

Departamento de Cooperación Internacional

Presentación

La Cooperación Internacional en 2010: el año en que todo tembló

Javier Surasky

Introducción:

Hace un año atrás comenzábamos la presentación de esta sección del Anuario del IRI en Relaciones Internacionales afirmando que 2009 había sido un año en el que la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se había movido

“en el complejo terreno de un mundo que busca la salida a la crisis financiera mundial que se iniciara en 2007 en los Estados Unidos y se extendiera a todo el globo”.

Un año más tarde las consecuencias de esa crisis siguen estando presentes como condicionante y contexto de lo sucedido en la CID.

El año se iniciaba con una tragedia que pondría en examen las capacidades de la cooperación internacional para responder a emergencias, por un lado, y para sostener un esfuerzo en el tiempo, por otro. El 12 de enero Haití se vio sacudida por un terremoto de 7 grados de Magnitud en la escala de Richter con epicentro a 15 kilómetros de Puerto Príncipe, su ciudad capital.

Se trató del sismo más fuerte registrado en la zona desde 1770 y sus efectos sobre el país más pobre de América siguen siendo estremecedores: según datos oficiales murieron cerca de 316.000 personas, aproximadamente 350.000 quedaron heridas, y más de 1,5 millones perdieron sus hogares (datos informados públicamente por el Primer Ministro de Haití, Jean-Max Bellerive, al cumplirse una año de la tragedia). La estructura del gobierno, como es obvio, colapsó.

Se sucedieron un sinnúmero de reuniones y de acciones de cooperación internacional en apoyo de Haití, pero los resultados a más de un año vista no son los esperados ni, mucho menos, los que se hubiesen deseado.

Más allá de reactivar los debates en torno a si la ayuda humanitaria debe ser considerada cooperación al desarrollo, la tragedia de Haití marca un punto de inflexión que permite poner en duda cuanto de “natural” hay en los desastres “naturales”: si bien el suceso del terremoto escapa a la capacidad humana de acción las consecuencias que dejó el mismo no se entienden sino en relación con la pobreza y la “invisibilidad” de Haití ante la sociedad internacional, magistralmente reflejada por “El Roto” (Andrés Rábago) viñetista del diario *El País* de España, en un trabajo publicado en ese periódico el día 20 de enero de 2010 que se incluye a continuación:

Los sismos siguieron afectando el planeta durante meses, pero no eran los únicos que hacían temblar la tierra: para mayo la crisis de la economía griega estaba desatada: el 5 de mayo en el marco de una huelga general contra el plan de ajuste griego tres manifestantes son asesinados por la represión del gobierno.

El mismo día pero del mes de agosto el mundo se asombra ante un derrumbe en una mina cercana a la ciudad de Copiapó, Chile, que deja atrapados a 33 mineros a 700 metros de profundidad. La historia llegaría a



elroto.elpais@gmail.com

un *happy ending* cuando el 13 de octubre todos los trabajadores fueron rescatados con vida en un operativo liderado por Chile que contó con el apoyo de varios países y que fue transmitido en directo por TV. Menos de un año después una regular película de cine narra la historia pero nadie dice nada respecto de por qué y cómo llegaron esas 33 personas a quedar sepultadas ¿Cuáles fueron los motivos del derrumbe? ¿Pudo evitarse? ¿Cuál era el “valor” de la vida de esas personas antes de ser protagonistas de un drama de escala mundial?

Podríamos seguir con los ejemplos, pero lo que ya es meridianamente claro es que la pobreza mata, en Haití, en Grecia, en Chile o en cualquier otro rincón del mundo, y la cooperación internacional parece no tener las respuestas que debería o, al menos, no puede ponerlas en acción.

La búsqueda de nuevos caminos de acción para la CID se torna un imperativo ante la incapacidad demostrada por la “nueva arquitectura” de la cooperación internacional y en particular por los magros resultados de sus dos puntales: los ODM y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

La Cooperación Sur-Sur (CSS) se posiciona así con nueva fuerza, planteando un paradigma diferente de CID al que inspira a la tradicional cooperación Norte-Sur. Crece el interés en la Cooperación Triangular (CT) como herramienta de acción, surgen nuevos debates en el seno del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) vinculados a nuevas fuentes de financiamiento, los BRICS continúan su camino “hacia arriba” y para fin de 2010 ya se encuentran disputando espacios con los PIIGS que no consiguen detener su caída. El G8 ya no actúa con impunidad decisoria y sus reuniones tienen lugar casi en paralelo con las del G20.

El mapa de la CID va dejando atrás una inercia que lo marcó durante las últimas décadas, pero aún es pronto para saber qué ocurrirá con los debates en marcha.

Por lo pronto, 2010 podrá ser recordado como el año en que la CID ha sido convocada por el contexto a ocupar un rol diferente, más activo y solidario, más abierto y horizontal, más decidido y necesario ¿tendrán los líderes mundiales la capacidad y la visión para dotarla de las herramientas que le resultan ahora indispensables o volveremos a andar un camino -ya conocido- hacia el vaciamiento de su sentido?

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2010

En términos netos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proveniente de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, según datos preliminares de la propia organización, alcanzó la suma de USD 128.728 millones millones¹, un incremento de 6,5 puntos porcentuales respecto del mismo concepto en 2009, porcentaje

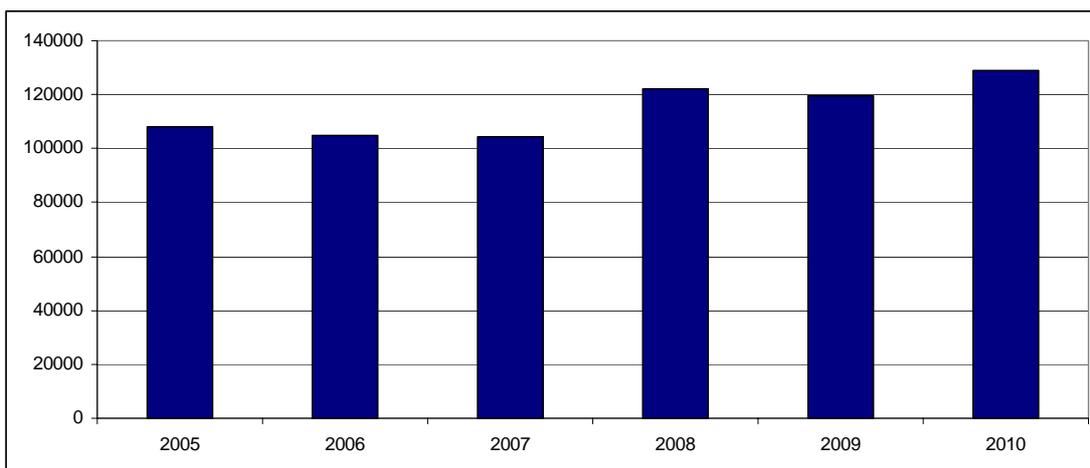
¹ Salvo indicación en contrario todos los datos referidos al año 2010 tienen carácter de preliminares

que cae levemente hasta el 5.9% si no se consideran las operaciones de condonación de deuda ni las de ayuda humanitaria.

Si consideramos la cifra de AOD Bruta, es decir sin reducir de los flujos de AOD los montos abonados por países receptores como repago de préstamos oportunamente otorgados, la cifra trepa hasta los USD 141.320 millones, 6,3% por encima del mismo concepto un año atrás.

El alza en los recursos lleva el nivel agregado a su nivel histórico más alto, aún por encima del volumen que se había reportado como AOD en 2005 cuando estaban en marcha grandes programas de condonación de deuda, asunto que hemos tratado en esta misma sección en aquel momento.

Gráfico 1: AOD neta proveniente de los miembros del CAD a precios corrientes (2005-2010)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la OCDE (QWIDS)

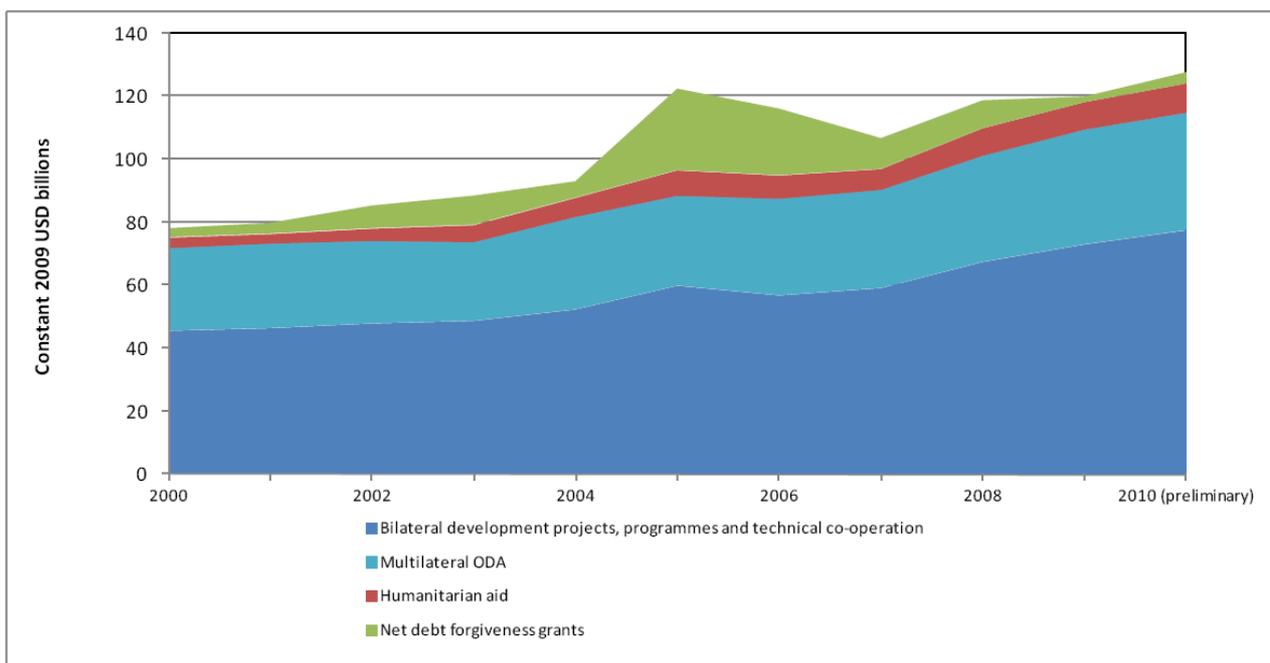
Estas cifras, que son sin duda una buena noticia, no llegan sin embargo a dar cumplimiento a varias de las promesas sobre financiamiento del desarrollo realizadas en 2005 en ocasión de la reunión del G8 en Gleneagles: la distancia entre lo comprometido y lo efectivamente aportado es de USD 19.000 millones de los cuales apenas USD 1.000 millones pueden deberse a un crecimiento del PBI menor al esperado como consecuencia de la crisis financiera internacional, según lo afirma el propio CAD.

Si entramos a considerar la composición de la AOD vemos que el principal incremento se ha producido en las ayudas bilaterales, manteniendo -e incluso potenciando- una

tendencia que se registra en todos los años de la última década con excepción del período 2005-2006, el mismo en el que la AOD en general caía sobre todo debido al final de las grandes operaciones de condonación de deuda a los países en desarrollo.

Se observan también crecimientos, aunque considerablemente menores, en los niveles de la ayuda canalizada por la vía multilateral y en la humanitaria. Las operaciones de condonación de deuda han vuelto a retomar sus niveles históricos tras el período 2001-2008 en el que jugaron un papel mayor en el conjunto de la AOD.

