a las aportaciones periódicas de nuestros socios podemos planificar y realizar proyectos de larga duración, sin depender de subvenciones.

Si deseas hacerte socio de Economistas sin Fronteras y colaborar de forma periódica con nosotros cumplimenta el formulario disponible en nuestra web

www.ecosfron.org

O en el teléfono

91 360 46 78

La ley 49/2002 de 23 de diciembre (BOE 24/12/2002) de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, establece un trato fiscal más favorable para las **donaciones** realizadas por **personas físicas**, obteniendo una **deducción a la cuota de IRPF**.

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN TIEMPOS DE CRISIS. NUEVOS ACTORES, NUEVOS OBJETIVOS

José Manuel García de la Cruz (Universidad Autónoma de Madrid)

Desde que se anunció la crisis financiera de las economías más desarrolladas, la inquietud sobre la cooperación al desarrollo no ha cesado. Si en los años de crecimiento económico el grado de cumplimiento de los objetivos internacionales era claramente insatisfactorio, en una situación de crisis -se pensaba- era esperable que la situación empeorara. Sin embargo, no ha sido así.

Éste hecho es analizado por el profesor David Matesanz en su contribución “La ayuda oficial al desarrollo durante la crisis financiera global: realidades y desafíos”, en la que repasa las cifras para concluir que en estos momentos lo más importante quizá sea concentrar esfuerzos en los grupos más vulnerables, sobre todo cuando, por un lado, han mejorado las expectativas sobre el logro del objetivo del milenio de lucha contra la pobreza y, por otro lado, los cambios geopolíticos, que caracterizan el actual estado de las relaciones internacionales, pueden incrementar su vulnerabilidad.

El mantenimiento de los flujos de cooperación se ha debido a la incorporación de nuevos países al sistema mundial de cooperación. Durante mucho tiempo se ha hablado de la contribución de las organizaciones no gubernamentales y, sin duda, su actividad, su compromiso y su capacidad para hacer visibles muchos de los problemas nunca será suficientemente valorada. Pero hay otras novedades. Seguramente por la centralidad concedida al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se ha mantenido una visión de la cooperación más cercana a la ayuda asistencial que al trabajo conjunto entre las partes implicadas en el

proceso de cooperación. Y, sin embargo, precisamente desde economías en desarrollo se están dando pasos en una nueva forma de cooperación más equilibrada entre sus participantes y, por lo tanto, más “próxima” en la identificación de problemas y soluciones.

Chile es uno de esos nuevos países que en este caso merece justamente el calificativo de “emergente”. Andrés Palma, ministro en el Gobierno del Presidente Lagos y responsable de poner en marcha el sistema de cooperación de Chile, en su artículo “La cooperación y los nuevos donantes: la experiencia de Chile”, expone los componentes básicos de tal sistema en la actualidad, sus líneas directrices y la apuesta por la cooperación triangular, abierta a otros socios y a otros actores. El autor recuerda la estrecha relación entre democracia, mejora del bienestar nacional e impulso de la cooperación internacional. Trípode sobre el que construir una política exterior ajena a las marcas y a los acontecimientos de impacto publicitario.

Pero igualmente, entre las grandes cifras y proyectos de índole estatal o las vistosas campañas de algunas ONGD, se ha abierto paso y ganado peso la cooperación pública descentralizada (CPD) ente entidades municipales y regionales. Es decir, entre órganos de la administración pública cercanos a los ciudadanos. No debe sorprender que fuera la Unión Europea, tan reacia a reconocer a instancias diferentes de las administraciones centrales como interlocutoras, la impulsora de programas de cooperación entre departamentos regionales de Europa y América Latina. No es sino una forma de interpretar

la subsidiariedad en las políticas de cooperación. María de Huerto Romero fue pionera en la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos de cooperación desde la municipalidad de Rosario. Aquí nos ofrece una interesante reflexión sobre los cambios en la valoración de los participantes en esta forma de cooperación a partir de la experiencia acumulada, en su artículo “La cooperación descentralizada pública: sus modelos y fundamentos en el espacio eurolatinoamericano”.

La importancia de estas políticas, desde economías en desarrollo y desde las entidades locales, crece cuando se observa –aun reconociendo los logros- la lentitud en los progresos con la que avanza la creación de un marco estable y universal en torno a los compromisos y objetivos de la cooperación internacional, como se desprende de los resultados del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan. Sin embargo, como señalan los profesores Daniel Gayo y Luisa Moreno en su texto “El mundo post Busan: avances y nuevos retos en el sistema de cooperación internacional”, la alta asistencia y los amplios consensos logrados, a partir de posiciones muy diversas, son un motivo de optimismo.

Sigue siendo necesaria, siempre más que nunca, la toma de conciencia sobre los problemas que afectan a las condiciones de vida de buena parte de la humanidad. En los momentos de crisis económica, defender la cooperación al desarrollo debe tener la misma importancia que la defensa de los servicios públicos en salud o educación. Todos constituyen elementos de cohesión social y todos son

derechos universales. Como señalan desde Economistas sin Fronteras Eba Armendáriz, Freest Saralegui y María Luisa Gil Payno en su contribución “Una apuesta de EsF: la educación para el desarrollo como elemento estratégico de la cooperación”, educar en cooperación es imprescindible para construir un mundo en el que la solución a los problemas adopte perspectivas renovadas, críticas, que eviten reincidir sobre los mismos errores. Compromiso insoslayable en toda acción de cooperación.

El libro reseñado “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo”, de José Antonio Sotillo, incide precisamente en éste último punto: la necesidad de formación en cooperación, de conocer las políticas, los intereses, las posibilidades y los errores; y de recordar las responsabilidades.

Se trata, por lo tanto, de acercar distintas perspectivas de la cooperación, necesarias y oportunas en unos momentos de incertidumbre en los que parece que hay que cuestionar todo. Y en los que, por el afán de mejorar las cosas, podemos despreciar, por ignorancia, algunas de las políticas que más ennoblecen a sus protagonistas.

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) DURANTE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL: REALIDAD Y DESAFÍOS

David Matesanz Gómez (Universidad de Oviedo)

El volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha aumentado considerablemente a lo largo de la crisis económica cuyo comienzo podríamos datar ya en 2007. Medida en dólares constantes de 1990, los desembolsos netos de AOD alcanzaron los 127 mil millones de dólares en 2010 (último dato disponible), siendo ésta la cifra más alta jamás lograda. Como se observa en la figura 1, desde 2007 las cifras de AOD han venido aumentando año tras año¹. Ahora bien, el concepto relevante de la AOD, en lo que respecta a su impacto en el desarrollo de largo plazo de los países receptores, es el de “ayuda programable”. Este concepto sustrae de la AOD neta aquellos fondos destinados al alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y los costes, administrativos entre otros, soportados por los países donantes. Este concepto, en sentido contrario, ha observado en 2010 una caída cercana al 4% frente al año anterior, y la previsión es que los esfuerzos de los donantes se desaceleren en los próximos años².

La caída de la ayuda programable se ha debido, en su mayor parte, a los desembolsos de las instituciones multilaterales para mitigar el impacto de la crisis financiera global. Así, la ayuda internacional se ha mostrado, por un lado, flexible en cuanto a la disponibilidad de fondos destinados a combatir la crisis y, por otro, ha reflejado que las instituciones

¹ El pico en el valor de la AOD para los años 2005 y 2006 está fuertemente influido por condonaciones de deuda (representando el 22 y el 18% del total de AOD en esos años, cuando, por ejemplo, el promedio del periodo 2007-2010 supone solamente el 5% del total de AOD).

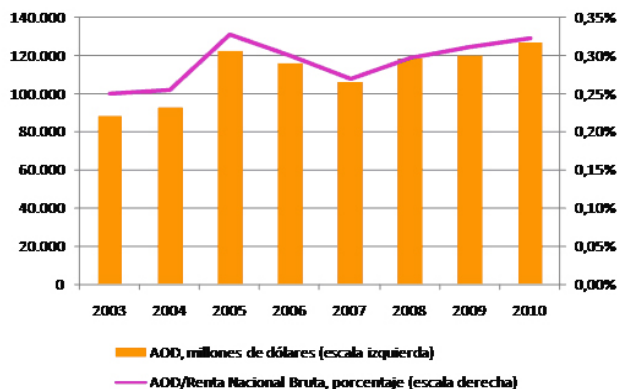
² El CAD ha estimado la ayuda programable en 2010 en 90,4 mil millones de dólares. Este valor se calcula en dólares de 2010, por lo que no es completamente comparable a los datos de AOD, calculados en dólares de 2009. Sin embargo, es evidente que la diferencia entre ambas variables es sustantiva.

multilaterales han aumentado su importancia en el esquema de cooperación, en detrimento de la opción bilateral. En los próximos años se espera que esta última aumente a tasas inferiores a la ayuda multilateral.

