

Departamento de Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional en 2008: la Efectividad en el centro de la Agenda

Por Javier Surasky*

El año 2008 ha sido importante en el área de la cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en tanto ha sido testigo de un encuentro internacional que reunió en la ciudad de Accra a representantes del Norte y el Sur para continuar con los debates iniciados en París en el año 2005 respecto de la búsqueda de una ayuda más eficaz.

También ha sido un período en el cual se han producido cambios en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas que son consecuencia de la reunión de la Asamblea General de dicha Organización (AGNU) que en el año 2005 dedicó parte de sus trabajos al seguimiento del primer quinquenio desde la puesta en marcha de los ODM.

En el campo de la Ayuda Oficial al Desarrollo veremos algunas mejoras respecto del año 2007, aunque marcadas por su evidente insuficiencia para concretar compromisos asumidos por los donantes a lo largo de décadas.

En consecuencia 2008 es un año que nos muestra ya claramente el afianzamiento de nuevas tendencias y cambios en la agenda de la CID y por lo tanto abre nuevas discusiones y posibilidades de labor, una tarea que seguimos afirmando como urgente especialmente para los países del Sur, que estamos ahora a las puertas de plantear una visión propia de la CID y de los problemas propios de perseguir la dignidad humana en un marco de niveles insuficientes de Desarrollo.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2008

En setiembre de 2008 el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) publicó la actualización de la lista de países receptores de AOD, cuya vigencia se extenderá hasta 2010.

* Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria, UNIARA, España. Magíster en Relaciones Internacionales, IRI, UNLP. Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Tabla 1:
DAC List of ODA Recipients
Effective for reporting on 2008, 2009 and 2010 flows

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < \$935 in 2007)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$936-\$3 705 in 2007)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 706-\$11 455 in 2007)
Afghanistan	Côte d'Ivoire	Albania	Anguilla
Angola	Ghana	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Kenya	Armenia	Argentina
Benin	Korea, Dem. Rep.	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	Kyrgyz Rep.	Bolivia	Belarus
Burkina Faso	Nigeria	Bosnia and Herzegovina	Belize
Burundi	Pakistan	Cameroon	Botswana
Cambodia	Papua New Guinea	Cape Verde	Brazil
Central African Rep.	Tajikistan	China	Chile
Chad	Uzbekistan	Colombia	Cook Islands
Comoros	Viet Nam	Congo, Rep.	Costa Rica
Congo, Dem. Rep.	Zimbabwe	Dominican Republic	Croatia
Djibouti		Ecuador	Cuba
Equatorial Guinea		Egypt	Dominica
Eritrea		El Salvador	Fiji

Ethiopia	Georgia	Gabon
Gambia	Guatemala	Grenada
Guinea	Guyana	Jamaica
Guinea-Bissau	Honduras	Kazakhstan
Haiti	India	Lebanon
Kiribati	Indonesia	Libya
Laos	Iran	Malaysia
Lesotho	Iraq	Mauritius
Liberia	Jordan	Mayotte
Madagascar	Macedonia, Former	Mexico
Malawi	Yugoslav Republic of	Montenegro
Maldives	Marshall Islands	Montserrat
Mali	Micronesia, Feder- ated States	Nauru
Mauritania	Moldova	Oman
Mozambique	Mongolia	Palau
Myanmar	Morocco	Panama
Nepal	Namibia	Serbia
Niger	Nicaragua	Seycheles
Rwanda	Niue	South Africa
Samoa	Palestinian Adminis- tered Areas	St. Helena
São Tomé and Prín- cipe	Paraguay	St. Kitts-Nevis
Senegal	Peru	St. Lucia
Sierra Leone	Philippines	St. Vincent and Grenadines
Solomon Islands	Sri Lanka	Suriname
	Swaziland	

Somalia		Syria	Trinidad and Tobago
Sudan		Thailand	Turkey
Tanzania		Tokelau	Uruguay
Timor-Leste		Tonga	Venezuela
Togo		Tunisia	
Tuvalu		Turkmenistan	
Uganda		Ukraine	
Vanuatu		Wallis and Futuna	
Yemen			
Zambia			
<p>HIPCs: Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo (Dem. Rep.), Congo (Rep.), Côte d'Ivoire, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Kyrgyz Republic, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda and Zambia</p>			