Gráfico 2: Composición de la AOD neta otorgada por los miembros del CAD (2000-2010)



Fuente: elaboración propia sobre datos de la OCDE (QWIDS)

El sector hacia los que se dirigió la AOD en 2010 de manera prioritaria fue el social, que agrupó el 42% de los recursos, seguido por los sectores económico (17%), ayudas multisectoriales (9%) y productivo (8%).

Aun contando con datos provisionales sobre los destinos sectoriales de la AOD de 2010 creemos relevante, a objeto de futuras comparaciones, presentar los últimos datos definitivos con que contamos al respecto: los pertenecientes a 2009:

Tabla 1: AOD de países miembros del CAD por sectores, en millones de USD a precios corrientes (2005-2009) y porcentaje por sector en 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009	% del
--	------	------	------	------	------	-------

Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - Anuario 2011

						total (2009)
I. Social infrastructure & services	29892,11	33620,96	37867,14	45174,39	45069,92	43%
I.1. Education	5739,55	7983,59	8431,1	9406,15	9321,45	
I.2. Health	3537,69	4501,86	4445,75	4865,87	4818,41	
I.3. Population pol./progr. & reproductive health	3175,44	4011,65	5645,13	7639,23	7040,48	
I.4. Water supply & sanitation	4567,41	3958,85	4412,24	5817,91	6513,57	
I.5. Government & civil society	9290,42	8767,26	11661,78	13175,49	13299,46	
I.6. Other social infrastructure & services	3581,52	4397,75	3271,15	4269,77	4076,53	
II. Economic infrastructure and services	10604,13	11235,6	12239,42	19513,77	15344,17	15%
II.1. Transport & storage	5100,28	4313,87	4134,04	9083,42	7373,86	
II.2. Communications	393,33	403,45	375,67	293,81	418,21	
II.3. Energy	3248,63	3794,07	3915,56	5686,18	3775,22	
II.4. Banking & financial services	1061,38	1338,22	2370,76	2818,8	2670,23	
II.5. Business & other services	800,51	1385,97	1443,38	1631,55	1106,62	
III. Production sectors	5190,6	4658,8	5760,42	7648,55	6704,91	6%
III.1. Agriculture, forestry, fishing	3311,27	2805,96	4352,19	4978,44	4930,27	
III.2. Industry, mining, construction	1387,43	827,85	829,57	1981,11	1089,74	
III.3.a. Trade Policies & Regulations	370,39	607,12	526,67	629,92	550,78	
III.3.b. Tourism	121,52	417,85	51,94	59,09	134,13	
IV. Multisector / cross-cutting	5978,1	5746,97	6628,89	6916,9	9205,6	9%
IV.1. General environment protection	1539,52	1444,26	2339,43	2674,29	3419,09	
IV.2. Other multisector	4438,58	4302,68	4289,45	4242,59	5786,46	
V. Total sector allocable (I+II+III+IV)	51664,88	55262,3	62495,85	79253,66	76324,58	73%
VI. Commodity aid / general prog. Ass.	2575,46	3049,2	4258,68	5482,66	5190,82	5%
VI.1. General budget support	1590,27	1905,97	3169,16	3731,08	3251,86	
VI.2. Dev. Food aid/food security ass.	890,32	939,33	1085,84	1550,7	1510,37	
VI.3. Other commodity ass.	94,87	203,91	3,69	200,89	428,63	
VII. Action relating to debt	25993,82	21843,28	9738,41	11167,22	2699,47	3%
VIII. Humanitarian aid	8009,82	6687,05	7200,16	9009,14	9151,57	9%
VIII.1. Emergency response	6263,52	6095,21	6313,62	8074,64	8017,8	
VIII.2. Reconstruction relief & rehabilitation	1326,53	542,91	727,21	659,65	689,26	
VIII.3. Disaster prevention & preparedness	7,68	48,96	159,4	274,83	444,52	
IX. Administrative costs of donors	3891,45	3994,4	4915,81	5794,62	5457,79	5%
X. Support to ngo's	1256,41	4433,02	1841,75	1279,46	1140,78	1%
XI. Refugees in donor countries	2004,26	1823,32	1969,68	2511,03	3087,31	3%
XII. Unallocated/unspecified	1745,02	2043,76	1400,03	1822,42	1748,95	2%
Total (V+VI+VII+VIII+IX+X+XI+XII)	97141,12	99136,33	93820,37	116320,21	104801,27	100%

Volviendo a la consideración de los datos no provisionales de 2010 vemos que no obstante los incrementos en términos netos y brutos, el resultado medido como "esfuerzo de

ayuda" -AOD como porcentaje del PBI de los donantes- nos lleva al mismo nivel que el del año 2005: 0.32%, apenas un 0,01% encima del registrado en 2009.

En cuanto al origen de los fondos, Estados Unidos continuó siendo el primer donante en términos netos con un aporte de USD 30.154 millones, un incremento de la AOD que brindó en 2009 que representa un 3,5% en términos reales. De la cifra de aportes netos referidos 9.400 millones se dirigieron a los países menos desarrollados (PMD)², lo que representa una suba de más de 16 puntos porcentuales respecto del mismo criterio en 2009 y que se explica en gran medida por el incremento de la ayuda norteamericana a Haití tras el terremoto (241% respecto del año inmediatamente anterior).

El segundo donante por volumen neto ha sido el Reino Unido (era el 4º en 2009) quien ha puesto USD 13.763 millones como AOD, lo que implica un alza de más de 19% respecto a 2009 y da continuidad a una tendencia iniciada varios años atrás.

Francia, Alemania y Japón completan el quinteto de los mayores aportantes de AOD con volúmenes de USD 12.916, 12.723 y 11.045 millones respectivamente. Inmediatamente detrás de ellos se ordenan Los países Bajos, España, Canadá con contribuciones de USD 6.351, 5.917 y 5.132 millones respectivamente. Ninguno de los restantes miembros del CAD ha conseguido superar la línea de los USD 5.000 millones de AOD con aportes que van desde USD 4.582 millones en el caso de Noruega hasta USD 353 millones en el de Nueva Zelanda.

Si estimamos la AOD brindada por el conjunto de los países de la UE que integran el CAD³ encontramos que la misma más que duplica la brindada por los Estados Unidos alcanzando un monto de USD 70.150 millones, un incremento del 6,7% respecto de 2009 que lleva a que estos 15 Estados sumados contribuyan con aproximadamente el 54% del total de la AOD originada en el CAD.

Realizando un análisis similar pero limitado a los Estados que integran el G7 encontramos que sus contribuciones sumadas alcanzan un valor neto de USD 88.844 millones a precios de 2010, lo que implica un incremento porcentual de sus aportaciones de un 8,5% respecto al año anterior (comparación sobre la base de valores a 2009).

² La referencia a países menos desarrollados, aún siendo ciertamente criticable desde lo filosófico, nos parece mejor que la tradicional referencia a Países Menos Adelantados (PMA).

³ Integrado por Reino Unido, Francia, Alemania, Países Bajos, España, Suecia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Austria, Irlanda, Portugal, Grecia, Luxemburgo.

Los cambios en los aportes netos realizados por cada uno de los países del CAD pueden verse en la siguiente tabla, que compara valores netos tomando como variable los precios de 2009 y las tasas de cambio:

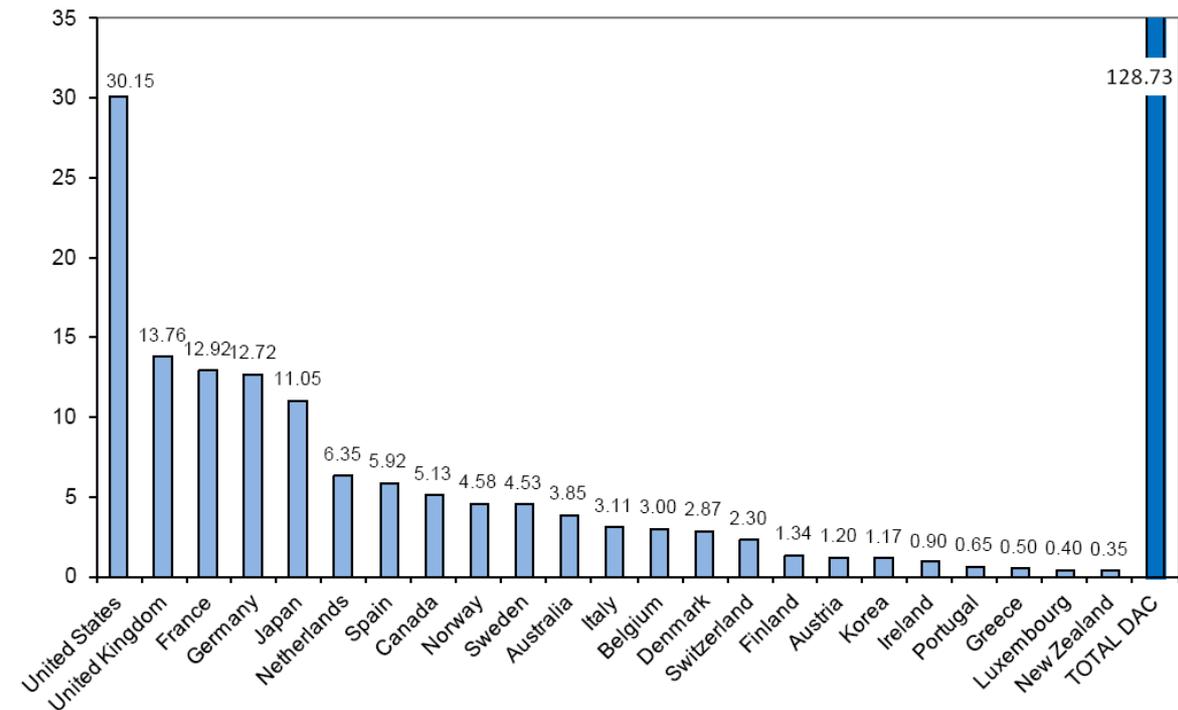
Tabla 2: AOD de países miembros del CAD en millones de USD (2009-2010) y comparación a precios de 2009.			
	AOD en millones de USD		% de variación
	2009	2010	
Portugal	513	674	31,5
Corea	816	1.026	25,7
Reino Unido	11.283	13.475	19,4
Bélgica	2.610	3.109	19,1
Canadá	4.000	4.509	12,7
Australia	2.762	3.096	12,1
Japón	9.457	10.574	11,8
Alemania	12.079	13.272	9,9
Austria	1.142	1.242	8,8
Francia	12.600	13.523	7,3
Finlandia	1.290	1.380	6,9
Dinamarca	2.810	2.931	4,3
Noruega	4.086	4.233	3,6
Estados Unidos	28.831	9.852	3,5
Países Bajos	6.426	6.570	2,2
Luxemburgo	415	413	-0,3
Italia	3.297	3.248	-1,5
Nueva Zelanda	309	297	-3,9
Suiza	2.310	2.205	-4,5
Irlanda	1.006	957	-4,9
España	6.584	6.197	-5,9
Suecia	4.548	4.225	-7,1
Grecia	607	509	-16,2
Fuente: OCDE			

El dato más difícil de interpretar en esta tabla es el del enorme crecimiento porcentual que registra la AOD portuguesa, originado en un incremento en los préstamos concesionales que otorgó ese país en 2010.

De entre las 4 caídas más pronunciadas las de Irlanda, España y Grecia se explican por las violentas presiones presupuestarias que sufrieron ambos países en el período analizado.

La situación general de los aportes de AOD de los miembros del CAD se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: AOD neta de los donantes del CAD-OCDE en 2010 (en miles de millones de dólares estadounidenses). Datos preliminares.