Por otro lado, nuevos donantes, países, empresas y asociaciones filantrópicas, han venido incorporándose a la cooperación al desarrollo y aun cuando la medición de su importancia no es sencilla, se estima que pueden alcanzar un tercio del total de AOD, siendo, por tanto, un componente relevante en el flujo de financiación para el desarrollo.

La evolución de la crisis financiera global ha puesto de manifiesto que ésta era, básicamente, un problema de los países desarrollados. Así, el PIB real de este grupo de países es en 2010 un 1,5% inferior al valor de 2007, mostrando la intensidad y la duración de la crisis

FIGURA 1. Evolución de la AOD neta. Dólares constantes de 2009. Países donantes (CAD). 2003-2010.



Sin embargo, los países en desarrollo y, especialmente, el conjunto de países menos desarrollados y el de países en desarrollo excluyendo a los menos adelantados³ han observado, en contraposición, un importante dinamismo y su PIB real ha aumentado, respectivamente, un 19 y un 16% (cuadro 1). El oscuro panorama económico que se pronosticó en los albores de la crisis para los países de menor desarrollo relativo no se ha plasmado en la realidad y no sólo la actividad económica no se ha desplomado, sino que sus exportaciones y la inversión, directa y financiera, que reciben han mostrado un comportamiento satisfactorio en estos años de severo ajuste de los países desarrollados. Ahora bien, la distribución entre países de este progreso, así como la distribución del mismo en el interior de los países, no ha sido equitativa.

Como se ha señalado, en este contexto de mayor dinamismo de las economías de los países menos desarrollados, la AOD, hasta el momento, no se ha contraído de forma importante, y el esfuerzo de los donantes ha seguido aumentando en este período, si bien lo ha hecho ligeramente. Adicionalmente, el tradicional esquema de ayuda se ha complejizado con la aparición de nuevos actores que han ido adquiriendo una importancia creciente.

Desde hace ya varios lustros se vienen concretando y ampliando en el contexto internacional unos ciertos compromisos relativos al desarrollo económico y a los objetivos de la AOD en sí misma, concebida ésta como una herramienta fundamental en el logro, más general, de los objetivos de desarrollo económico y social. En este último aspecto, la AOD en sí misma, los objetivos se han plasmado en diversas cumbres, comprometiendo objetivos tanto cuantitativos como cualitativos. En el aspecto más general, los objetivos de desarrollo comunes apuntados en la esfera internacional se vienen concretando en los, así llamados, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ambos conjuntos de objetivos dependen de la coyuntura

económica, en donantes y receptores, del compromiso social y político en ambos grupos de países y de la capacidad de ambos para gestionar con éxito los múltiples aspectos que supone la cooperación para el avance económico y social en el mundo actual.

CUADRO 1. Crecimiento económico. Tasas porcentuales de

	2008	2009	2010	2007-2010*
Mundo	1,4	-2,3	4,0	3,0
Economías en desarrollo	5,1	2,5	7,5	15,8
Economías en transición	5,2	-6,5	4,2	2,5
Economías desarrolladas	-0,1	-4,0	2,7	-1,5
Economías en desarrollo excluyendo China	3,7	0,4	6,5	10,8
Economías en desarrollo excluyendo PMA's	5,0	2,4	7,5	15,7
Países menos adelantados (PMA's)	7,6	4,9	5,6	19,1
Economías en desarrollo de bajo ingreso	4,9	3,7	4,1	13,3
Países pobres altamente endeudados (FMI)	3,5	-1,7	3,0	4,8

* Tasa de crecimiento simple

Fuente: UNCTAD

crecimiento anual del Producto Interior Bruto real.

¿Cómo ha avanzado el logro de estos compromisos? Como no podía ser de otra manera, de forma muy diversa y, en muchos casos, decepcionante.

En el ámbito de los objetivos propios de la AOD, se constatan algunos avances, aunque a día de hoy se está lejos de cumplir los, escasamente ambiciosos, objetivos que se han ido planteando. El objetivo de llegar al 0,5% de AOD sobre la renta bruta nacional para el año 2015, adoptado en la Cumbre de Nueva York de 2000, parece imposible. Si bien pocos países se han esforzado, acercándose rápidamente al objetivo (Reino Unido, Irlanda y España, entre ellos), otros no han avanzado en la misma medida (Estados Unidos, Japón, Israel y Australia, entre otros) y, debido a la crisis, aún otros han retrocedido frente al esfuerzo logrado en años anteriores (Austria, España y Grecia). Los objetivos relacionados con la direccionalidad

³ Esta agrupación de países ha sido definida por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).



de la AOD, tanto en lo referente a regiones objetivo como a los sectores de destino, han observado un mayor éxito. Así, la ayuda que se destina a los sectores básicos ha ido aumentando, acercándose al objetivo marcado del 20% del total de AOD, a la par que la ayuda ligada ha ido disminuyendo intensamente su proporción en el total. Por su parte, los países menos adelantados también han ido concentrando paulatinamente ayuda y en la actualidad reciben algo más del 22% del total de AOD de los donantes del CAD, cuando en el año 2005 esa proporción era del 19,2%. Sin embargo, la previsión de la OCDE es que este grupo, el más necesitado, será el que observe un menor crecimiento en los fondos que reciba en los próximos años, lo que supone una fuerte rémora en la eficacia e incidencia de la focalización consensuada a nivel internacional en este grupo de países. Por último, la AOD sí ha avanzado en lo referente a los objetivos de calidad y eficacia de la misma y, adicionalmente, se han ido planteando interesantes opciones en la gestión de la ayuda, como la propuesta de ligar una parte de la ayuda a logros efectivamente conseguidos, lo que puede tener recorrido, ya que incentiva a los receptores a ser lo más prolivos posible en la gestión y asignación de los fondos que reciben⁴.

En el lado más amplio de los compromisos internacionales de desarrollo económico global, del logro de los ODM, el último informe de seguimiento publicado por el PNUD en julio de 2011 muestra el rápido avance de varios de los objetivos planteados. Especialmente, la disminución de la pobreza verá superado en 2015 el objetivo propuesto inicialmente (la estimación es que la tasa mundial de pobreza llegue en 2015 al 15% de la población del planeta, cuando el objetivo era lograr una tasa del 23%). También se han logrado avances relevantes en educación, en mortalidad infantil, en malaria y VIH, en el acceso al agua, etcétera.

⁴ La idea de esta estrategia se ha denominado *cash-on-delivery* (COD), que se puede traducir como desembolsos en efectivo sobre resultados consumados. Aunque hay controversia en su aplicación, pues, lógicamente, tiene factores positivos y, potencialmente, negativos, lo cierto es que puede ser un enfoque que, complementado con los esquemas más tradicionales de ayuda, puede tener un impacto significativo y un efecto demostración para los países receptores.

Ello ha sido debido al aumento de la ayuda, tanto oficial como no oficial, al desarrollo y especialmente al dinamismo económico observado en los países en desarrollo. En este sentido, parece que el elemento central del avance se produce no tanto por la coordinación y eficacia de una mayor ayuda de los países desarrollados, sino, más bien, por el cambio geo-económico mundial, en el que los países en desarrollo, fundamentalmente empujados por la dinámica de parte de Asia, han visto un elevado dinamismo de sus economías en los últimos lustros. Sin embargo, el PNUD señala cómo este progreso tiene un problema grave: dicho avance no está socorriendo a los más vulnerables, a los más pobres, a los que están en desventaja en razón de su sexo, edad, grupo étnico o discapacidad y a los sectores urbanos.

En resumen, la realidad de la AOD muestra cómo los esfuerzos de los donantes no han avanzado como se preveía, si bien la actual crisis no ha revertido de forma drástica los escasos avances logrados. Por otro lado, el crecimiento de las economías de los países en desarrollo ha supuesto una transformación importante en diversos aspectos de su situación económica y social, aunque grandes capas de población, los más vulnerables, están quedando un tanto al margen de esta mejora económica. En este contexto, ¿cuáles son los retos que enfrenta la AOD para los próximos años?