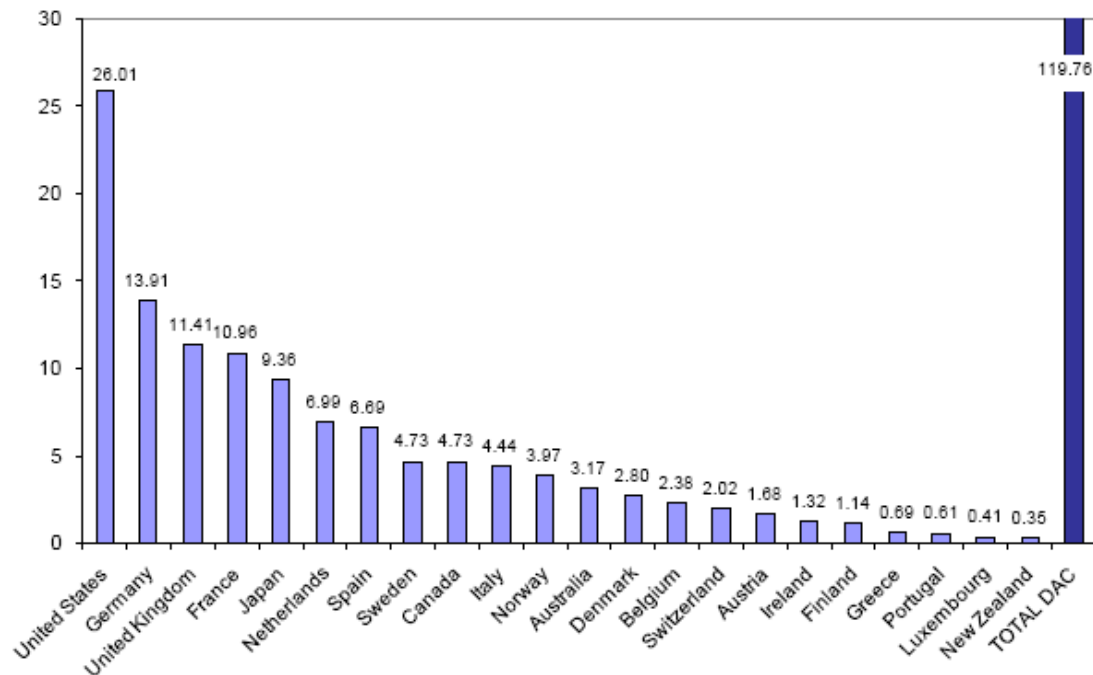
La comparación de esta lista con la anterior nos muestra la “graduación” –pérdida de la capacidad de ser elegido como receptor de AOD- de Arabia Saudita, y los “ascensos” desde países de ingresos bajos a países de ingresos medios-bajos de Camerún, Congo, India, Moldova, Mongolia y Nicaragua; y de este grupo al de ingresos medios-altos de Belarús, Brasil, Cuba, Fiji, Jamaica, Kazajstán; Montenegro, Serbia y Surinam. No se identifican “caídas” de países.

Entrando ya a lo que respecta específicamente a los flujos de AOD un primer dato a destacar es que la misma, en términos netos, ha crecido en 2008 respecto a los años inmediatamente anteriores.

Los aumentos representan un alza del 10,2% en términos reales -alcanzando la cifra de 119.8 mil millones de dólares estadounidenses- lo que representa el 0,30% -en 2007 fue el 0,27%- del PBI combinado de los Estados miembros del CAD, tal como se refleja en los cuadros 1 y 2 a continuación.

Cuadro 1:

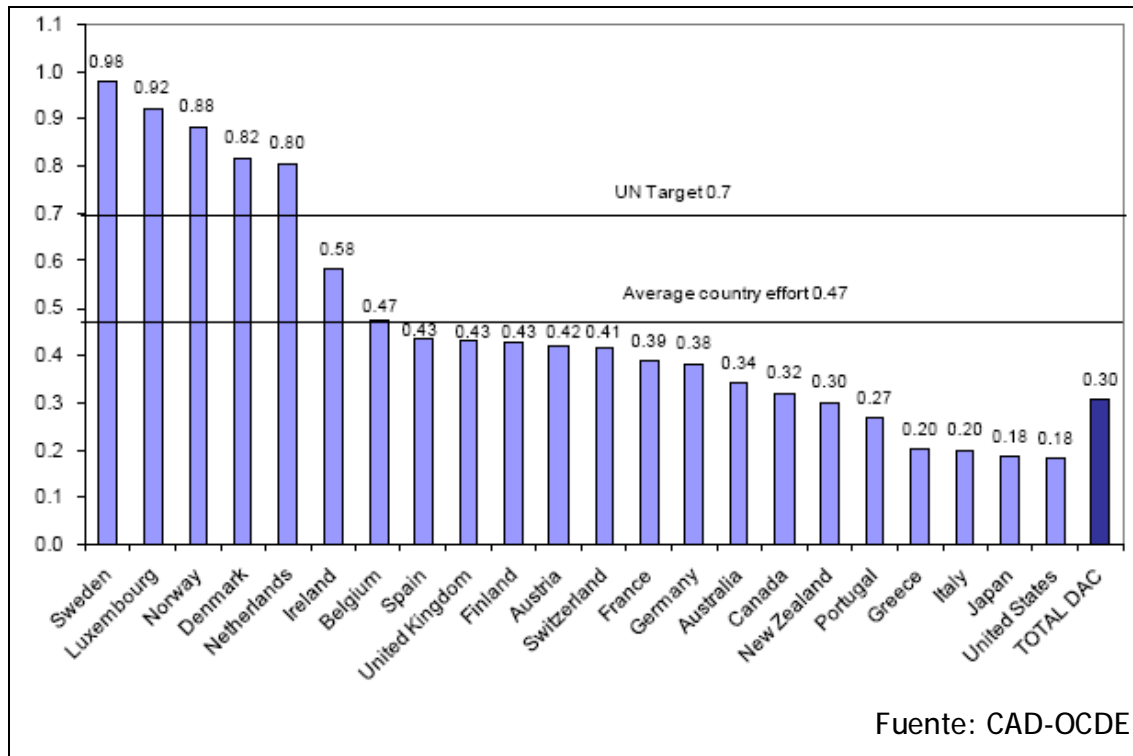
AOD neta de los donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE en 2008 (en miles de millones de dólares estadounidenses)



Fuente: CAD-OCDE

Cuadro 2

AOD neta de los donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE en 2008 (en porcentaje de su PBI)



Siguiendo la mirada nominal de los montos de AOD nuevamente los Estados Unidos se presentan como el principal aportante, y tampoco observamos cambios en la lista de los 5 principales donantes, aunque sí una modificación dentro de ese grupo respecto de 2007 al ubicarse el Reino Unido como el tercer donante de acuerdo al monto neto de contribuciones desplazando a Francia, aunque en ambos casos verificamos crecimiento de las aportaciones respecto del año anterior.

La AOD brindada por los Estados Unidos creció en 2008 casi un 17% en términos reales, concentrándose los incrementos en los Países Pobres menos Desarrollados (PPMD) y en la región del África Subsahariana (incrementos del 40,5 y del 38.3% respectivamente). En una mirada temática el principal incremento en la ayuda estadounidense se dio en el campo de la ayuda humanitaria (creció en un 42,5% respecto de 2007).

Para el caso de los aportes combinados de los miembros de la Unión Europea (UE) que integran el CAD encontramos un incremento en términos reales de algo más del 8,5% lo que resulta en aportes por valor de 70,2 mil millones de dólares estadounidenses. De los 15 países que integran el grupo solo Austria muestra una caída en sus aportes reales de un 14%.

Si en cambio verificamos la AOD como parte del PIB nacional, lo que refleja el “esfuerzo” de ayuda que realizan los países, la situación cambia radicalmente y los Estados Unidos pasan del primero al peor lugar comparativo entre los donantes del CAD -compartido con Japón- aportando apenas el 0,18% de su PBI (0,02 puntos porcentuales por encima de su marca en 2007).

En el caso de Japón cabe destacar que este año se produce un incremento de 0,01 puntos porcentuales en su relación AOD/PBI lo que interrumpe una constante merma en la misma que se había iniciado en el año 2000 -coincidiendo con el nacimiento de los ODM- y que solo había encontrado excepciones en el período 2005-2006 sobre la base de operaciones de alivio de deuda, cuya consistencia como AOD es -cuando menos- discutible.