Fuente: CAD-OCDE

Esta visión se modifica sensiblemente si nos aproximamos a la AOD desde la perspectiva del "esfuerzo de ayuda", caso en el que hallamos a los Estados Unidos ocupando el 19º de los 23 lugares en que se ordenan los miembros del CAD siguiendo la relación AOD/PBI, que para el caso de este país expresa un porcentual de 0,21, exactamente igual que en 2009.

El principal aportante siguiendo esta relación es Noruega, quien destina el 1,1 de su PBI como AOD, seguido por Luxemburgo (1,09%). Suecia, en 2009 al frente de los países del CAD en cuanto a esfuerzo de ayuda, cae al tercer lugar dedicando el 0,97% de su PBI como AOD.

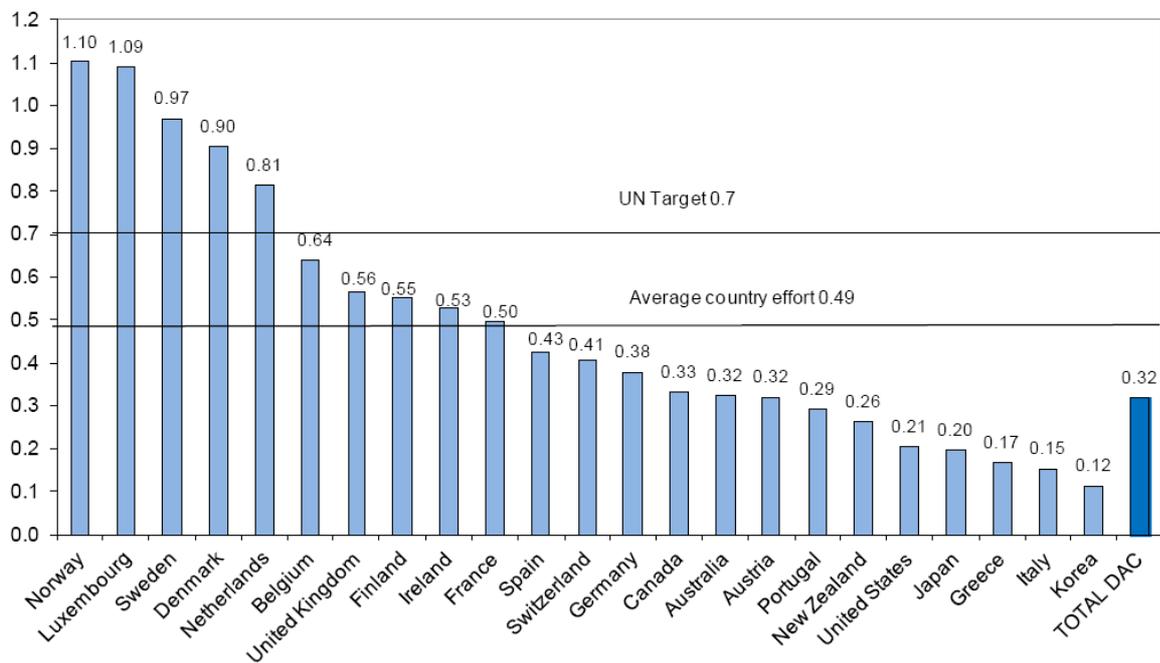
La caída de Suecia vuelve a dejar al club de los que aportan más del 1% de su PBI como AOD con solo dos socios, algo que solo se había roto en 2009.

Siguiendo el "ranking" de aportes como porcentaje del PBI encontramos a Dinamarca (0,90%) y a los Países Bajos (0,81%).

Estos 5 países son los únicos que en la actualidad -y desde hace varios años- cumplen con el compromiso internacional de dedicar el 0,7% del PBI como AOD que asumieron los Estados hace ya más de 40 años en ocasión de la aprobación del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970).

Aún así Bélgica, el Reino Unido, Finlandia, Irlanda, Francia, España, Suiza, Alemania y Canadá, con aportes que van entre el 0,64% y el 0,33% se encuentran por encima del promedio del CAD en conjunto, cuyo resultado -como mencionamos supra- es un 0,32%.

Gráfico 4: AOD neta de los donantes del CAD-OCDE en 2010 como porcentaje de su PBI.



Fuente: CAD-OCDE

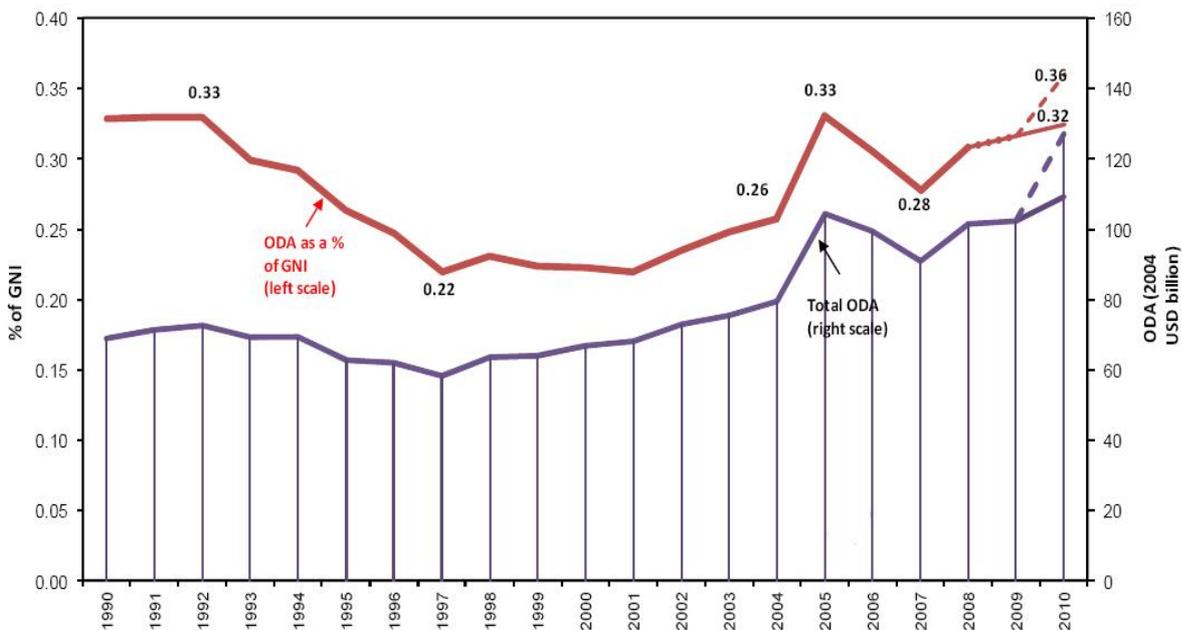
Haciendo nuevamente el ejercicio de considerar los 15 Estados de la UE que integran el CAD hallamos, por aplicación del mismo ejercicio, un esfuerzo de ayuda del 0,46%, algo por encima del 0,44% que reflejaba el año 2009. Se trata de un dato que, por razones

históricas, tiene una especial importancia en tanto denuncia el incumplimiento del compromiso asumido por esos países en el año 2005 de llevar la relación AOD/PBI conjunta al 0.56% en 2010, estableciendo una meta de mínimos en del 0.51%, lo que representaba parte del camino para cumplir el compromiso de dedicar, finalmente y en el 2015, el 0.7% de su PBI como AOD.

Si extendemos la mirada al conjunto, y conforme a las estimaciones realizadas por el propio CAD en 2005 sobre el esfuerzo de la ayuda que resultaría del cumplimiento de las promesas de financiamiento realizadas por los Estados en ese año -hechas públicas en la ya mencionada reunión de Gleneagles y en la de seguimiento de progreso hacia la consecución de los ODM de las Naciones Unidas- la relación AOD/PBI debió haber alcanzado en 2010 el 0,36%.

Cruzando la información sobre montos y porcentajes de la AOD logramos el siguiente gráfico que recupera lo sucedido en el último decenio e ilustra los incumplimientos de los que hablábamos:

Gráfico 5: AOD neta de los donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE 1990-2010 (como % del PBI y en miles de millones de USD a valores de 2004)



Referencias:

Las líneas de guiones indican las trayectorias de crecimiento requeridas para

cumplir con los compromisos adquiridos en la reunión del G8 de Gleneagles.

Fuente: CAD-OCDE

Respecto al destino geográfico de la AOD los últimos datos definitivos que encontramos son los correspondientes al año 2009.

Encontramos que el “efecto ODM” sigue marcando fuertemente la agenda y en consecuencia África Subsahariana es claramente la principal receptora de la misma por un monto de aproximadamente USD 25.000 millones sobre un total de 28.157 millones que se dirigieron al continente en su totalidad.

Ese dato no debe sin embargo conducirnos a engaños respecto del real compromiso de los países donantes con el continente africano. Recordemos que en la reunión del G8 en Gleneagles del año 2005 -a la que hicimos referencia antes como origen de varios compromisos de financiamiento del desarrollo- las economías más industrializadas del mundo acordaron aumentar su AOD con destino a África en USD 25.000 millones entre ese año y 2010. Las primeras estimaciones del CAD al respecto muestran que el aumento de recursos en el período fue de USD 11.000 millones, menos de la mitad de lo acordado.

En el mismo período, y en términos netos, la AOD hacia América y Asia (particularmente Medio Oriente, cuya caída fue superior al mínimo incremento de recursos para la zona Sur, Central y Este del continente) disminuyó y se mantuvo prácticamente sin cambios para Europa y Oceanía. El mayor incremento, siempre en términos netos, que se verifica entre los años 2008 y 2009 se da en el capítulo de la AOD sin especificación geográfica.

Tabla 3: AOD de países miembros del CAD en millones de USD a precio corriente (2005-2009) según destino geográfico.

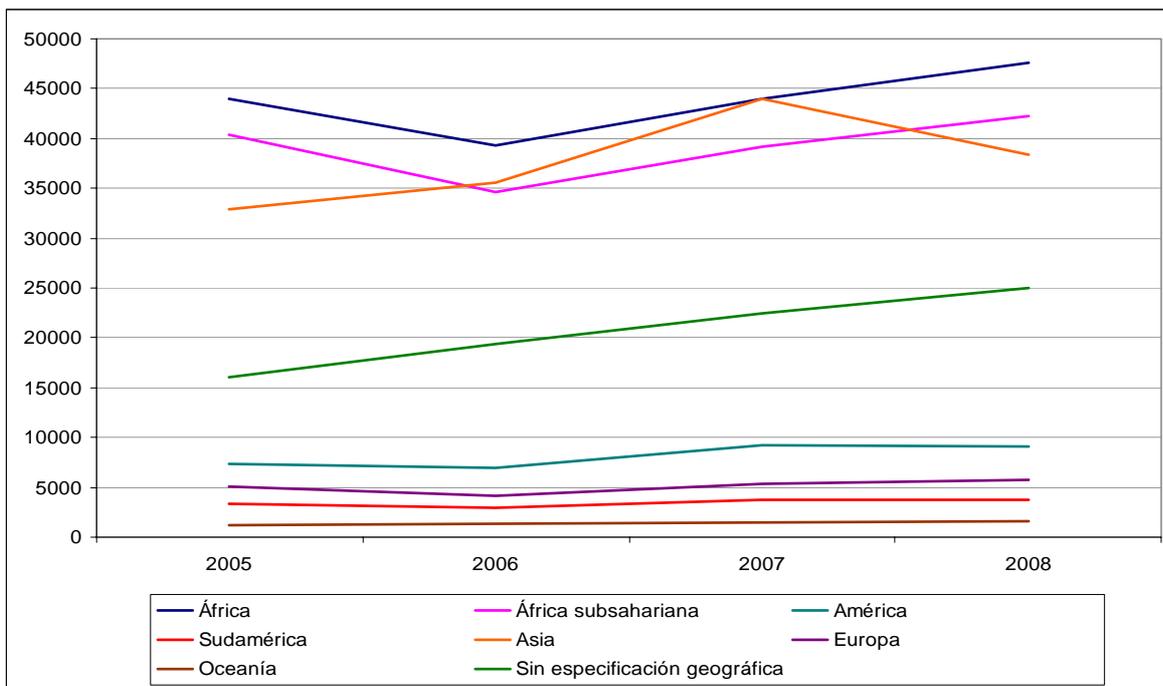
	2005	2006	2007	2008	2009
África	35.704	43.963	39.305	43.926	47.609
África Subsahariana	32.368	40.379	34.661	39.229	42.266
América	6.708	7.340	6.987	9.288	9.089
Sudamérica	2.855	3.322	2.943	3.754	3.782
Asia	46.593	32.946	35.592	44.036	38.333
Europa^(*)	4.044	5.035	4.186	5.371	5.788
Oceanía	1.161	1.199	1.309	1.535	1.647
Sin especificación geográfica	14.232	16.065	19.396	22.500	25.060

Referencias:

* Incluye los siguientes países: Albania, Bielorusia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Serbia, Turquía, Ucrania, Estados de la ExYugoslavia y ayudas regionales.