Probablemente, el punto más importante para la AOD y, en general, para la ayuda al desarrollo debe ser centrarse en llegar con más fuerza a las poblaciones más vulnerables, especialmente de los países menos desarrollados. El crecimiento económico observado para este conjunto de países no está produciendo aquellos, pretendidos, efectos de derrame al conjunto de la población que los más optimistas, o ideólogos del mercado, auguraban de la dinámica económica. En este sentido, una vez que se observa cómo la cooperación económica Sur-Sur (derivada principalmente del proceso de cambio geo-económico mundial, con un giro hacia Asia y parte de los países en desarrollo) que se viene produciendo en los últimos lustros ha producido un dinamismo importante en las economías vulnerables del planeta, el gran reto al que se enfrenta la ayuda al

desarrollo, incluyendo la AOD, es la focalización intensa en los más vulnerables, tanto en términos de países como de población dentro de los mismos. Aumentar la ayuda que reciben en términos cuantitativos, mejorar la eficacia de la misma, comprobando los esquemas más exitosos para que actúen como demostración, e involucrar tanto a los países receptores como a las propias poblaciones afectadas supone un esfuerzo que puede tener importantes recompensas en términos de la complementación con los procesos de desarrollo que está impulsando la economía en estos países.

Por otro lado, y derivado de la especialización en productos básicos y materias primas que se está produciendo en parte de los países en desarrollo en virtud de los vínculos económicos con los países asiáticos, se hace necesaria una evaluación y un esfuerzo continuo para monitorizar y mitigar los, frecuentemente muy negativos, efectos que esta división internacional del trabajo están teniendo sobre los países más vulnerables.

Por último, el reciente progreso en materia de desarrollo de parte de los países más atrasados en la economía mundial debe hacer repensar las reglas del sistema de relaciones económicas mundiales. Es sintomático que el periodo de mayor dinamismo de estos países, también en el ámbito social y humano, se deba, de forma importante, a la cooperación Sur-Sur y no a esa idea de convergencia entre el Sur y el Norte, que nunca se produjo. Las injustas reglas que han regido esa relación no han funcionado para los más vulnerables y deben ser revisadas en profundidad.



LA COOPERACIÓN Y LOS NUEVOS DONANTES: LA EXPERIENCIA DE CHILE

Andrés Palma Irrarrázaval (Universidad de Santiago de Chile)

La Cooperación Internacional en el caso chileno está intermediada por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), creada inmediatamente después del retorno de Chile a la democracia con el objeto de canalizar la, entonces importante, cooperación internacional al proceso de restablecimiento de la democracia.

Posteriormente, y conforme se sucedía el doble proceso de consolidación democrática y desarrollo económico, la AGCI fue tomando también el rol de intermediador de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular en diferentes áreas.

Este cambio de enfoque en la cooperación también tuvo un impacto en la ubicación institucional de la cooperación. La AGCI se crea en el marco del establecimiento a nivel ministerial de la coordinación de inversiones y de las políticas sociales y de descentralización que hasta el retorno a la democracia llevaba adelante la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), dependiente de la Presidencia de la República, instancia que se transforma en el MIDEPLAN, asumiendo también la tarea de coordinar la cooperación, de la que entonces Chile era receptor neto y en gran magnitud, por lo que la instancia ministerial recibe el nombre de Ministerio de Planificación y Cooperación. En la medida que Chile va dejando de ser receptor importante de la cooperación internacional, y que la cooperación va teniendo menor importancia en el contexto de los recursos que se movilizan para las diferentes áreas, especialmente en relación a las inversiones en infraestructura social y al gasto asociado a las políticas sociales, la cooperación comienza a ser vista como un elemento importante de las relaciones internacionales del país y el peso del Ministerio de Relaciones Exteriores va adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la Agencia, hasta que en la década pasada se transfiere formalmente la función y la AGCI a dicho ministerio. Ratificando este cambio, en el año 2011 el Ministerio de Planificación pasa a denominarse Ministerio

de Desarrollo Social.

Hoy en día, la Agencia chilena define su misión como “contribuir al logro de los objetivos de política exterior definidos por el Gobierno, impulsando acciones de cooperación Sur-Sur, triangular y de perfeccionamiento de recursos humanos, como, asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno, orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación Bilateral y Multilateral”¹, desarrollando actividades a través de los programas:

Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), donde destacan la cooperación otorgada a Bolivia en el área de la salud y la cooperación establecida con Haití, orientada al desarrollo del modelo haitiano de atención pre-escolar en zonas de mayor pobreza y en materia de desarrollo rural.

Programa de Cooperación con la Unión Europea (UE), en el que Chile continúa siendo receptor de la cooperación en innovación y competitividad, específicamente en relación a los ámbitos de la regionalización, de la producción sustentable de la agricultura, la ganadería y la forestación en zonas desérticas y áridas, de la propiedad industrial y de la promoción del uso de energía sustentable en la agricultura (proyectos de pequeña energía hidráulica). También, con posterioridad al terremoto del 27 de febrero de 2010, se incorporaron estudios vinculados con la pesca artesanal en las regiones afectadas por el tsunami.

Programa Fondo Conjunto Chile-México, cuyos recursos se están destinando a financiar proyectos vinculados a la

¹ Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Cuenta Pública año 2010.

reconstrucción post terremoto y tsunami del año 2010.

Programa de Cooperación para el Desarrollo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que establece diversas áreas de cooperación, principalmente en relación a las políticas sociales y a la administración de justicia.

Programa de Becas del Gobierno de Chile, cuyo objeto es colaborar en la formación de capital humano avanzado de la región de América Latina y el Caribe, otorgando becas para estudios de postgrado de extranjeros en Chile.

Programas de Cooperación Triangular, cuyo objeto es potenciar el trabajo de cooperación con otros países de América Latina y el Caribe, principalmente en Centroamérica, desarrollando actividades conjuntas en asistencia técnica y financiera. Entre los países con los que se desarrolla esta cooperación, se encuentran Alemania, España, Japón, Australia, EEUU e Israel.

Puede observarse, al revisar los programas de cooperación en que participa el Gobierno de Chile, que tienen un fuerte sentido de horizontalidad y que no están enfocados en lo financiero. De hecho, el presupuesto de la AGCI es bastante reducido, especialmente si se dimensiona en relación a los objetivos de los programas. No obstante, ese presupuesto se complementa con otros recursos presupuestarios sectoriales, que se aplican parcialmente a objetivos de cooperación. El total de recursos que la AGCI asignó a estos programas en el año 2011 alcanzó la suma de 4 millones de euros, de los que 1,8 se aplicaron al programa de Becas y 0,75 al Fondo Conjunto Chile-México.

Aún cuando no siempre está intermediada por la AGCI, existe otro importante espacio de cooperación internacional, del que Chile es receptor, que corresponde a las becas de perfeccionamiento profesional y de post grado que otorgan gobiernos e instituciones extranjeras a profesionales y técnicos chilenos. En este proceso participan fundaciones, organismos internacionales y agencias de diferentes países.

Pero, así como la cooperación internacional recibida por Chile durante la dictadura no fue canalizada principalmente por organismos gubernamentales o públicos, aunque existieron convenios en áreas técnicas y de becas que fueron materializados a través del gobierno, sino por ONG e iglesias, existe otro espacio de cooperación internacional en el que los chilenos se encuentran comprometidos. Si particularmente importante fue la cooperación destinada a apoyar el proceso de recuperación de la democracia y la asistencia social debido a la crisis económica producto de la implementación de modelos económicos ortodoxos y que llevaron a dos fuertes procesos recesivos en 1975 y 1982-1983, y se creó, entonces, una vasta red de organizaciones e instituciones que fueron receptoras de cooperación, ello tiene repercusiones hasta el día de hoy. Sin embargo, hay que anotar que, retornada la democracia, la mayor parte de la cooperación se materializó por intermedio del gobierno, lo que llevó a un debilitamiento de las organizaciones que dependían de la cooperación para su financiamiento y a la desaparición de los programas que se desarrollaban. Esto tuvo un impacto social gradual, ya que contribuyó también al deterioro de las organizaciones sociales creadas bajo el amparo de la cooperación en los años de la dictadura, que, dada la nueva estructura de la cooperación, se hicieron dependientes del Estado en su nivel central o, en mayor medida, en el espacio municipal.