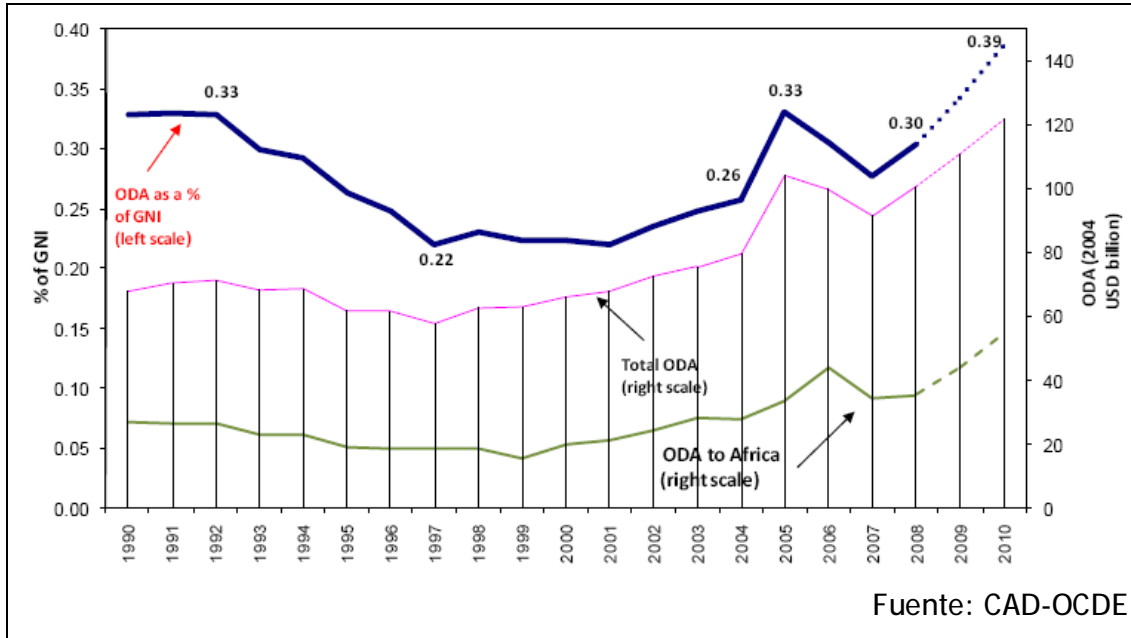
Los miembros del CAD que son parte de la UE han elevado también sus aportes en relación con su PBI combinado, llegando al 0,42%.

El cuadro 2 nos permite observar el ya tradicional incumplimiento de la meta acordada por los países donantes hace ya casi 40 años de aportar en concepto de AOD el 0,7% del PBI. Solo cumplen con dicho compromiso Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos. Al portar el 0,98 de su PBI Suecia se convierte en 2008 en el principal aportante desde la lógica de la relación PBI/AOD. Noruega cae desde esa posición en 2007 al tercer lugar por detrás de Luxemburgo tras reducir su ayuda en 0,1 punto porcentual.

El cuadro 3 nos permite un seguimiento en perspectiva histórica de la evolución de la AOD y los pronósticos realizados en el marco de la OCDE sobre su futuro inmediato.

Cuadro 3

AOD neta de los donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE 1990-2008 y previsiones hasta 2010