Fuente: OCDE

Gráfico 6: AOD neta de los donantes del CAD (2005-2009) por destino geográfico.



Referencias:

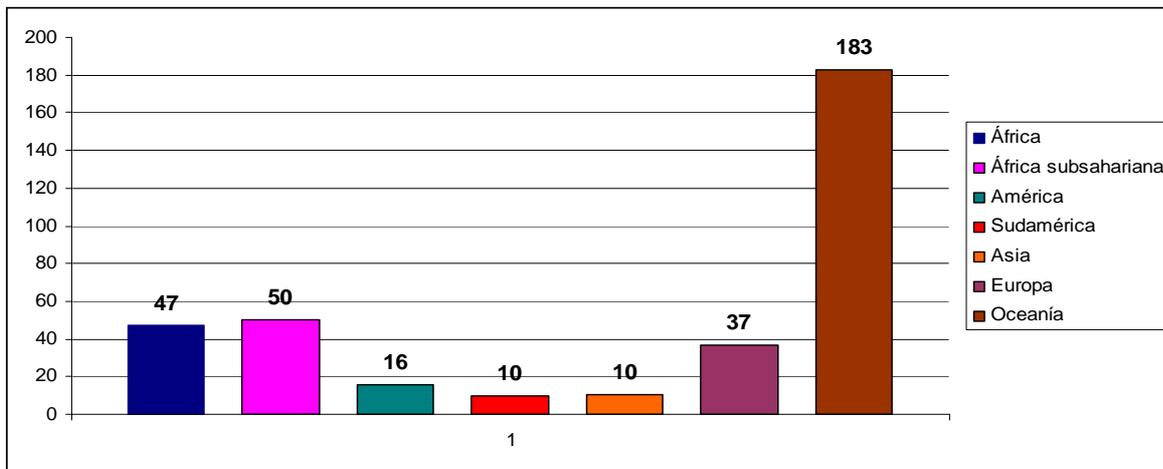
Las líneas de guiones indican las trayectorias de crecimiento requeridas para cumplir con los compromisos adquiridos en la reunión del G8 de Gleaneagles.

Fuente: elaboración propia sobre datos del CAD-OCDE

Si dividimos el total de la ayuda por la cantidad de población que vive en los países que pueden ser receptores de AOD en cada región⁴ obtenemos el siguiente gráfico de AOD per cápita según destino de la ayuda.

⁴ Los que utiliza el CAD como oficiales para el año 2009 -expresados en millones- son los siguientes: África, 1.008; Asia, 3.771; América, 574; Europa, 157 y Oceanía, 9.

Gráfico 7: AOD per cápita de los donantes del CAD por destino geográfico (2009).



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE

Como vemos en esta perspectiva la región privilegiada es Oceanía debido a su escasa población. De las dos subregiones que presentamos se desprende que mientras las cifras para África subsahariana son algo mejores que las del continente en conjunto, en el caso de Sudamérica la relación se invierte, expresando el déficit del actual sistema de cooperación internacional para con los denominados Países de Renta Media (PRM).

Precisamente la mirada geográfica puede ser completada con la que estudia la ubicación de los flujos a partir del nivel de renta, un pésimo pero constante indicador internacional de desarrollo que por ello no podemos soslayar⁵.

Tabla 4: AOD de países miembros del CAD en millones de USD a precio corriente (2005-2009) según nivel de renta del país de destino.

	2005	2006	2007	2008	2009	Población (2009)	AOD per cápita (2009)
PMD	25 967	28 476	32 973	38 627	39 940	837	48
Otros PRB	13 338	19 128	10 937	10 645	16 042	580	28
PRMB	43 411	28 916	29 023	31 769	26 452	3.453	8
PRMA	4 457	6 136	6 125	8 490	7 682	624	12

⁵ La lista de países según niveles de renta que elabora el CAD ha sido publicada en el Anuario en Relaciones Internacional del IRI del año 2009. Puede verse en Internet en www.oecd.org/dac/stats/daclist

PTMAD	30	23	- 116			25	
<p>Referencias: PMD: Países menos desarrollados (49 países) PRB: Países de renta baja (12 países) PRMB: Países de renta media baja (48 países) PRMA: Países de renta media alta (43 países) PTMAD: Países y territorios más avanzados en su desarrollo. Se trata de países que el 1º de enero de 2008 dejaron de aparecer en la lista de posibles receptores de AOD del CAD (Islas Turcas y Caicos y Arabia Saudita).</p> <p>Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE</p>							

Es evidente el “efecto ODM” al que hacíamos referencia en la trayectoria de incremento de la AOD dirigida a los países menos desarrollados. La caída más pronunciada se da respecto de los PRMB, que son aquellos donde vive la mayor parte de la población mundial.

Sumado los PRMB y los PRMA encontramos que en 91 países habitan 4.077 millones de personas que en conjunto recibieron en 2009 AOD por USD 34.134 millones, inferior a la recibida por los 837 millones que viven en los PMD.

Esto no significaría un problema si no fuese porque los PRM en su conjunto mantienen niveles de desigualdad y pobreza tales que siguen necesitando de la cooperación internacional para mantener sus progresos, en lugar de lo cual el sistema internacional de cooperación al desarrollo los “penaliza” por sus avances y pierde con ello la posibilidad de incrementar su propia capacidad de acción.

Ya a nivel país solo nos resta aquí identificar a quienes han sido los principales receptores de AOD durante el año 2009 un ranking curioso que encabeza Afganistán (recibió el 5% del total de la AOD neta originada en los países del CAD), seguido por Etiopía y Vietnam (aproximadamente el 3% cada uno), y tras de ellos Palestina, Tanzania, Irak, Pakistán, India. Cote d’Ivoire y la República Democrática del Congo (alrededor del 2% cada uno).

Solo 4 países se han mantenido durante los últimos 5 años entre los 10 primeros receptores de ayuda, entre ellos encontramos a Irak y Afganistán⁶, todo un símbolo de época par el sistema de la cooperación internacional.

⁶ Los otros dos son Etiopía y Vietnam.

Otros países: los donantes “no CAD”

Sigue creciendo en importancia el aporte que, en carácter de AOD, realiza un grupo de Estados que sin ser miembros del CAD reportan su ayuda siguiendo los parámetros establecidos por ese cuerpo. Tal como nos sucedió en años anteriores los datos más actuales solo nos permiten hacer referencia a lo sucedido en 2009, y por lo tanto deben evitarse las comparaciones directas con los países CAD sin tomar el debido cuidado metodológico.

Tabla 5: AOD de países no miembro del CAD en millones de USD a precios corrientes (2000-2009) y razón AOD/PBI para el año 2009

	Millones de USD						%	
	2005	2006	2007	2008	2009	AOD bilatera l (2009)	AOD/P BI (2009)	AOD bilateral /AOD (2009)
Arabia Saudita	1.026	2.025	1.551	4.979	3.134	2.925	s.d.	93
China-Taipei	483	513	514	435	411	402	0,13	97
Emiratos Árabes Unidos	141	219	429	88	834	834	0,33	100
Eslovenia	35	44	54	68	71	25	0,15	35
Hungría	100	149	103	107	117	30	0,10	25
Islandia	27	41	48	48	34	25	0,32	73
Israel	95	90	111	138	124	108	0,06	86
Kuwait	218	158	110	283	221	220	s.d.	99
Polonia	205	297	363	372	375	92	0,09	24
Rep. Eslovaca	56	55	67	92	75	20	0,09	26
Rep. Checa	135	161	179	249	215	101	0,12	47
Tailandia	s.d.	74	67	178	40	35	0,02	86
Turquía	601	714	602	780	707	665	0,11	94
Otros donantes*	51	77	134	275	313	99	s.d.	31
TOTAL	3.175	4.617	4.333	8.094	6.672	5.580		

Referencias:

* Chipre, Estonia, Letonia, Lichstenstein, Lituania, Malta y Rumania.

Para Emiratos Árabes Unidos los datos anteriores a 2009 solo computan la AOD que se originó en el Fondo para el Desarrollo de Abu Dhabi. Desde ese año se incluye la AOD originada en las 15 agencias gubernamentales de los Emiratos.

s.d.: Sin datos

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE

En la lista siguen sin figurar países latinoamericanos o africanos y se notan ausencias de importantes países asiáticos, algunos de un peso específico importante en la actual cooperación internacional como lo son los integrantes del grupo BRICS.

Un dato interesante es el que resulta de observar el porcentaje de AOD que estos países canalizan por vía bilateral: de los 13 países que presentamos 7 utilizan el esquema bilateral para más del 85% del total de lo aportado.

La Cooperación Sur Sur (CSS)

"A diferencia de la solidaridad, que es horizontal y se ejerce de igual a igual, la caridad se practica de arriba-abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder." Afirma Eduardo Galeano en su obra *Patatas arriba* en una frase que parece resumir el espíritu de la Cooperación Sur-Sur, a cuya realidad en 2010 nos asomamos ahora.

Al promediar el año 2010 el Secretario General de las Naciones Unidas afirmaba en el informe *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo* (E/2010/93) que

"El rápido y sostenido desarrollo económico en varios países en desarrollo, su recuperación más rápida de la crisis económica mundial y la conciencia cada vez mayor del papel que esos países desempeñan en la economía mundial llevaron a que la cooperación para el desarrollo Sur-Sur creciera un 63% entre 2006 y 2008" (ONU, 2010:32).

Ese crecimiento implica que la CSS representaba aproximadamente el 10% del total de los recursos con que contaba la cooperación internacional, pero para comprender su real valor debemos interpretar este dato teniendo en cuenta la referencia que hacíamos antes a la continua pérdida de importancia de los PRM dentro del conjunto de los destinatarios de AOD.

Si tenemos en cuenta que esa práctica afecta particularmente a América Latina, región que concentra el mayor número de PRMA -grupo de países que ha pasado a jugar un rol dual en la cooperación ya que al tiempo que se reduce su importancia como receptores de cooperación crece su rol como socios oferentes en esquemas de CSS- podemos

asomarnos a la realidad de la CSS de la región como una muestra efectiva del funcionamiento de esa forma de cooperar a nivel global.