El nuevo enfoque de cooperación que surge desde el mundo de las iglesias y las ONG consiste en replicar experiencias de voluntariado y de participación ciudadana, que han sido exitosas en movilizar recursos humanos y económicos en Chile, hacia otros países de América Latina e incipientemente de África. Las experiencias más desarrolladas de esta forma de cooperación son “Un Techo para mi País”, vinculada a la experiencia de “Un techo para Chile”, programa desarrollado por la Compañía de Jesús, y “América Solidaria”, con un origen vinculado a las actividades de la Vicaría de la Esperanza Joven del Arzobispado de Santiago, ambas hoy autónomas y con presencia en una decena de países de América Latina. En estas experiencias se suma el trabajo de iglesias y

ONG con patrocinios y aportes financieros de gobiernos y empresas privadas, más donaciones personales en dinero y en trabajo voluntario. Ello ha posibilitado que, por ejemplo, América Solidaria esté constituida en Chile, Colombia y Haití, y su trabajo se haya materializado en áreas de superación de la pobreza, formación de voluntariado, campañas de fomento de la integración regional y la paz y ayudas ante emergencias, además, en Perú, República Dominicana, Bolivia y Ecuador. Por definición de su misión, América Solidaria promueve el voluntariado de profesionales que presten servicios en áreas sociales de otros países diferentes al que residen, recogiendo de alguna forma la experiencia que en Chile ha impulsado la Fundación para la Superación de la Pobreza a través del programa “Servicio País”.

Un Techo para mi País trabaja en 19 países de la región en “mejorar la calidad de vida de las familias que viven en situación de pobreza a través de la construcción de viviendas de emergencia y la ejecución de planes de habilitación social, en un trabajo conjunto entre jóvenes voluntarios universitarios y estas comunidades”². Un Techo Para mi país cuenta con el apoyo permanente de diez empresas y tres organismos internacionales de financiamiento, y en su reporte del 2010, el último publicado, señala que el ochenta por ciento de los 11 millones de euros movilizados fue aportado por el sector privado. Es interesante observar que esta organización también recauda recursos de personas y empresas fuera de América Latina y el Caribe, habiendo desarrollado una “unidad de fundraising” con sede en los Estados Unidos de Norteamérica. Como réplica de Un Techo Para Chile, institución con la que comparte las oficinas centrales, el voluntariado convocado en este programa consiste principalmente en estudiantes universitarios y, en un nivel menor, en trabajadores de empresas que bajo esta forma aplican a informes de Responsabilidad Social Empresarial.

Podría agregarse otras dos formas de cooperación emergente en las que Chile tiene presencia: la cooperación académica y la cooperación para procesos de Paz y Seguridad. La primera va a la par con la ampliación de las redes, impulsada por los avances tecnológicos, y los intercambios académicos en áreas de docencia e investigación. Estos se desarrollan desde los mismos centros académicos, privados y públicos, en una extensión de gran intensidad, tanto en el espacio Sur-Sur como en la relación tradicional.

Por su parte, la cooperación para procesos de Paz y Seguridad se traduce en la presencia de fuerzas armadas y policiales en procesos bajo el mando de las Naciones Unidas, donde se destaca la presencia chilena en Haití y de manera muy especial debe mencionarse la Fuerza Paz Binacional Cruz del Sur, integrada por efectivos y equipos de las fuerzas armadas de Argentina y Chile, creada para servir a las misiones de Paz de Naciones Unidas, cuya base de operaciones se encuentra en Argentina. También debe destacarse la cooperación Sur-Sur en el apoyo a la formación de cuerpos policiales en Centro y Sud América, que es desarrollado por Carabineros de Chile, la policía militarizada del país. Los informes presupuestarios del año 2011 señalan que el monto destinado por Chile a estas operaciones alcanzó la cifra de 23 millones de euros.

Revisando estos antecedentes expuestos, se puede apreciar que efectivamente se han desarrollado en los más variados campos nuevas iniciativas de cooperación, pero estas iniciativas no corresponden a la perspectiva tradicional de donante-receptor, en que el aporte fundamental del donante era el recurso monetario, sino en un proceso en el que el nuevo donante aporta principalmente trabajo y establece mecanismos de triangulación para que el donante tradicional (privado, gobierno u organismo multilateral) continúe aportando financiamiento, al que se le agrega el aporte financiero del nuevo donante, que en el conjunto del esfuerzo de cooperación no es lo más relevante.

² <http://www.untechoparamipais.org/pagina-principal/quienes-somos/vision-mision>

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PÚBLICA: SUS MODELOS Y FUNDAMENTOS EN EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO

María del Huerto Romero (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos locales¹ han pasado de ser meros espectadores o sujetos pasivos de las acciones de cooperación programadas por los gobiernos centrales u organismos internacionales, a convertirse en verdaderos sujetos activos de la cooperación al desarrollo, dando lugar al surgimiento del fenómeno conocido como cooperación descentralizada pública (CDP).

El surgimiento de la CDP es el resultado de diversos procesos de alcance global y local: el creciente papel de los gobiernos no centrales en la escena internacional desde mediados de los 80; el debate en torno al modelo clásico de cooperación al desarrollo (particularmente sobre sus actores y su eficacia); el inicio/potenciación de procesos de descentralización en gran parte del mundo; y la creciente valoración de la calidad de los gobiernos locales como agentes del desarrollo.

La pertinencia y el valor añadido de la CDP han sido ampliamente reconocidos por la mayoría de los actores tradicionales de la cooperación al desarrollo. Ello ha sido particularmente notorio en el espacio eurolatinoamericano, como lo demuestran, entre otros: la comunicación de la Comisión Europea de 2008 “Autoridades Locales: Agentes del Desarrollo”; el impulso que dicho organismo otorgó para la creación del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina; y los más de diez años de desarrollo del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

¹ Utilizamos el concepto de gobierno local en su sentido más amplio, que incluye a todo tipo de instancia de gobierno diferente a la administración central.

Sin embargo, la evolución de la CDP no ha sido lineal ni homogénea en los gobiernos locales de Europa y América Latina. Sus prácticas, modalidades e instrumentos han ido cambiando y combinándose, a la par que se modifican las motivaciones y fundamentos de las autoridades locales para intervenir en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Este último aspecto -los motivos y fundamentos- constituye en la actualidad (junto a la preocupación por las implicaciones de la Agenda de París sobre la CDP y sobre el papel de ésta en la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo) uno de los principales temas de debate entre los actores públicos locales de ambas regiones.

La evolución de los modelos

A principios de los años 80, los gobiernos locales europeos comenzaron a definir relaciones con otras ciudades en países en desarrollo, principalmente a través de la modalidad de los hermanamientos. Éstos respondían a distintas motivaciones: ideológicas (respaldo político), de base colonial (entre gobiernos locales de las antiguas colonias con los de sus respectivas metrópolis); vínculos generados por las migraciones de ciudadanos europeos durante el siglo XX. Esta modalidad inicial de CDP responde a la concepción clásica de cooperación al desarrollo (instrumento de “ayuda” o “asistencia” del donante hacia el receptor), con un claro sentido “vertical” (el gobierno local del Norte traslada recursos al gobierno local del Sur).

A principios de la década de los noventa, y tras la campaña del 0,7%, muchos gobiernos locales europeos empezaron a destinar una partida de su presupuesto a la cooperación al desarrollo, más allá de los hermanamientos (que no desaparecen, pero dejan de ser el mecanismo

dominante de la CDP). Se consolidan, entonces, dos tipos de intervención (con pesos diferentes cada uno, según los países): la cooperación directa y la cooperación a través de otros actores, fundamentalmente ONGD. Paralelamente, en América Latina los gobiernos locales iniciaban (o potenciaban, en ciertos casos) un proceso de creciente involucramiento en la actividad internacional. Impulsada por estas realidades en ambas regiones, la CDP eurolatinoamericana adquirió un gran dinamismo a partir de los 90.

Si bien ambas modalidades (directa e indirecta) de la CDP se consolidaron también en sus inicios bajo el modelo de cooperación “vertical”, desde hace algunos años están transitando un camino -no lineal ni generalizado- de cambio hacia nuevos modelos. En el caso de la indirecta, evoluciona y se sofisticada (con la introducción de criterios de elegibilidad más elaborados), tratando de ser más eficaz. En la cooperación directa, por su parte, lentamente se viene superando el paradigma “asistencial”, avanzando hacia un modelo de carácter “horizontal” en el que la relación, entre iguales (a pesar de situarse en contextos asimétricos), genera un beneficio mutuo, particularmente en el ámbito del refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales y de sus políticas públicas.

La preocupación por los fundamentos

El debate sobre los motivos por los cuales los gobiernos locales deciden actuar en la cooperación descentralizada pareciera haber acompañado de diferente forma -en América Latina y en Europa- a los cambios en los modelos de CDP.