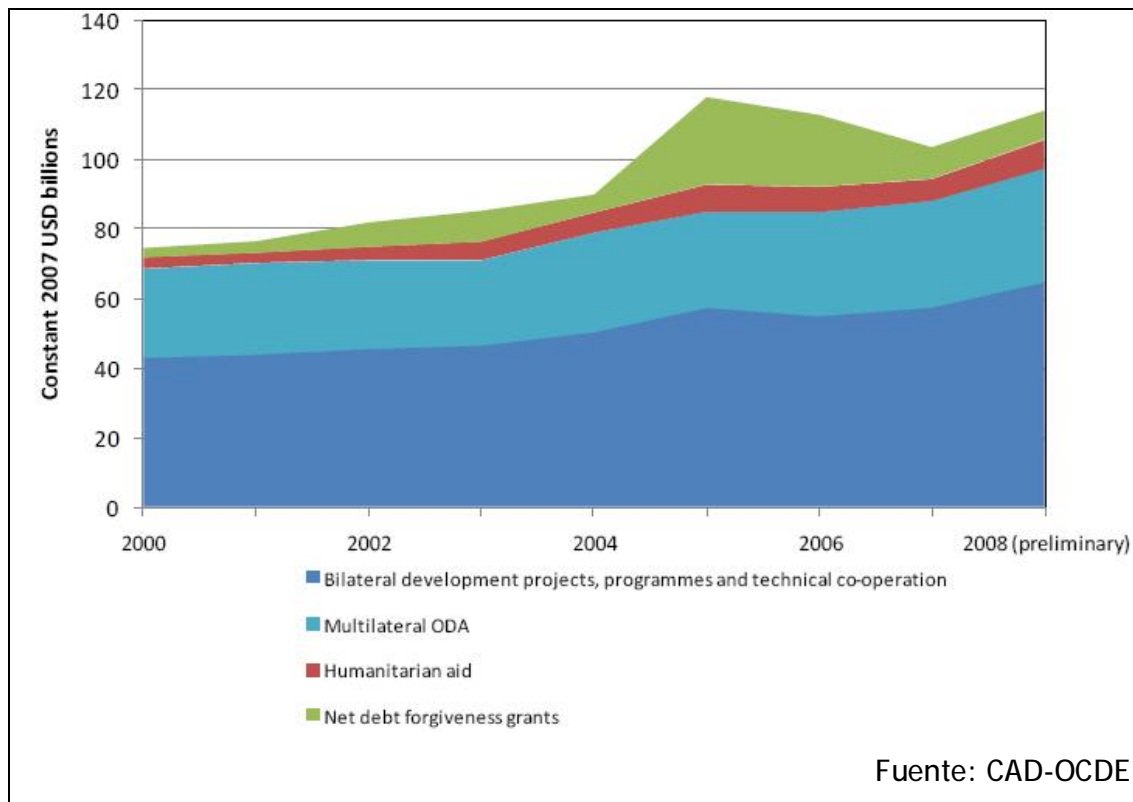


Las perspectivas de incremento en los montos de AOD son alentadoras pero demuestran que se seguirá sin cumplir los compromisos de financiación del Desarrollo internacionalmente acordados.

Concentrando nuestra atención en la segunda mitad del período contemplado hallamos cambios al interior de la AOD, tal como se reflejan en el cuadro 4.

Cuadro 4

Composición de la AOD de los donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE 2000-2008



Como se ve el principal incremento viene dado por los aportes a proyectos, programas y apoyo a la cooperación técnica (12,5% en comparación con 2008); tras el pico alcanzado en 2005 y 2006 el alivio de deuda parece volver a estabilizarse en niveles más elevados que los registrados hasta antes del inicio de las mega operaciones en ese campo.

No todo es CAD

Hasta aquí venimos siguiendo los datos oficiales de los países que integran el CAD, pero existen otros donantes que, por diferentes motivos, no son parte del "club CAD" ni aceptan las metodologías adoptadas en su seno para ejecutar y medir la CID.

De entre estos el mismo CAD toma en cuenta a aquellos países para los que cuenta con datos, reflejando en 2008 los cambios en los aportes netos de AOD realizados por la República Checa (-0.4%), Hungría (-7.4%), Corea (+31.5%), Polonia (-9.0%) y la República Eslovaca (+14.4%).

Un breve repaso a esta lista y a la de los miembros del CAD muestra inmediatamente la ausencia de países de relevancia en la escena internacional general y de la CID en particular tales como China, Rusia, Sudáfrica o Brasil. De hecho lo que está quedando por

fuera de los datos reseñados es el cada vez mayor campo propio de la cooperación entre países del Sur (CSS).

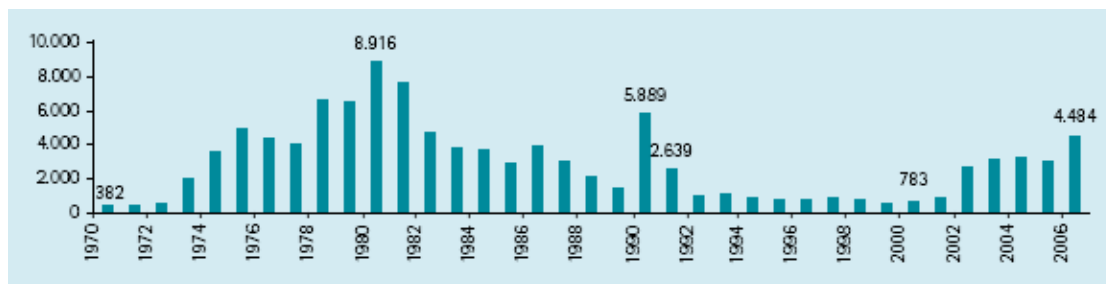
La ONU ha definido a la CSS “la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe sobre la aplicación de la CSS [DP/2004/26]).