Tabla 6: Proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en América Latina (2009)

OFERENTES		RECEPTORES																	TOTAL		
		PRM-BAJA											PRM-ALTA								
		Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá		Uruguay	Venezuela
PRM-BAJA	Bolivia			1																1	
	Brasil	10		7	14	4	4	3		2	15	8	2	9		6	7	5	10	15	121
	Colombia	1			8		8	12	8	3	1	3	7	1		6	8	8	2	1	77
	Cuba	13	7	5		4	3	11	4	6	2	5	3	9	5	2	7	8	5	106	205
	Ecuador										1									14	15
	El Salvador																				
	Guatemala			1																	1
	Honduras																				
	Nicaragua																			1	1
	Paraguay			2																	2
	Perú																				
R. Dominicana																					
PRM-ALTA	Argentina	12	10	7	14			3		2	18	2	2		3	4	3		9	89	
	Chile	3		2	2	2	2	18		2		5			7	10	1	1		55	
	Costa Rica			5												1				6	
	México	3		7	4	15	11	27	4	2		2	4	5	12	20		3	7	124	
	Panamá																				
	Uruguay										1				1	1			2	5	
	Venezuela	25	8	1	103	4	1	1		24	2		4		1		1		4	179	
TOTAL	67	25	38	145	29	29	75	16	39	41	21	27	24	18	43	39	28	29	148	881	

Fuente: SEGIB

El total de 881 proyectos de CSS implementados en la región durante 2009 habla a las claras de la fuerza de esta cooperación que sigue especificando sus propios contornos.

Muestra de esto último está en el hecho de que por primera vez contamos en 2009 con datos desagregados en las categorías de "proyectos" por una parte y de "acciones puntuales" por otra.

Mientras los primeros se definen como el

“Conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico, a través de su ejecución en el marco de uno o varios sectores y/o temas”

y por tanto presenta un

“periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación”,

las segundas representan

“una expresión concreta y acotada de la Cooperación Internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.). Cuando es parte de un proyecto es el medio para alcanzar los objetivos y resultados del proyecto; por el contrario, cuando no es parte de un proyecto, es una acción puntual” (SEGIB, 2010)

Repitiendo el cuadro anterior para las acciones puntuales tenemos que:

Tabla 7: Acciones puntuales de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en América Latina (2009)

OFERENTES	RECEPTORES																		TOTAL	
	PRM-BAJA											PRM-ALTA								
	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	R.Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay		Venezuela
Bolivia	1																			1
Brasil		1			4			4	3			1		3		4	8	1		28
Colombia			1			5			2	2	8			16		6				39
Cuba				1	5			5			9								14	33
Ecuador	2				1			1	1	1			1	1					2	9
El Salvador						1														1
Guatemala							1													
Honduras								1												
Nicaragua									1											
Paraguay										1								1		1
Perú			2		1	1	1		1										21	27
R. Dominicana						1						1								1
Argentina				2	8	1	3		3	6	5	4	1	4		8			3	47
Chile	4		5	7	8	16	2		5	4			1		3	3	5			62
Costa Rica								1	1	1				1						4
México	2					3			2	5	1	5	3	1	2		6	2		32
Panamá																				
Uruguay		7	1			1				2	3		3	2		2				22
Venezuela			1	7	4				1	2										15
TOTAL	8	7	9	16	30	28	7	1	22	27	12	26	7	4	26	5	50	15	21	321

Fuente: SEGIB

Un primer dato que podemos extraer de comparar los dos cuadros anteriores es la prevalencia de los proyectos por sobre las acciones, lo que indica una presencia más estable y trabajada de la acción de la CSS.

Cuba, Venezuela, México, Brasil, Argentina, Colombia y Chile han sido los principales socios oferentes de una cooperación que tuvo como principales socios receptores a -nuevamente- Cuba y Venezuela, junto a Guatemala y Bolivia.

En cuanto a los sectores destacados hallamos que el social es el más apoyado tanto en el marco de las acciones como en el de los proyectos de CSS en la región, que les dedica respectivamente un 28 y un 38,8% de sus recursos. Infraestructura y servicios económicos y servicios productivos han sido los otros dos sectores de trabajo destacado de la CSS en América Latina durante 2009.

El crecimiento de la actividad de la CSS en la región es resultado de una orientación (general) de los países que la integran hacia sus propios vecinos regionales -lo que afirma la consideración de la cooperación internacional como herramienta de política exterior- y ha permitido que

“los receptores de renta media-baja (como el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana) [hayan] cubierto necesidades en casi todos los sectores de actividad, desde la educación y la salud hasta la preservación del medio ambiente. Por su parte, los receptores de renta media-alta (Costa Rica, Panamá y el Uruguay) cubrieron un perfil de necesidades más vinculado a la aplicación de avances científico-tecnológicos a la economía, así como al fortalecimiento de sus instituciones” (CEPAL, 2010:7).

Fuera de la región latinoamericana la CSS toma un peso específico propio a partir del crecimiento económico y del peso político de una serie de Estados que podemos denominar, aun a riesgo de caer en excesos, como “del Sur” y cuya mayor expresión actual está dada por los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

Sólo como ejemplo China ha asumido durante el año 2009 y en el marco del Foro de Cooperación China-África (FOCAC, establecido en 1996) una serie de compromisos:

1. Establecer una asociación entre China y África para enfrentar el cambio climático, para lo cual el país asiático financiará la construcción de 100 centros de energía limpia en África.
2. Fortalecer la cooperación entre ambas en materia científica y tecnológica, que llevará a China a impulsar 100 proyectos conjuntos de investigación con científicos africanos y a otorgar 100 becas para estudios postdoctorales de doctores africanos en territorio chino.
3. Colaborara a desarrollar la capacidad financiera de África mediante la puesta a disposición del continente de USD 10.000 millones en créditos concesionales y USD 1.000 millones para el desarrollo de PYMES africanas, al tiempo que cancelará la deuda que con ella mantengan los Países Pobres Altamente Endeudados y los PMD (africanos) con quienes mantengan relaciones diplomáticas.

4. Llevar a cero sus tarifas aduaneras para el 95% de los productos que vengan de los PMD africanos que tengan con ella relaciones diplomáticas, comenzando por otorgar ese beneficio al 60% de los productos en el año 2010.
5. Enviar a África 50 equipos de tecnología agrícola para entrenara a 2.000 personas que trabajen el tema en instituciones africanas con el objeto de promover la seguridad alimentaria del continente.
6. Proveer de equipos médicos y de medicación contra la malaria por USD 73.200 millones a través de 30 hospitales y 30 centros de prevención y tratamiento de la malaria construidos con fondos chinos, lo que implicará además dar entrenamiento a 3.000 doctores y parteras africanas.
7. Construir 50 escuelas y dará formación a 20.000 educadores africanos entre 2010 y 2012. Para el año 2010 otorgará becas a 5.500 estudiantes africanos de educación básica.
8. Poner en funcionamiento un programa conjunto dirigido a la promoción de la investigación, los intercambios y la cooperación.

China no es el único país "del Sur" que viene fortaleciendo su cooperación con África, camino que también vienen siguiendo Venezuela, Brasil, Cuba India, Kuwait, Corea, Arabia Saudita, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos, todos los que han firmado acuerdos de cooperación de escala continental (UNCTAD, 2010).

Definitivamente el continente más empobrecido del mundo se ha convertido en un "campo de competencia" entre dos formas de hacer cooperación -la tradicional y la Sur-Sur- cuyos resultados son difíciles de imaginar y no necesariamente buenos para los pueblos de África.

Paralelamente al crecimiento de la CSS se da el de la Cooperación Triangular (CT), en el que aparecen como principales segundos oferentes Japón, Alemania y España (Ashoff, 2009:22) y que ha tenido como primeros oferentes a países como Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Egipto, Filipinas, India, Kenia, México, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Túnez o Vietnam, por solo citar algunos ejemplos.

Es prácticamente imposible conocer las cifras que representa en la actualidad la CT debido a que los miembros del CAD no la reportan por separado sino como parte de su ayuda al

Desarrollo, aunque el ECOSOC ya trabaja en una iniciativa al respecto y ha solicitado al CAD que revise la posibilidad de desagregar los datos propios de la CT (ECOSOC, 2009).

En el caso en que la CT se da sin participación de países que sean donantes tradicionales (cooperación Sur-Sur-Sur) la situación no cambia: aunque en ámbitos como la Secretaría General Iberoamericana se estén haciendo esfuerzos por identificar por separado las experiencias de CT los problemas propios de valorización de la CSS se proyectan a estas.

Aun con ello, el IV Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la SEGIB presenta información relevante respecto de las experiencias de CT realizadas en el año 2009 en que el destinatario final de la CT y al menos uno de los 2 socios oferentes son países iberoamericanos.

Chile ha sido, sin dudas, el país latinoamericano con mayor trabajo de CT habiendo realizado proyectos bajo esta modalidad contando con Alemania, Canadá, Corea, España, Japón y el BID como segundos socios oferentes en proyectos realizados en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

También han tenido experiencias de CT como primeros oferentes Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela.

En total se realizaron en la región iberoamericana durante 2009 46 proyectos/acciones de CT, distribuidos sectorialmente según el siguiente detalle: 48% de la actividad de CT se vinculó a actividades no clasificables en categorías socio-económicas, las actividades sociales representaron el 22% del total y las económicas el 30% restante -13% en infraestructura y servicios y 17% en sectores productivos- (SEGIB, 2010:75).

El número de proyectos y acciones significa una baja considerable de esta forma de realizar la cooperación internacional respecto del año 2008 y 2007 -72 y 60 proyectos/acciones respectivamente-, al tiempo que consolidan en liderazgo regional de Chile en la materia y el apoyo de Japón y Alemania a la CT asociada a países de América Latina.

Si comparamos los datos que presentan los 4 informes sobre la CSS en Iberoamérica elaborados hasta el presente por la SEGIB, y limitando nuestra atención a países donantes tradicionales que han actuado como segundos oferente al menos en una ocasión durante el año de referencia, obtenemos la siguiente tabla:

Tabla 8: Países donantes tradicionales que han actuado como segundos oferentes en esquemas de CT en América Latina (2006-2009)

País	2006	2007	2008	2009
Japón	X	X	X	X
Alemania	X	X	X	X
España	X	X	X	X
Bélgica	X	X		
Francia	X	X		
Canadá		X	X	
Suecia		X		
Italia			X	
Corea				X
Reino Unido	X			
EE.UU.	X			

Fuente: elaboración propia sobre los Informes de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica de la SEGIB (I-IV).

De los diferentes países que han participado en experiencias de CT en la región desde 2006 solo 3 lo siguen haciendo en 2009, y de los 7 que lo hacían en el primer y segundo año de los observados su número se redujo a 5 en 2008 y solamente 4 en 2009.

Esos datos no se condicen con lo afirmado por la Declaración de Doha de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey (29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008) cuyo párrafo 49 afirma:

“Reiteramos nuestro apoyo a la cooperación Sur-Sur, así como la cooperación Triangular, que aporta recursos adicionales muy necesarios para la ejecución de los programas de desarrollo. [...] Reconocemos la función que ejercen los países en desarrollo de ingresos medianos como proveedores y destinatarios de la cooperación para el desarrollo.”

Al tiempo que se aleja de lo afirmado en la Agenda de Acción de Accra aprobada ese mismo año en el marco del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en cuyo párrafo 19 se destaca que:

Las contribuciones de todos los actores involucrados en el desarrollo son más eficaces si los países en desarrollo tienen la posibilidad de gestionarlas y coordinarlas [...] Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular.”

constatación nos abre la puerta a la consideración de nuestro próximo tema

La Agenda de la Eficacia de la Ayuda: un año en la nebulosa

El título de esta sección del trabajo no debe dar lugar a confusiones: no es que en el 2010 el proceso de "eficacia de la ayuda" no haya continuado -de hecho hubo algunos encuentros internacionales de relevancia en la materia- sino que la idea misma que le dio origen parece comenzar a desdibujarse. Nos explicaremos a continuación.