Con carencias endémicas de recursos financieros propios, instituciones locales débiles para generarlos internamente y dificultades para encontrarlos en el Estado Nación, las autoridades locales latinoamericanas -en forma generalizada en sus inicios- fundamentaron su participación en la CDP (y en la cooperación al desarrollo en general) en la “captación de recursos”. Esta visión de la CDP como “fuente de recursos” responde claramente al modelo “vertical” o

“asistencialista”, en el cual las autoridades subnacionales del Norte ocupan básicamente el rol de fuentes adicionales de financiación de la ayuda. Desde hace algunos años, se ha comenzado a percibir en varios actores públicos locales latinoamericanos un replanteamiento de esta visión, particularmente a partir de dos evidencias. Por un lado, el volumen financiero de que dispone la cooperación descentralizada es limitado (más aún en épocas de crisis como las actuales). Por el otro, existe en los gobiernos no centrales de la región una progresiva toma de conciencia sobre la necesidad de mejorar la gobernanza local y sus propias capacidades de gobierno; para lo cual la captación de recursos financieros -como fundamentación central y exclusiva de las acciones de cooperación- no es suficiente. La CDP bajo el modelo “horizontal”, al poner en contacto directo a actores con experiencia en la gestión de los temas locales y en la política local, puede aportar al desarrollo de aquellas capacidades en la región.

En este marco, están comenzando a surgir en los gobiernos locales de América Latina nuevas motivaciones (que ya se han reflejado en algunas prácticas concretas), de carácter político-estratégico, que valorizan los impactos cualitativos de la CDP (básicamente, la de carácter horizontal) sobre la política y la gestión territorial:

I) Motivaciones vinculadas a los intereses y objetivos de proyección internacional del territorio. Desde esta perspectiva, la CDP es entendida como un mecanismo de internacionalización, con resultados esperados en el plano de las relaciones externas que derivan en impactos sobre el desarrollo local.

II) Motivaciones asociadas directamente a las políticas de desarrollo local. En este caso, la CDP es vista como un instrumento de apoyo a la política interna, particularmente en relación con el mejoramiento de la calidad institucional de las autoridades locales y el desarrollo de las capacidades de gobernanza democrática local.

III) Motivaciones “derivadas”. Se fundamentan en la

capacidad de la CDP para acelerar cambios en las políticas públicas locales, generar innovaciones institucionales, impulsar decisiones. Avances que sin la intervención de actores externos serían muy complicados o mucho más lentos.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales europeos -a pesar de la emergencia de nuevos modelos-, desde la campaña por el 0,7% y hasta la actual crisis económico-financiera, los fundamentos de la CDP en la mayoría de los casos se han basado en el paradigma de las relaciones “solidarias”. La crisis ha instalado la preocupación por los motivos que dan sentido a su acción en el campo de la cooperación al desarrollo, ya que en el actual contexto el fundamento de la solidaridad no es suficiente. Si la crisis impacta sobre todos los aspectos de la cooperación al desarrollo, más aún lo hace en el ámbito local, al no considerarse a la CDP -en la mayoría de los casos- como una competencia clásica o natural de los gobiernos locales.

Como explica Agustí Fernández de Losada (2010), se ha puesto en evidencia la necesidad actual (y la pertinencia a futuro) de considerar a la CDP (básicamente en su forma “horizontal”) como una política pública que responda a las orientaciones estratégicas del gobierno local, se vincule con los retos y necesidades de su territorio y se articule, por ende, con las restantes políticas públicas locales. Se trata, en definitiva, de transitar desde una CDP fundamentada sólo en valores hacia una política pública que -reconociendo el valor de la solidaridad- tenga una orientación estratégica para el gobierno local. Este tránsito implicaría un salto cualitativo en la CDP europea, más allá de la crisis. La CDP puede encontrar un marco estratégico -desde donde fundamentarse- en la proyección exterior del territorio. Puede -y de hecho lo hace en algunos casos en la praxis, aunque rara vez en el discurso-, servir de instrumento para las diversas motivaciones (carácter social -como las migraciones-, cultural, económico e institucional o político) que pueden sustentar la estrategia exterior de un territorio.

En síntesis, podríamos concluir, a manera de hipótesis

a discutir, que: mientras que por caminos similares los gobiernos locales latinoamericanos y europeos están llegando a un cierto (aunque lento) consenso sobre el tránsito hacia modelos de CDP “horizontales”, la preocupación por los fundamentos que dan sentido a su participación en la cooperación al desarrollo reconocen puntos de partida distintos (pre crisis, en el caso latinoamericano y post crisis, en el europeo) y causas diferentes (valorización de los impactos cualitativos de la CDP sobre la política y la gestión territorial, en el caso latinoamericano; utilidad o importancia estratégica para los gobiernos locales de Europa).

EL MUNDO POST BUSAN: AVANCES Y NUEVOS RETOS EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Luisa Moreno y Daniel Gayo (Universidad Rey Juan Carlos)

La celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (en sus siglas en inglés, HLF- IV, High Level Forum on Aid Effectiveness -IV), en la ciudad de Busan (Corea del Sur), del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, ha supuesto un nuevo consenso sobre las actuales condiciones y recomendaciones para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo y ha sentado las bases para una nueva arquitectura en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Tras los predecesores foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-I- Roma, 2003; HLF-II-París, 2005; y HLF-III, Accra, 2008), el HLF-IV (Busan, 2011) establece una Alianza Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo que enriquece la visión tradicional del sistema de CID e integra, por primera vez, junto a los socios-donantes tradicionales, los nuevos socios de las economías emergentes, los socios de cooperación Sur-Sur, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y al sector privado empresarial¹. La participación de tantos actores ha supuesto, sin embargo, un acuerdo de dos velocidades (donantes emergentes y donantes tradicionales), de compromisos no vinculantes y de indicadores aún por determinar (en junio 2012, en Los Cabos, Méjico).

Al encuentro de Busan confluyeron distintos posicionamientos por parte de los países -donantes y receptores-, que, agrupados de forma regional o geográfica, señalaron sus prioridades y recomendaciones de actuación para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Así, como muestra de

¹ El HLF- IV reunió en Busan a aproximadamente 2.500 delegados de todo el mundo, englobando a ministros de exteriores y de cooperación de países donantes, ministros de economía y desarrollo de países socios receptores, funcionarios gubernamentales y de organismos multilaterales, parlamentarios, empresas privadas y representantes de organismos de la sociedad civil.

la diversidad de intereses, preocupaciones y prioridades entre los países, cabe destacar la posición de los países africanos (representativos de países en desarrollo de menor nivel de renta per capita y mayor incidencia de la pobreza), la de los países latinoamericanos (como exponentes de países de renta media y alto nivel de desigualdad en la distribución de la renta) y la posición de la Unión Europea (como primer donante mundial de AOD, sumando la política de cooperación de la Comisión Europea y la de los países miembros).

La posición de los países africanos de cara a la cumbre de Busan giró en torno a seis prioridades, con una constante reivindicación de que se incluya la dimensión regional, para promover la eficacia del desarrollo de África²: a) el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos en la Declaración de París y en la Agenda de Acción de Accra; b) el alineamiento de la ayuda en las prioridades nacionales y regionales africanas para que la ayuda propicie un desarrollo eficaz (se reclama la eficacia del desarrollo, más allá del discurso tradicional de la eficacia de la ayuda); c) el fortalecimiento de las capacidades de desarrollo -de los sectores público y privado- que permitan pasar de una dependencia de la ayuda a un desarrollo autónomo sostenible, a través de una mejora de las capacidades institucionales y humanas para aprovechar los abundantes recursos naturales de la región y mejorar la gestión y el uso de todas las políticas, recursos y procesos; d) la promoción de partenariados en cooperación horizontal y triangular y la consolidación de la cooperación Sur-Sur en un nivel intra e interregional, con un aprovechamiento de los esquemas de integración regional; e) el establecimiento de las condiciones y mecanismos que generen una sólida y variada base de financiación del

² Posición recogida en el “Final Draft African Consensus and position on development effectiveness. Aid reform for Africa’s development”, septiembre de 2011.

desarrollo, con especial relevancia al papel del sector privado y al freno de salida ilícita de capitales de África; f) y, por último, la creación de un sólido mecanismo africano de monitoreo de los avances post Busan en la nueva arquitectura emergente, de cara a evitar que continúe la marginación de África y se atienda a la realidad y necesidades de desarrollo del continente.