Con un marcado crecimiento desde sus primeras acciones a mediados de la década de 1950, la CSS tomó carta de ciudadanía internacional hace exactamente treinta años cuando en 1978 se reunió en la ciudad de Buenos Aires la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, de la cual resulta el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).¹

Cuadro 5

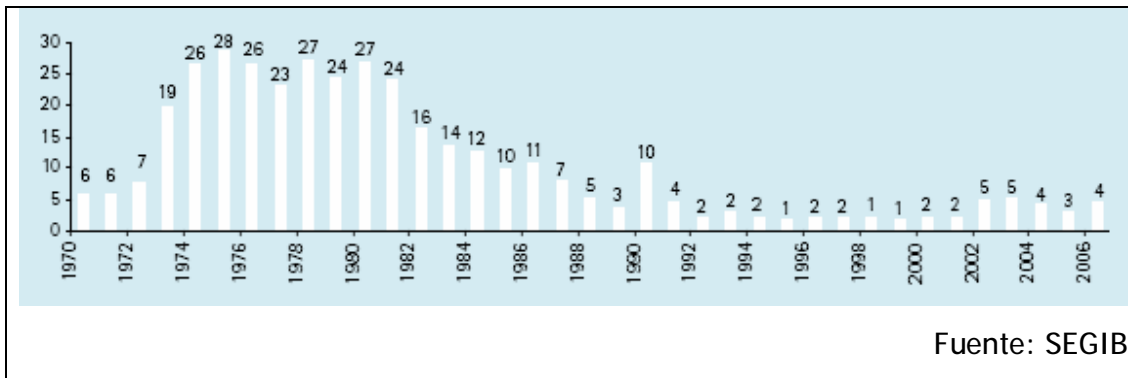
AOD neta de los donantes “No CAD” 1970-2007

en millones de dólares estadounidenses:



como porcentaje del total de la AOD:

¹ Originalmente la Cooperación entre países del Sur se conoció como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), en 2004 la AGNU dictó la Resolución “Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo” (A/Res/58/220 del 19 de febrero) modificando la denominación oficial de la cooperación entre países en desarrollo de CTPD a CSS.



Tras un largo camino andado la CSS viene en la actualidad a plantear una serie de nuevos debates en el campo de la CID: ¿son los parámetros de la cooperación tradicional Norte Sur aplicables a la CSS? ¿Debe ésta asumir como propios los compromisos y acuerdos logrados en el CAD respecto de la gestión y contabilización de la ayuda? Más aun, la CSS viene a contestar y poner en tela de juicio conceptos tales como “donantes-receptores” - prefiere hablar de “países socios”-, “economías emergentes” o la utilización del PIB como única variable en la determinar la capacidad de los Estados de ser receptores de AOD.

Dentro de los ocurrido en 2008 vale destacar el esfuerzo realizado por la Secretaría General de las Cumbres Iberoamericanas con la publicación de su Segundo Informe sobre la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica, trabajo en le que identifica 5 desafíos principales a ser enfrentados por la CSS:

- Optimizar el uso de los recursos disponibles.
- Mantener la búsqueda de consensos regionales en cuanto a la definición de las modalidades de la CSS, de su cuantificación mediante el establecimiento de un sistema común que posibilite comparar las acciones que llevan adelante los diferentes países.
- Resolver las dificultades financieras propias de la CSS y el paso de la realización de acciones puntuales a gestión de proyectos.
- Mejorar la coordinación de las acciones de CSS, lo que podría sugerir la creación de una única unidad coordinadora.
- Hallar fórmulas que aseguren que la cooperación que se ejecuta y las estrategias nacionales de Desarrollo de los países van en un mismo sentido y, estrechamente relacionado con ello, la sostenibilidad de los proyectos con recursos locales.

Creemos que lo más interesante es que, lo que en realidad sucede, es el planteamiento de un debate entre diferentes formas de concebir la CID o, dicho de otra forma, vemos emerger por primera vez -sobre la base de la CSS- un discurso político y técnico sobre la cooperación internacional propio de los países del Sur.

La Agenda de la financiación se desplaza hacia la efectividad: la reunión de Accra

A inicios de septiembre de 2008 se reunió en la ciudad de Accra (Ghana) el III Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda.

Esta reunión continúa el camino iniciado con la Declaración de París (DP) en 2005 donde se sellaron una serie de compromisos a ser alcanzados en el año 2011 y pretende ser más que una revisión de medio término de la implementación de la DP.