Hace un año atrás decíamos que el Grupo de Tareas sobre Eficacia de la Ayuda de la OCDE se había convertido en el principal impulsor de los trabajos sobre eficacia de la ayuda, centrando su labor en la búsqueda y sistematización de buenas prácticas con el fin de generar material de trabajo para la reunión del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda a reunirse en Busán⁷ (Corea del Sur) en diciembre de 2011.

La *razón de ser* del encuentro de Busán es revisar el nivel de cumplimiento de los compromisos⁸ formulados por los Estados en la Declaración de París del año 2005, las que también repasamos en este lugar un año atrás.

Los desencuentros habidos desde entonces sumados a la crisis financiera internacional parecen haber hecho entrar las discusiones en un letargo tal que es realmente difícil prever cuáles serán los resultados de la reunión, aunque podemos afirmar que la Declaración de París quedará lejos de ser implementada, al menos lejos del nivel comprometido para 2010.

Lo más destacable del trabajo realizado en este campo es la realización de la encuesta 2011 de seguimiento de la Declaración de París -dirigida a gobiernos, cooperantes y asociaciones de la sociedad civil que trabajan en la cooperación internacional con los países que hubieran decidido completar la encuesta-, cuya etapa de recolección de informes terminó en marzo de este año. Se trata de un ejercicio que ya se había realizado en 2006 y 2008 orientado a determinar el grado de cumplimiento de las metas fijadas en París a las que hacíamos referencia.

⁷ La mención era a Seúl, pero desde entonces se decidió cambiar la ciudad sede del encuentro.

⁸ Referentes a los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad en la gestión de la ayuda.

Participar o no de esta encuesta era un decisión libre de cada Estado, aún así en su formulación de 2011 se adjuntaron 2 módulos referidos a apropiación y a cuestiones de género, cuyo desarrollo era facultativo para los que completaran el principal.

El informe presentado como conclusión, elaborado sobre la base del análisis de 21 casos nacionales de receptores⁹ de AOD y 6 Estados donantes y el Banco Africano de Desarrollo, afirma que

“En general, la Evaluación comprueba que de los cinco principios, el que más avanzó fue la apropiación nacional; la alineación y la armonización progresaron de manera más desigual, y los que menos avanzaron fueron la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la responsabilidad recíproca”. (Wood, Betts, Etta, Gayfer, Kabell, Ngwira, Samaranayake y Sagasti, 2011:xvi)

En nuestra opinión el informe de referencia es autocomplaciente, lo que se explica -al menos en parte- si tenemos en consideración la dependencia de algunos de los países respecto de la AOD y/o el compromiso político asumido por otros respecto del proceso, incluso como plataforma de posicionamiento internacional frente a otras demandas de sus políticas exteriores¹⁰.

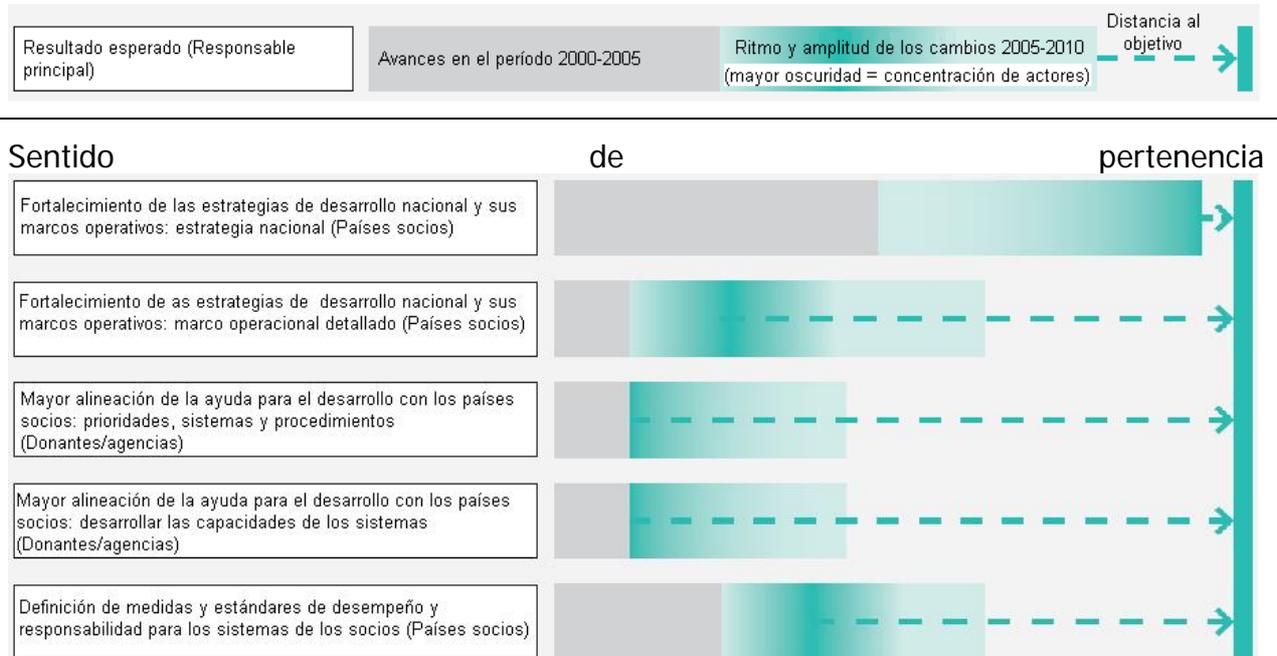
Hecha la aclaración, veamos el siguiente gráfico, tomado del Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París. Fase 2- ilustrativo del nivel de

⁹ El sitio web de la encuesta afirma que los países que tomaron parte de la misma fueron: *Afganistán*, Albania, *Bangladesh*, *Benin*, *Bolivia*, Burkina Faso, Burundi, *Camboya*, Cabo Verde, República Democrática del Congo, República Dominicana, Egipto, *Ghana*, Honduras, *Islas Cook*, Kenya, República Kyrguisa, *Malawi*, *Mali*, Mauritania, Moldavia, Mongolia, *Mozambique*, Nicaragua, Niger, Perú, Rwanda, *Senegal*, Tanzania, *Uganda*, *Vietnam*, Yemen, *Zambia* (todos ellos también participaron de las encuestas en 2006 y 2008), *Camerún*, Chad, *Colombia*, Gabón, Haití, *Indonesia*, Côte d'Ivoire, Jordania, Kosovo, RDP de Laos, Liberia, Madagascar, Marruecos, *Nepal*, Nigeria, *Filipinas*, Sierra Leona, Sudán, -ahora también Sudán del Sur-, Togo (todos ellos participaron de la encuesta en 2008 pero no en 2006), *Sudáfrica* (había participado de la encuesta en 2006 pero no en 2008), Antigua y Barbuda, Armenia, Barbados, Belice, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Congo, Comores, Ecuador, El Salvador, Fiji, Gambia, Granada, Guatemala, Guinea Bissau, Irak, Jamaica, Lesotho, Namibia, Pakistán, Palestina, Papúa Nueva Guinea, *Samoa*, Santo Tomé, Islas Salomón, San. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Swazilandia, Tayikistán, Timor Leste, Tonga, Trinidad y Tobago, Ucrania, Vanuatu y Zimbabwe (participan de la encuesta por primera vez en 2011), sin embargo en el Informe solo se informa respecto de los señalados con cursiva. Los donantes relevados son Austria, Irlanda, Japón, España, Suecia y los Estados Unidos.

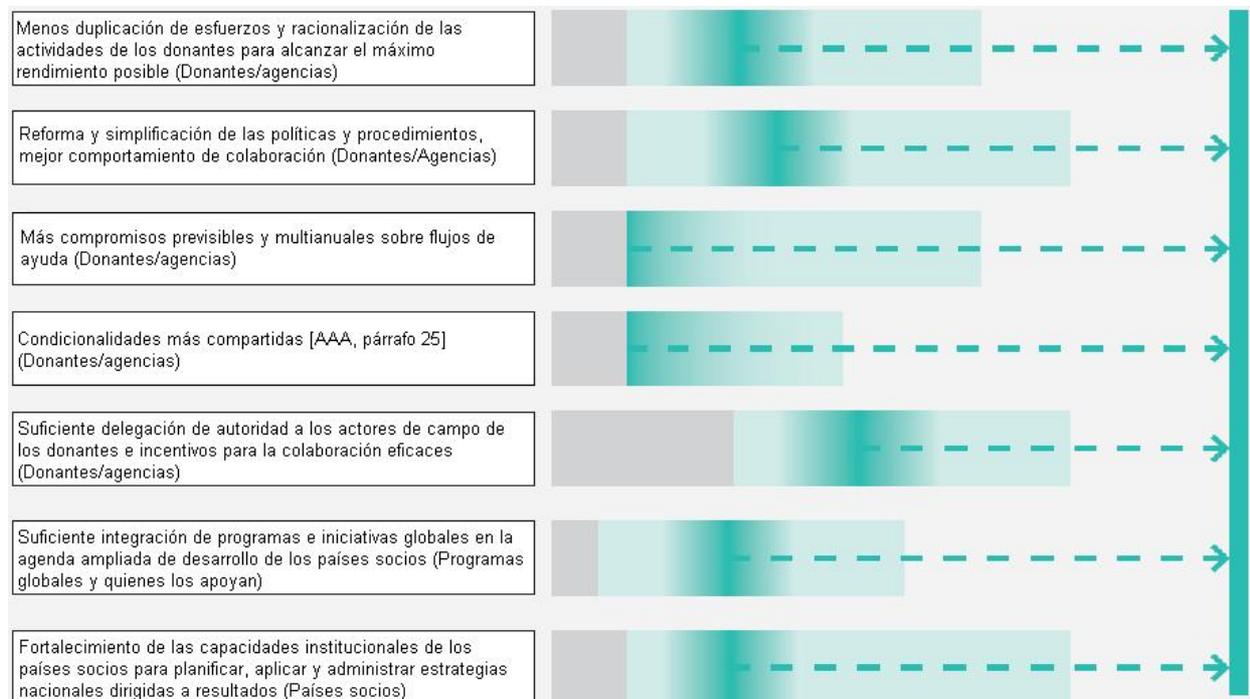
¹⁰ Entre los primeros podemos mencionar a Afganistán cuya razón AOD neta/PBI fue en 2008 de 45,7% (sin datos para 2009); Malawi -con un 22,9% en 2008 y un 17,6% en 2009, Samoa -7,2% y 16,1%- o Uganda - 11,6% en los dos años-. Entre los segundos el caso más claro es el de Colombia, país que además de recibir un monto considerable de AOD por parte de los EE.UU. está involucrado con la posición de la OCDE más allá del asunto específico de la eficacia de la ayuda y habiendo hecha pública su intención de integrar la organización.

progreso realizado hacia el logro de las metas 2010 establecidas en la Declaración de París:

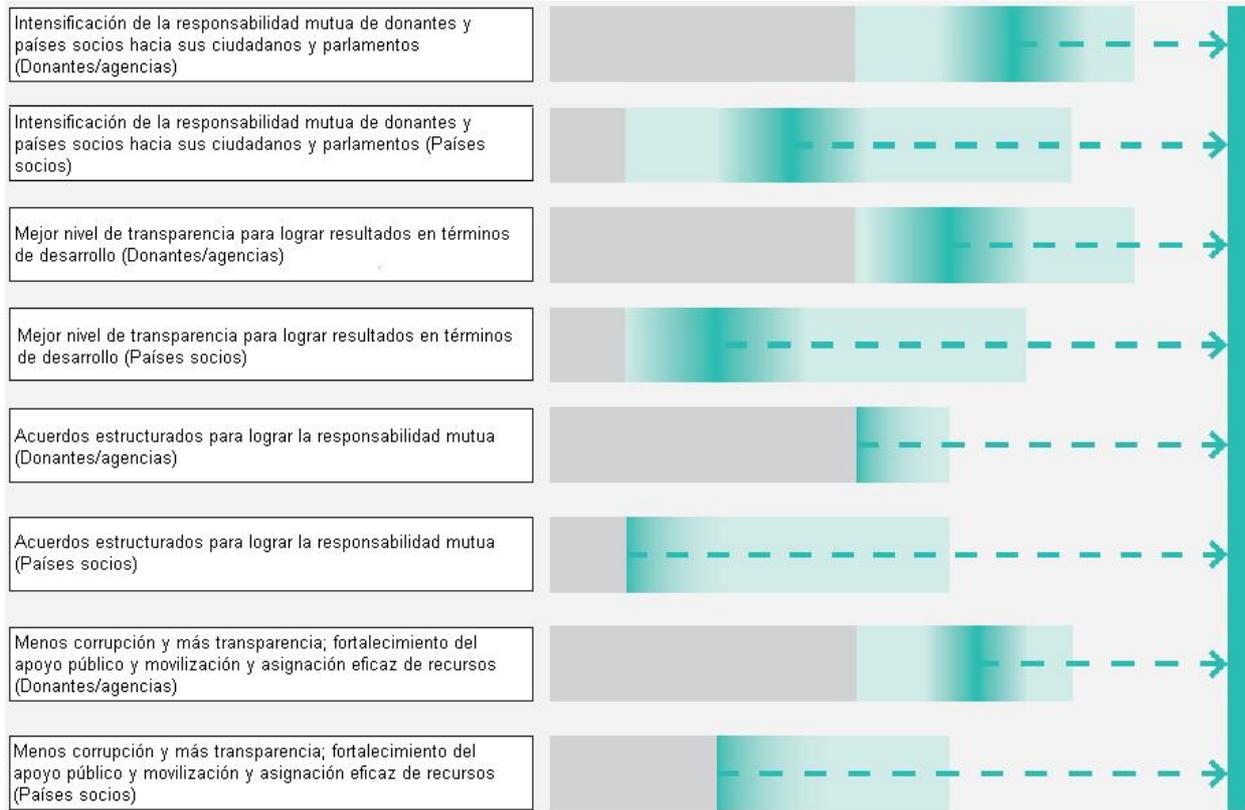
Gráfico 8: Progresos en materia de Eficacia de la Ayuda (2000-2010) y distancia a la meta fijada en la Declaración de París de 2005.



Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas



Orientación a resultados y rendición de cuentas



Fuente: Wood, Betts, Etta, Gayfer, Kabell, Ngwira, Samaranayake y Sagasti (2011)

Resulta claro que respecto de la mayoría de los resultados esperados el período 2005-2010 ha sido testigo de una aceleración hacia el logro del objetivo respecto del quinquenio anterior, aunque esto no se verifique para todos los casos, y salvo excepciones el grueso de los actores se encuentra bastante rezagado respecto el promedio.

En todo caso el gráfico ilustra que el proceso de cambio perseguido estaba eb marcha aún antes de que se aprobase la Declaración de París y que esta no fue incentivo de relevancia para mayores avances: los objetivos en varios casos se encuentran todavía muy lejos de su realización.

Quizás sea a eso a lo que se refiere el informe al decir que

“el compromiso con las reformas de la ayuda a largo plazo, y estas promesas originales y claras, han atraído un apoyo sin precedentes. No son ni obsoletos ni aplicados plenamente todavía y establecen el estándar para el Foro de Alto Nivel de Busan y más allá.” (Wood, Betts, Etta, Gayfer, Kabell, Ngwira, Samaranayake y Sagasti, 2011:72)

Sostenemos, como lo hicimos en oportunidades anteriores, que el gran defecto de todo el proceso asociado a la agenda de la eficacia de la ayuda es que deja poco espacio para el

debate político, presentando la cuestión como meramente técnica, lo que es absolutamente falso: los cambios que se requieren para lograr los objetivos propuestos requieren de decisión y acompañamiento político mucho más que de habilidades de tecnócratas de oficina.

A ello se suma el error basal de pretender aplicar esta agenda a la Cooperación Sur-Sur, cuyo paradigma -diferente del que gobierna la Norte-Sur- tiene como implicancias los objetivos perseguidos. Para decirlo en términos "técnicos" como lo prefieren los adoradores de este proceso: La Declaración de París es una marca una agenda devaluada respecto de los postulados del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978.

En términos prácticos lo dicho esconde una posibilidad nefasta:

"planteados al margen de los objetivos reales de desarrollo [los principios de París] pueden ser utilizados de manera perversa, y operar en el sentido contrario a aquel para el que habían sido concebidos. En efecto, políticas nacionales contrarias a los derechos humanos o a la equidad de género pueden ser -y de hecho han sido- reivindicadas como referencia para la aplicación del principio de alineamiento, generando algunas crisis en las relaciones de cooperación, y dificultando el avance hacia espacios de mutua responsabilidad" (Unceta Satrustegui, Martínez Herrero y Zabala Errazti, 2011:17).

Sus propios errores, la falta de seriedad en su gestión, la crisis financiera internacional actual y un forzamiento de la Cooperación Sur-Sur para hacerla "encajar" en la agenda una vez que esta ya estaba definida nos llevan a imaginar que el proceso de eficacia de la ayuda tendrá que asumir sus falencias y cambiar su dirección de avance o se estrellará contra el muro construido por la propia miopía de sus diseñadores e impulsores.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: reunión sin avances.

2010 fue el año en el que se cumplieron 2/3 del plazo establecido para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y momento de realización de la segunda conferencia quinquenal de seguimiento hacia su progreso.

Dado que en esta misma sección existe un trabajo realizado por la Mag. Alfonsina Guardia, Coordinadora del Departamento de ODM del IRI, nuestra revisión de lo sucedido respecto del progreso de los mismos será escueta.

La crisis financiera que ya había afectado el avance verificado en materia de ODM durante 2009 siguió dejándose notar en 2010, y lo tibio de las respuestas internacionales se ve claramente reflejado en el siguiente párrafo, extractado del punto 5 del documento “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” que resume los resultados de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea general de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (20 al 22 de septiembre de 2010):

“Reconocemos que se están haciendo progresos, entre otros ámbitos en la erradicación de la pobreza, a pesar de que surgen contratiempos, como los causados por la crisis financiera y económica [...] Estamos profundamente preocupados, no obstante, porque el número de personas que viven en la pobreza extrema y el hambre sobrepasa los mil millones”.

La utilización de la palabra “contratiempos” es un insulto a los más de mil millones de personas en situación de pobreza de las que habla el mismo párrafo y un síntoma de que los líderes globales ya no respetan los ODM ni tan siquiera como estructura de planificación de trabajo.

En el punto 6 del mismo documento podemos leer que los Estados reiteran su preocupación

“por las crisis múltiples y relacionadas entre sí, incluidas la crisis financiera y económica, la inestabilidad de los precios de la energía y los alimentos y los constantes problemas de seguridad alimentaria, así como los crecientes desafíos planteados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad”

Esta afirmación debe ser interpretada junto a la siguiente (párrafo 10):

“Reiteramos que a cada país le incumbe la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social, y que las políticas nacionales, los recursos internos y las estrategias de desarrollo desempeñan un papel importantísimo. Al mismo tiempo, actualmente las economías nacionales están vinculadas al sistema económico mundial y, por consiguiente, aprovechar efectivamente las oportunidades de comercio e inversión puede ayudar a los países a luchar contra la pobreza...”

Responsabilidades primordialmente internas en el marco de un sistema económico mundial marcado por sucesivas crisis, en el que los mismos países a los que se imputa la “responsabilidad primordial de su desarrollo” cuentan con mínimas o nulas posibilidades de influir. El problema de la coherencia de políticas llevado al paroxismo y parcialmente puesto en cabeza de los más débiles.

Para aumentar las contradicciones el punto 41 recoge el pedido de que “ se redoblen los esfuerzos a todos los niveles para aumentar la coherencia de las políticas para el desarrollo”.

¿Más? El párrafo 23 presenta una lista de “medios” a través de los cuales se entiende posible incrementar los progresos realizados en el avance hacia los ODM. El subítem p) habla de promover “la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que complementan a la cooperación Norte-Sur”.

Esta redacción nos habla desde una perspectiva parcializada, propia de la visión de los países donantes tradicionales, que sigue suponiendo que la Sur-Sur es un tipo de cooperación “complementaria” de la Norte-Sur cuando claramente no es así: son dos paradigmas diferentes de cooperación internacional que se encuentran en pie de igualdad sin pretender ninguno completar al otro. Si lo que se busca es una mejor cooperación lo que debe promoverse es el diálogo en condición de igualdad entre ambas aproximaciones.

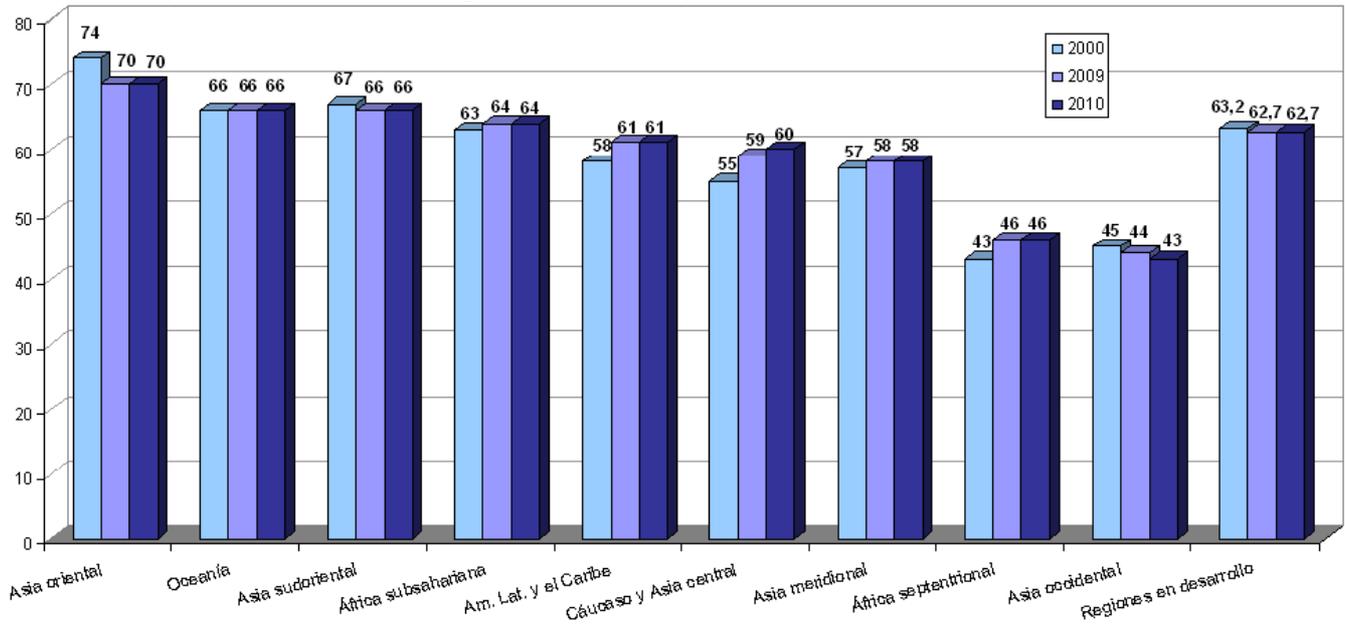
La otra referencia que encontramos a la Cooperación Sur-Sur y Triangular en el punto 62, donde se expresa el beneplácito de los Estados ante las actividades dirigidas a fortalecerlas y apoyarlas, destacando que “la cooperación Sur-Sur es un complemento de la cooperación Norte-Sur, a la que no puede sustituir”. No puede, no debe y no quiere, agregamos nosotros.