Por su parte, las principales prioridades reflejadas por los países latinoamericanos para incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo en la región fueron³: a) su preocupación por la tendencial caída de los flujos de AOD a la región, a la vez que se reclama que la salida de donantes sea responsable, esto es, coordinada con el resto de donantes y con el país socio receptor, y que se haga de forma gradual; b) su crítica a que el criterio del nivel de renta sea el determinante para la asignación de la ayuda, excluyendo otras dimensiones y variables esenciales del desarrollo, como la exclusión y la desigualdad; c) el establecimiento de marcos comunes de actuación en pro de una gestión orientada a resultados y de una mayor predictibilidad de la ayuda al desarrollo; d) la necesidad de incrementar la coordinación entre donantes, gobiernos receptores, actores descentralizados y organizaciones de la sociedad civil, subrayando la importancia de estos dos últimos como importantes actores de desarrollo en la región; e) el fortalecimiento -y mayor legitimidad- de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular, como modalidades de cooperación de creciente protagonismo en América Latina; f) y, finalmente, su exigencia de que se reconozca la contribución de los países de renta media al desarrollo.

La visión de la Unión Europea en la cumbre de Busan se recoge en la propuesta de la Comisión Europea a los países miembros para que la UE continúe con su liderazgo en la eficacia de la ayuda a través de la consecución de cinco

objetivos⁴: a) la reafirmación de los principios de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra para que se profundice en la consecución de los compromisos ya adquiridos por parte de todos los donantes del CAD y de las organizaciones multilaterales; b) la incorporación en la declaración final de la apropiación democrática, la transparencia, la predictibilidad, la menor fragmentación y proliferación, el alineamiento de la ayuda y de la rendición de cuentas orientada a resultados, a la vez que se reclama una mayor flexibilidad de trato ante situaciones de fragilidad; c) la necesidad de que la ayuda se ancle en y alinee con las estrategias de desarrollo nacional y con los mecanismos locales del país socio receptor, con la generación de una estructura coordinada de gobernanza y monitoreo; d) el reconocimiento y aprendizaje de la experiencia en consecución de resultados de desarrollo por parte de las economías emergentes, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado -con y sin ánimo de lucro-, de cara a que exista una actuación diferenciada en responsabilidades y compromisos; e) y, por último, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación del desarrollo, en particular, financiación ligada al cambio climático.

Ante esta diversidad de enfoques, intereses, prioridades y reclamaciones, y fruto del trabajo previo a la cumbre y a los tres días de reuniones y negociaciones del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda-Busan, se desprenden importantes avances en el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo:

1. Marcado éxito de asistencia y participación. 2.500 delegados de países y organizaciones de todo el mundo participaron en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, lo cual ha supuesto un éxito incontestable en participación previa, gracias a los sólidos documentos de trabajo preparados y a las evaluaciones que proporcionan

3 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Latin America and The Caribbean. Busan: Corea del Sur. www.aideffectiveness.org/busanhf4/es/countries/latin-america-and-the-caribbean.html

4 Posición reflejada en: "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Proposal for the EU common position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan", Bruselas, 7 de septiembre de 2011.

información de contexto, remitidas por los participantes.

2. Alto grado de consenso. La declaración final de Busan, “Alianza Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo”, ha sido firmada por 160 países, incluida China, que la firmó en el último minuto tras conseguir la inclusión de un artículo para desvincular la obligatoriedad de la Alianza para los países emergentes.

3. Participación de nuevos y tradicionales donantes. Las economías emergentes, los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China) y los países CIVEST (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), los socios de la Cooperación Sur- Sur y triangular, los donantes privados y el club de donantes tradicionales (CAD), por primera vez firman una declaración conjunta.

4. Mejora de la transparencia de la ayuda. EE.UU., Canadá y BID firman la Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda Internacional (IATI), lo que eleva el número total de signatarios a 27, que representa el 80% de la financiación oficial para el desarrollo. IATI busca fomentar el intercambio de información y que la información sobre CID sea de utilidad para todas las partes interesadas, y en particular para los países en desarrollo.

5. Énfasis en la rendición de cuentas. El documento final hace hincapié en la importancia de que los gobiernos de los países en desarrollo necesitan gestionar los recursos públicos de forma transparente y responsable. Para conseguirlo, se debe propiciar la labor parlamentaria y la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para responsabilizar a los gobiernos.

6. Enfoque basado en resultados, que resalta el monitoreo, la evaluación y la comunicación. Reconocimiento general de que la CID debe orientarse a resultados y que eso, en el tiempo, significa que la ayuda debe dejar de ser necesaria. Voluntad de pasar a una agenda de desarrollo, en vez de continuar con una agenda de la ayuda.

7. Sociedad civil presente y fuerte. Busan favoreció la creación de espacios propicios para impulsar a las OSC a participar e involucrarse. El Foro Mundial de la Sociedad Civil, mantenido del 26 al 28 de noviembre 2011, reunió a unos 500 representantes de las OSC de todo el mundo para debatir la deliberación final y la estrategia hacia HLF-4.

8. El sector privado participa y acata las decisiones. Reconocimiento en la Alianza Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo de la necesidad de un crecimiento económico inclusivo.

9. Alto énfasis en la igualdad de género, en el empoderamiento de la mujer y en el reconocimiento de su centralidad para lograr resultados de desarrollo.

10. Visualización y concentración en los Estados Frágiles. Especial referencia a la promoción del desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad.

No obstante, la cumbre de Busan también ha sido testigo de ocasiones perdidas para corregir problemas tradicionales y reforzar la articulación del sistema de cooperación internacional al desarrollo entre sus distintos y diversos actores:

1. Decisiones políticas de alto nivel, pero sin ser compromisos jurídicamente vinculantes.

2. Las reglas del juego de Busan (indicadores, sistemas de evaluación, monitoreo) quedan pendientes. El Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF) tiene hasta junio de 2012 para establecer, con el apoyo de la OECD y del PNUD, una plataforma institucional de alto nivel político que permita implementar los objetivos acordados en el HLF4.

3. Eficacia de la ayuda a dos velocidades. Los donantes tradicionales deben acatar lo firmado, pero los compromisos tienen carácter voluntario para los donantes emergentes. Potencias emergentes como China e India firman el documento, pero logran incluir una cláusula que deja claro (en

su párrafo segundo) que los compromisos que se aplican a la ayuda tradicional se diferencian de las que se aplican a la cooperación Sur-Sur.

4. Alianza demasiado light en cuestiones cruciales, como la desvinculación de la ayuda y el uso de los sistemas nacionales del país receptor para gestionar la ayuda.

5. Las antiguas concepciones de la CID quedan obsoletas. Los donantes tradicionales del CAD, hasta el momento autores únicos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, deberán ahora establecer vínculos y acuerdos con diferentes grupos de actores y socios:

- Donantes y donantes receptores OCDE
- Donantes y donantes receptores en proceso de incorporación a la OCDE
- Donantes árabes
- Donantes de cooperación Sur- Sur
- Organismos multilaterales
- Sector privado
- Países socios

6. Caída del volumen de la AOD. Con la crisis financiero económica internacional la Ayuda Oficial al Desarrollo de los donantes tradicionales miembros del CAD de la OCDE cae sin pudor. Se confirma una gran ocasión perdida de haber llegado al 0,7% de AOD, compromiso posible y adoptado por todos hace ya diez años en Monterrey.

7. Aumento de la ayuda de nuevos donantes. Los donantes tradicionales pierden la batuta de la eficacia de la ayuda, al dejar de ser los primeros donantes en volumen de ayuda. La filantropía, la responsabilidad social corporativa del sector privado y las potencias emergentes, por el volumen que otorgan de ayuda, ponen en jaque las antiguas reglas de la eficacia de la ayuda. Los nuevos instrumentos y donantes entran con fuerza y tesón en la agenda de la ayuda, replanteando compromisos ya acordados.

8. Reconocimiento mayor de la Ayuda No Oficial. Aumenta el reconocimiento creciente de que la AOD es sólo una

pequeña parte de un espectro mucho más grande de la financiación para el desarrollo. Los ingredientes clave son, en primer lugar, los recursos nacionales, la inversión extranjera directa, los flujos de largo plazo de préstamos privados, las remesas de los migrantes y la filantropía individual y corporativa, canalizada a través de intermediarios, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

9. Voluntad de establecer alianzas para el desarrollo, pero sin establecer la forma de hacerlo ni recomendaciones al respecto.