Buscando establecer consensos internacionales que incluyen tanto a países del Norte como del Sur sobre cómo gestionar la ayuda internacional para el Desarrollo la reunión de Accra tuvo como resultado tangible un documento titulado Agenda de Acción de Accra (AAA).

Desde un punto de vista político el encuentro mostró la necesidad de rediscutir la denominada "gobernanza global de la ayuda" en un contexto marcado por el creciente poder de los países del Sur, tradicionalmente meros expectadores en estos debates, y de crecientes desencuentros entre los donantes tradicionales de Ayuda al Desarrollo. En este sentido el futuro se presenta bastante caótico, lo que parece haberse asumido en el encuentro de Ghana al no poner fechas para el cumplimiento de los objetivos de la AAA, a diferencia de lo que se había hecho en la DP.

Desde una mirada técnica los principios de la DP son reelaborados a la luz de la experiencia transcurrida -y de los mencionados cambios políticos como escenografía- pudiéndose destacar las siguientes conclusiones:

Respecto de la Apropriación se llama a incluir en el diálogo a todos los actores del Desarrollo.

Respecto de la Alineación se pone énfasis en la utilización de las vías nacionales para canalizar la ayuda, haciendo pesar sobre los donantes la obligación de brindar explicaciones cuando decidan utilizar otras vías, aún cuando la valoración de los canales nacionales deba realizarse de manera compartida por donantes y receptores.

Respecto a la Armonización se reitera y refuerza la idea de que quien debe llevar el liderazgo de los procesos de Desarrollo es el país receptor de la ayuda.

Respecto de la Gestión orientada a resultados se hace referencia a la necesidad de mejorar capacidades estadísticas y de desagregado de datos.

Respecto de la Responsabilidad mutua se ha lanzado una Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda.

Cerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero solo en el tiempo.

El 25 de septiembre de 2008 tuvo lugar una reunión de Alto Nivel sobre los ODM, primer encuentro internacional de relevancia sobre el tema desde las modificaciones introducidas a los mismos como tibia conclusión del encuentro de 2005 en el marco de la AGNU.

Las conclusiones siguen siendo, tras haber superado la mitad del plazo existente para alcanzarlos, lo suficientemente amplias como para intentar evitar la vergüenza de lo insuficiente de los progresos realizados.

Los datos sobre la pobreza siguen siendo preocupantes: si ya el retroceso de la misma se estaba dando concentrado en dos países como China e India, ahora se suma que la crisis financiera internacional viene mostrando como una de sus consecuencias silenciadas cómo el ritmo de disminución de la pobreza extrema a nivel mundial se está deteniendo e incluso, en algunas regiones, se ha invertido nuevamente la tendencia.

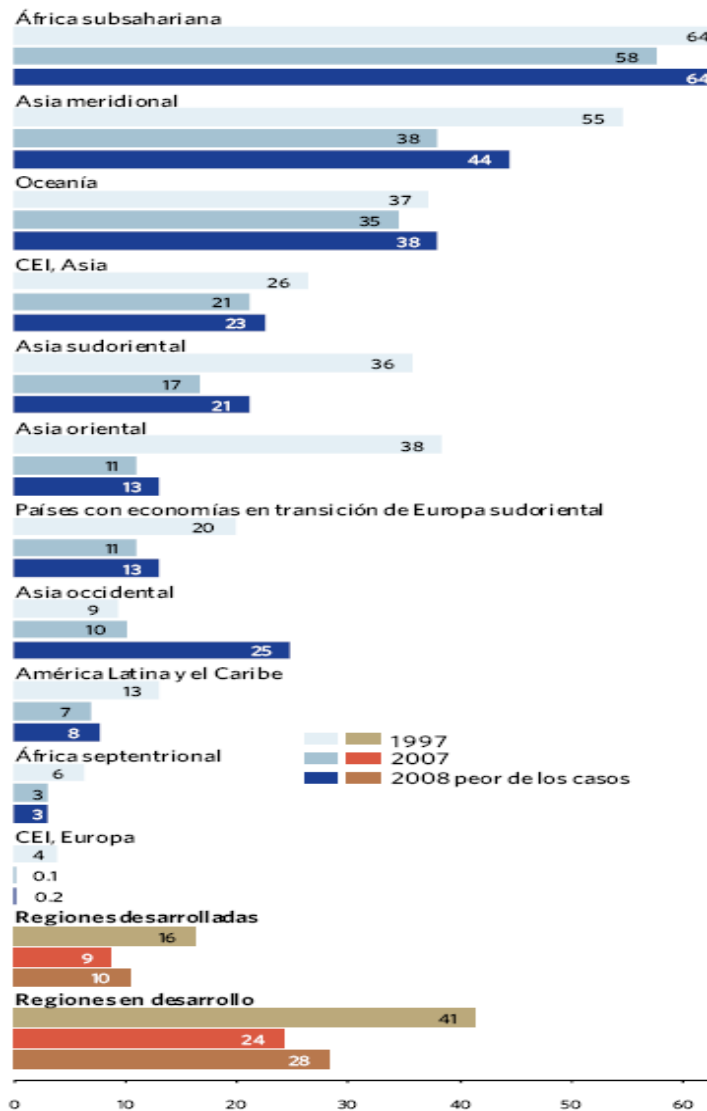
Vale agregar aquí que un trabajo realizado por Ravallión y Chen (ver en bibliografía) para el Banco Mundial reinterpreta la línea internacional de pobreza extrema elevándola de un dólar PPA -la que originalmente utilizaron los ODM en 2000- a 1,25 dólar PPA² -medida que comienza a utilizarse en 2008-.