10. Incógnita de quien gobernará ahora la nueva alianza mundial.

Por todo ello, podemos decir que Busan ha supuesto básicamente un acuerdo de mínimos cargado de buenas intenciones, que intenta contentar a todos los actores -en su diversidad y complejidad- presentes en la Cumbre. Así, la declaración final de Busan ha buscado un denominador común más modesto, pero asumible por todos. Resta ver el compromiso real de los distintos actores -tradicionales y nuevos- por profundizar en los principios consensuados, por aumentar su coordinación y, en definitiva, por la puesta en marcha de la necesaria Alianza Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, en un mundo cada vez más interdependiente y necesitado de actuaciones globales, frente a problemas globales -y comunes- a todos los países y habitantes del planeta.

UNA APUESTA DE ESF: LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN

Eba Armendáriz, Freest Saralegui Harries y M^a. Luisa Gil Payno (Economistas sin Fronteras)

Economistas sin Fronteras (EsF) nació hace 15 años de la mano de un grupo de economistas preocupados por las injusticias económicas y sociales que padecen millones de personas en el mundo. El convencimiento de que estas injusticias económicas y sociales tienen su origen en un modelo económico que genera pobreza y desigualdad y que no garantiza el cumplimiento de los Derechos Humanos determinó la definición de la misión de la organización: “contribuir a generar cambios que permitan alcanzar unas estructuras económicas y sociales justas y solidarias, basadas en los derechos humanos universales, el desarrollo humano sostenible y la responsabilidad social”.

Esta filosofía impregna la labor que EsF realiza en los diferentes campos en los que trabaja: entre ellos, la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con ella, el trabajo que EsF realiza en el campo de la cooperación se centra fundamentalmente en dos líneas de acción. Por una parte, apoyar procesos que promuevan el respeto, cumplimiento y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en los países del Sur. Por otra, acompañar procesos de fortalecimiento y articulación de actores y movimientos sociales para fomentar su participación en el diseño y seguimiento de las políticas públicas.

Tal y como figura en el Código de Conducta de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España¹, suscrito por EsF, entendemos que el trabajo en cooperación debe partir del protagonismo de las organizaciones del Sur, evitando el paternalismo y la generación de relaciones de dependencia. Las relaciones de asociación establecidas

con nuestros socios del Sur están basadas en objetivos comunes y en una visión de trabajo compartida, y diseñadas bajo principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad. Además, estas relaciones son estables y coherentes, y no están vinculadas exclusivamente a la ejecución de proyectos, sino que responden a estrategias conjuntas de largo plazo, que descansan en procesos de reflexión y análisis conjuntos y en la creación de espacios de intercambio y aprendizaje mutuo. Estas organizaciones socias constituyen referentes sectoriales de EsF en aquellos ámbitos en los que están especializadas.

Pero pensamos que la cooperación para el desarrollo debe ir más allá de la ejecución de proyectos y programas en los países del Sur, ya que, por muy bien diseñadas y ejecutadas que estén estas intervenciones, su capacidad de impacto en la erradicación de una pobreza que tiene su origen en problemas de carácter global y estructural inherentes al modelo económico actual es muy limitada.

Este modelo económico, basado en el crecimiento, no prioriza el bienestar de las personas ni protege sus derechos, no tiene en cuenta los límites naturales del planeta, permite la especulación financiera y que las empresas actúen sin tener en cuenta las consecuencias sociales y medioambientales de su actividad y se rige por unas reglas comerciales asimétricas e injustas. Es un modelo globalizado en el que los Estados nación tienen cada vez menos margen de actuación, al mismo tiempo que se produce un vacío de gobernanza a nivel internacional y crece el poder financiero y de las grandes transnacionales. Un modelo que, cada vez más, subordina los intereses del Estado (y, por lo tanto, de la ciudadanía) a los de los mercados.

¹ Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Código de conducta de las ONG de Desarrollo, 2008.

La lucha por la erradicación de la pobreza, objetivo último de la cooperación, precisa de cambios profundos en las políticas nacionales e internacionales. Para acabar con la pobreza y la desigualdad es necesario, entre otros aspectos, recuperar el protagonismo de los Estados frente a los mercados; centrar la acción en la reforma del sistema financiero y del sistema comercial; frenar un modelo de desarrollo que pone en peligro la sostenibilidad ambiental del planeta; establecer mecanismos legales que obliguen a las empresas a cumplir con los Derechos Humanos; y crear un sistema de coordinación y gobernanza internacional. Estos cambios sólo serán posibles con una ciudadanía global solidaria y comprometida, que exija a sus gobiernos y a las instituciones y organizaciones internacionales unas políticas coherentes con el desarrollo humano sostenible.

Por ello, es imprescindible que las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) de los países del Norte, como parte del trabajo que realizamos en cooperación, tengamos un papel más activo en educación para el desarrollo. Así, en EsF apostamos por una educación para el desarrollo que contribuya a generar, en el Norte, una ciudadanía crítica informada sobre las consecuencias del modelo de desarrollo actual y de las políticas sobre las sociedades de los países del Norte y del Sur, especialmente sobre las más vulnerables. Una educación para el desarrollo que promueva la participación política y la movilización social, con el fin de impulsar cambios en el modelo económico vigente y en las políticas que obstaculizan el desarrollo.

El trabajo en cooperación es primordial, a su vez, para sustentar y enriquecer las acciones de educación para el desarrollo, pues nos acerca las luchas sociales y políticas

de las poblaciones del Sur y nos permite formar alianzas y redes internacionales desde las que plantear estas demandas y trabajar conjuntamente.

En el contexto actual, caracterizado por un incremento generalizado de la desigualdad (tanto entre países como dentro de los mismos) y de recorte de derechos sociales; en el que, con la excusa de la crisis, se están reduciendo los fondos públicos destinados a gastos sociales, entre ellos a cooperación para el desarrollo; y en el que vuelve a imponerse la lógica del crecimiento económico como motor esencial del desarrollo, el compromiso de la ciudadanía con la erradicación de la pobreza y con unas políticas coherentes con el desarrollo es más necesario que nunca. Por ello, desde Economistas sin Fronteras consideramos que es fundamental que, en el marco de nuestras intervenciones de cooperación, continuemos trabajando en el ámbito de la educación para el desarrollo para hacer posible una economía y un mundo más justos y equitativos.

EL LIBRO RECOMENDADO: JOSÉ ÁNGEL SOTILLO, *EL SISTEMA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. ACTORES, FORMAS Y PROCESOS*, INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN Y LOS LIBROS DE LA CATARATA, MADRID, 2011.

José Manuel García de la Cruz (Universidad Autónoma de Madrid)

Desde hace mucho tiempo, quizá demasiado, se ha impuesto en las ciencias sociales un pensamiento práctico, buscador de soluciones a problemas dados, es decir, sin cuestionar ni su origen ni su importancia, y reducido a la mejora de la eficiencia de las aplicaciones, sin atender a los posibles efectos derivados de esas mismas soluciones. El mundo es como es y cada problema tiene su solución. La cooperación para el desarrollo no ha escapado de esta deriva. Se coopera porque existen compromisos internacionales o porque todavía late en el corazón de las personas un cierto compromiso ético que empuja a la sociedad a contribuir a la solución de los problemas que impiden a buena parte de una renovada sociedad mundial vivir dignamente y sin graves carencias. Pero así como se diluye aceleradamente la crítica a nuestro sistema económico, igualmente se obvia cualquier análisis crítico sobre por qué perduran los problemas, a pesar de los innegables esfuerzos financieros realizados durante los últimos cincuenta años como cooperación internacional al desarrollo.

Pues bien, en esta obra, el profesor José Ángel Sotillo nos ofrece una serena reflexión sobre la cooperación para el desarrollo, su origen, las circunstancias que la han consolidado en el espectro de las relaciones internacionales y sobre sus consecuencias para la propia dinámica del desarrollo mundial.

La propuesta del autor no es, por lo tanto, práctica, sino más bien una invitación al lector para que comparta sus inquietudes. Además, ofrece un referente analítico: la teoría de las relaciones internacionales. Y por si esto no bastara, se esfuerza en cada tema de los estudiados por acercar al lector sus aportaciones personales mediante referencias en la literatura, el cine o la música. De tal forma que el texto

salpica la reflexión sobre el desarrollo y sobre las políticas de desarrollo y cooperación con versos de Mario Benedetti, palabras de Mario Vargas Llosa, canciones de Cabral y Cortez o diálogos de Alicia en su país de las maravillas. Al mismo tiempo, el libro recoge declaraciones y compromisos internacionales, desde el manoseado Cuarto punto de la Declaración del Presidente de los EE.UU. Harry S. Truman en 1949 a otras más recientes, como la del G-20 en su cumbre de Seúl, en 2010, sobre el crecimiento compartido, que sirven para cuestionar los resultados de una política que en gran medida ha sido un fracaso. No por su necesidad, sino por cómo se ha ejecutado, la orientación que ha seguido y, sobre todo, los intereses a los que ha respondido.