Con el objeto de no repetir aquí la información contenida en el Informe de 2009 sobre los ODM de las Naciones Unidas incluido como parte de este capítulo del *Anuario en Relaciones Internacionales* vamos a utilizar solo un gráfico que presenta un fenómeno relativamente nuevo y preocupante por demás: la pobreza de los trabajadores empleados.

Cuadro 6

Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a \$1.25 por día, 1997,

2007 y proyecciones para el 2008 (Porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas

La concreción de los ODM se ve cada vez como menos probable y lentamente su lugar original de privilegio en la agenda internacional se va esfumando. En pocos años, si no se verifican tremendos cambios -cosa que hoy no parece posible- las Naciones Unidas habrán desperdiciado una vez más parte del capital ético que justifica su propia existencia.

Algunas conclusiones

El año 2008 ha sido muy activo en el campo de la CID. Basta con observar la cantidad y el nivel de los encuentros internacionales que se produjeron en la materia y las nuevas discusiones que empiezan a aflorar sobre todo a partir de la toma de posición de los países tradicionalmente receptores, y por tanto pasivos, de cooperación internacional.

El crecimiento de la CSS, los debates políticos en Accra, nuevas propuestas en danza para mejorar y aumentar la gestión y el volumen de la ayuda están en marcha.

Sin embargo no se verifican los progresos esperados y las razones son claras: la CID es una herramienta para el Desarrollo, pero aún en condiciones óptimas -que lejos están de las reales- no tiene la capacidad de acción suficiente para enfrentar

Las consecuencias combinadas de políticas comerciales, medioambientales, de producción y consumo entre otras que le son absolutamente adversas.

En este mínimo recorrido por el año 2008 nos está faltando la información de la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, cuyos resultados debíamos haber discutido hace ya varios años. Sin embargo no hay progresos, la rueda comercial no está dispuesta a dejar de girar sobre su actual eje y quienes tienen la capacidad de utilizar el volante se niegan a hacerlo escondiendo su falta de voluntad política tras discursos vacíos y debates huecos.

Es solo un ejemplo de tantos otros a los que podríamos referir y que nos sirven para recordar que la CID nunca podrá ser motor de un cambio mientras poderosas fuerzas se opongan, y posiblemente cuando estas fuerzas desaparezcan, si es que esto llega a suceder, la CID ya no sea necesaria en sí misma.

Ojalá algún día el capítulo sobre Cooperación Internacional del Anuario en Relaciones Internacionales del IRI deje de ser necesario, pero por ahora es seguro que tenemos muchos años de trabajo por delante.

Bibliografía

OCDE (2009) Development Cooperation Report, OCDE, Ginebra.

ONU (2009) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009, Naciones Unidas, Nueva York.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA [SEGIB] (2008) II Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica, SEGIB, Madrid.

RAVALLION, Martin y CHEN Shaohua (2009) The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty, Policy Research Working Paper 4703, Banco Mundial, Washington

SCHULZ, Nils-Sjard (2009, enero) "La eficacia en América Latina y el Caribe: ¿De la heterogeneidad a una agenda común?", Desarrollo en Contexto, número 18, enero de 2009, pp. 3-23.