Tras una estimulante presentación por parte de Carmelo Angulo, José Ángel Sotillo presenta su libro con un “Aviso a navegantes” en el que define sus objetivos al escribirlo, sus preocupaciones y su ambición de contribuir a una reflexión sobre la cooperación. Igualmente, expone su intención de abordar la cooperación desde la perspectiva específica de las ciencias sociales y en particular de la teoría de las relaciones internacionales, pero, aclara, desde la razón y el corazón.

En el primer capítulo, “El desarrollo y las formas de cooperación”, se presenta el debate sobre los términos: desarrollo y subdesarrollo, ayuda, cooperación. No es un debate estéril, sino que, como el autor explica, está lleno de interpretaciones ideológicas. No se queda ahí: presenta contribuciones novedosas, como el decrecimiento o las propuestas desde Bolivia sobre el “buen vivir”. El lector no puede evitar preguntarse ¿qué estamos haciendo? A cuya respuesta se trata de ayudar en el capítulo 2, “Imagen

y percepción de los países subdesarrollados”, sin que se pueda evitar que las dificultades aumenten, al colocarnos a nosotros mismos en el centro de la respuesta. ¿Qué somos, ricos o pobres? ¿Nos desarrollamos o subdesarrollamos a los demás?

El tercer capítulo, “Relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo”, plantea la oportunidad que ofrece la teoría de las relaciones internacionales para analizar la cooperación al desarrollo, perspectiva que aplica a continuación en los capítulos 4 y 5. Si en el primero la cooperación se enmarca dentro de la historia de las relaciones internacionales (la guerra fría, el mundo bipolar y su radical transformación desde finales de los años ochenta), en el capítulo 5 se introduce los retos que para la cooperación para el desarrollo ha significado la globalización en sus varias dimensiones (como el pensamiento único, los atentados terroristas y la lucha contra el terror), y cómo, en ese contexto, las propuestas emanadas de las cumbres internacionales han producido una nueva estrategia contenida en los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Declaración de París o la Agenda de Accra, que han incorporado nuevas formas de cooperación y a nuevos actores, particularmente privados, a la cooperación internacional.

La preocupación de José Ángel Sotillo por lo que puedan ser las políticas de cooperación en una situación de gran transformación, como consecuencia de la crisis financiera de las economías más desarrolladas, la comparte en el capítulo 6, sin esconder su insatisfacción sobre el funcionamiento de la economía mundial y su repercusión sobre las sociedades más débiles. Sin embargo, el aparente pesimismo se supera en el capítulo con el que se cierra el libro, el 8, “Algunas reflexiones finales. La insuficiente cooperación internacional en el mundo del siglo XXI”, donde, al tiempo que denuncia los magros resultados, se reivindica la construcción de una nueva conciencia social sobre la que establecer nuevas formas de cooperación, a partir de la necesidad de superar los retos ineludibles que la humanidad tiene delante y afrontar las oportunidades de

las nuevas tecnologías, especialmente las relacionadas con la comunicación. Sin embargo, el autor no puede evitar la pregunta ¿hay alternativas? La respuesta la debe dar el lector.

El autor se deja acompañar con breves pero interesantes contribuciones de otros expertos en cooperación internacional. Así, Juan Manuel Toledano y Héctor Sainz explican la relevancia de la nueva orientación de la cooperación por programas respecto del enfoque proyectual; Enara Echart Muñoz plantea la necesidad de nuevas visiones sobre el desarrollo; Javier Bernabé Fraguas recuerda la importante contribución de los medios de comunicación a la consolidación de una nueva ciudadanía; Juncal Gilsanz Blanco aborda la importancia del enfoque basado en derechos humanos; María Carballo de la Riva introduce a las migraciones en el debate sobre el desarrollo; Carlos Illán, la importancia de la democracia y la participación social; Francisco Rey Marcos, la relación entre la ayuda de emergencias y el desarrollo; Cecilia Carballo de la Riva anima al debate sobre el cambio global; Bruno Ayllón expone las posibilidades de la cooperación Sur-Sur y triangular; y Javier Surasky concluye el capítulo de las colaboraciones recordando y defendiendo la contribución de una nueva cooperación al desarrollo a la construcción de un nuevo mundo.

Adicionalmente, Juan Pablo Prado Lallande contribuye con un anexo que ofrece la cronología histórica de la cooperación para el desarrollo, que inicia en 1812, con la Declaración del Congreso de los EE.UU. sobre la atención a los entonces afectados por el terremoto de Venezuela, y concluye en 2011, con el Cuarto Foro de Alto Nivel de la OCDE, celebrado en Busan, Corea del Sur. De los EE.UU. a Corea del Sur, todo un amplio recorrido por la historia de la cooperación y las relaciones internacionales. En definitiva, y aunque con las imperfecciones que cualquier obra ambiciosa presenta, el autor desmiente a Robe Iniesta (Extremoduro): en este caso, el trabajo muestra el talento del autor.

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

Birdsall, N., Kharas, H. y Perakis, R., “Measuring the Quality of Aid: QUODA Second Edition”, Executive Summary for the Fourth High Level Forum of Aid Effectiveness, Busan, Korea, Center for Global Development / Global Economy and Development at Brookings, noviembre de 2011.

Fernández de Losada, A., Rimez, M., Godínez, V. (coord.), “De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local”, Colección de Estudios de Investigación Nro. 7, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2009

Fernández de Losada, A., “Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local”, Anuario de la cooperación descentralizada 2009, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, 2010.

Godínez, V., Romero, M. H. (eds.), Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina, Municipalidad de Valparaíso-Diputació de Barcelona-Comisión Europea, Valparaíso, 2005

Kharas, H., “Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness”, ARI 164/2011, Real Instituto Elcano, diciembre de 2011.

Malé, J. P., “Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”, Anuario de la cooperación descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, 2008.

Martínez, I., Sanahuja, J. A., La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, Fundación Carolina, Documento de Trabajo n.º. 38, Madrid, diciembre de 2009.

Mesa, M., “Otras formas de cooperar: presión política y educación”, Papeles. Cuestiones Internacionales de Paz, Ecología y Desarrollo, Centro de Investigación para la Paz, n.º 55, verano de 1995.

Olivié, I. (coord.), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”, Informes Elcano, n.º 13, Real Instituto Elcano, diciembre de 2011.

Pérez, A., Crisis y debate en la cooperación descentralizada, Documento ARI/98/2011, Real Instituto Elcano Madrid, 25 de mayo de 2011.

Posición de la UE al 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda -Busan: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Proposal for the EU common position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan”, Bruselas, 7 de septiembre de 2011.

Posición de los países africanos al 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda -Busan: “Final draft African Consensus and position on development effectiveness. Aid reform for Africa’s development”, septiembre de 2011.

Rimez, M., “Rumbo a Seúl II. Los gobiernos locales y regionales en la construcción de la agenda de la cooperación internacional”, Revista Observa, n.º. 8, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina, Montevideo, 2010.

ENLACES DE INTERÉS

Rogerson, A., “Key Busan challenges and contributions to the emerging development effectiveness agenda”, Background note, Overseas Development Institute, noviembre de 2011.

Romero, M. H., “La Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, Anuario de la cooperación descentralizada 2005, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina, Montevideo, 2006.

Romero, M. H., “Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina”, Anuario de la cooperación descentralizada 2009, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina, Montevideo, 2010.

Schulz, N., “Las políticas de desarrollo españolas: obstáculos para el progreso”, FRIDE Policy Brief 29, 2010.

WP-EFF, “Second Draft Outcome for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Korea, 29 November-1 December 2011”, Proposal by the Co-Chairs, DCD/DAD/EFF(2011)11, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, septiembre de 2011.

www.observ-ocd.org
Sitio web del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina.

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>
Sitio web sobre el Foro de Busan.

http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/busan_2011/busan_2011_hacia_una_ayuda_al_desarrollo_mas_eficaz
Sitio web sobre el Foro de Busan.

www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/countries/latin-america-and-the-caribbean.html Posición de los países latinoamericanos al 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda –Busan.



Economistas
sin Fronteras



Dossier nº. 5, abril de 2012:

**La cooperación al desarrollo
en tiempos de crisis. Nuevos
actores, nuevos objetivos.**