El documento se cierra con medidas que los países recomiendan, promueven, adoptan, etc. para lograr cada uno de los 8 ODM que no tienen carácter innovador -más de lo mismo- y lo más interesante aparece en el cierre, donde se solicita al Secretario General que en sus informes anuales sobre la situación de los ODM formule recomendaciones, cuando proceda, sobre las nuevas medidas que deban adoptarse para promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015” en lo que se presenta como el comienzo de los debates dentro de la ONU de una pregunta fundamental: después del 31 de diciembre de 2015 ¿qué hacer?

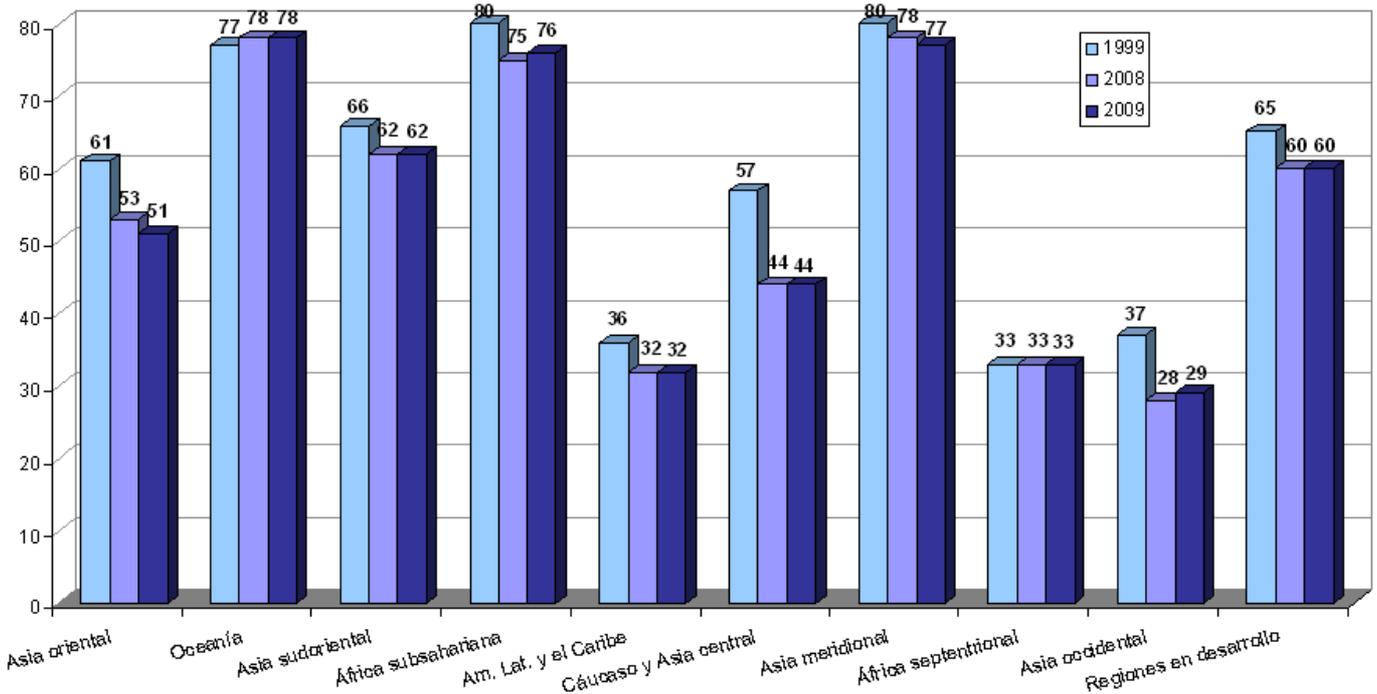
Quizás lo más terrible sea que todo lo referido sucede en un año en el que las estadísticas dejan ver con claridad el efecto de la crisis financiera sobre el avance hacia la concreción de los ODM, Limitándonos a la meta de generar empleo para todos (Meta 1.b) vemos:

Gráfico 9: La situación de progreso hacia el la meta 1.b de los ODM

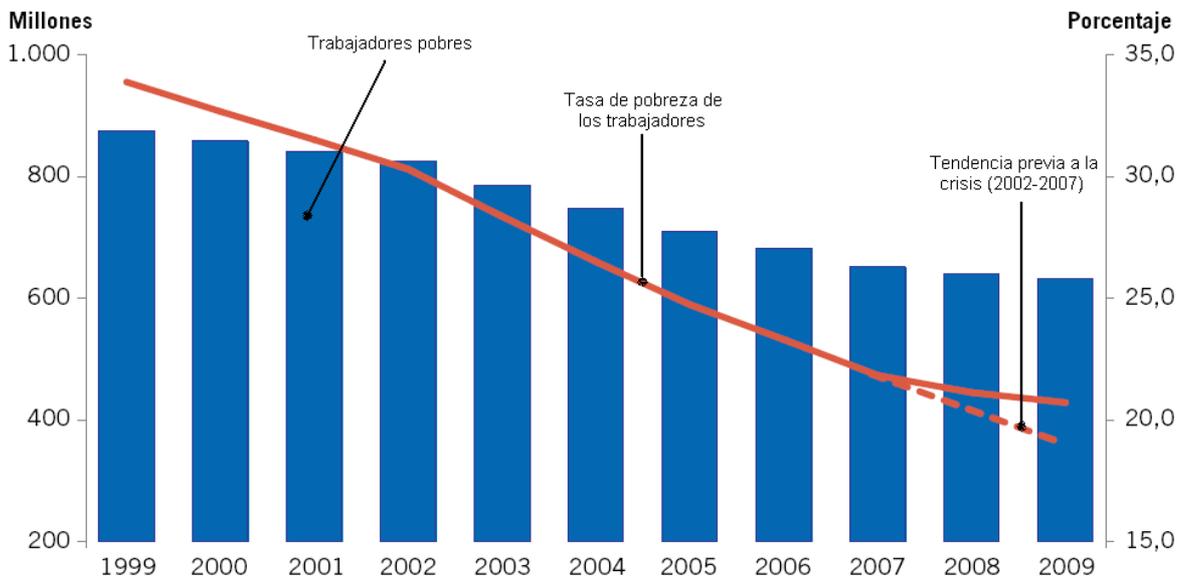
Tasa de ocupación (2000, 2009) y estimaciones preliminares para 2010 (%)



Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total (%) (1999, 2008 y 2009).



Proporción de la población ocupada que vive con menos de 1,25 dólares al día (%) y número de trabajadores pobres en millones (1999-2009).

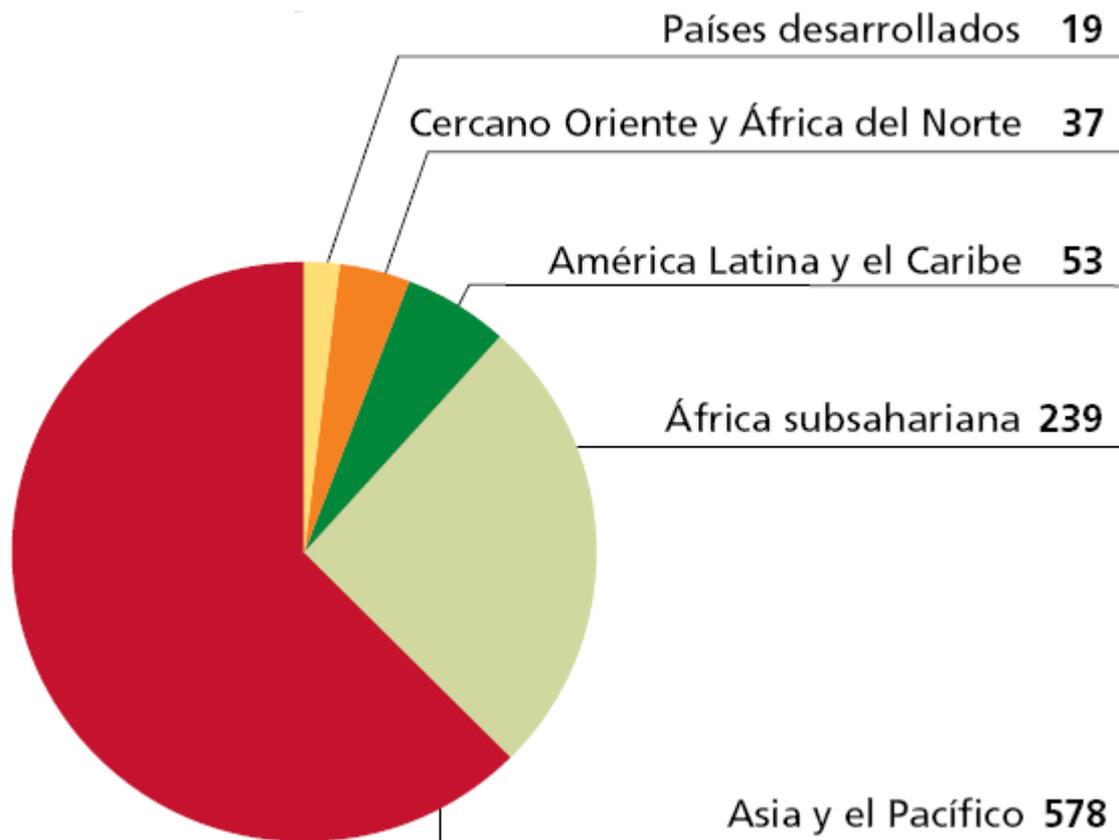


Fuente: ONU (2011)

Llama la atención que en los informes de diferentes organizaciones -desde las Naciones Unidas hasta la OCDE, pasando por el Banco Mundial y el FMI- las estadísticas sobre pobreza a nivel global sigan presenten como año de última medición el 2005. Ante la imposibilidad de acceder a datos confiables respecto de la extensión de la pobreza extrema en el mundo optamos por tomar un indicador Proxy como lo es el hambre¹¹, más particularmente el porcentaje mundial de personas subnutridas:

Gráfico 9: Millones de personas subnutridas por región (2010)

¹¹ Es extensa y científicamente fundada la bibliografía que desde la economía muestra la relación directa entre la desnutrición y la pobreza, tomando en cuenta el porcentaje de gastos que en los sectores más pobres se dedican a la alimentación y la rigidez de la demanda alimentaria.



Fuente: FAO (2010)

El número total refleja que en 2010 hubo 925 millones de personas subnutridas.

Nunca será suficiente la insistencia en que la pobreza mata y que no se trata de un fenómeno natural sino de una creación cultural.

Algunas conclusiones

La cooperación internacional se ha comportado en el año 2010 siguiendo patrones similares a los tradicionales, aunque es de destacar el volumen de AOD logrado.

Los intentos por establecer un diálogo abierto en las diferentes áreas de interés de la cooperación internacional al desarrollo, desde la gestión de la ayuda hasta las relaciones entre los donantes tradicionales y la Cooperación Sur-Sur, siguen empantanados por la falta de una real vocación política de someter a revisión y debate estrategias y formas de trabajo arraigadas que han dado mejores resultados a los donantes que a los receptores de la cooperación tradicional.

El 2010 también continúa mostrando los impactos del contexto en la cooperación internacional mediante vías diferentes: por un lado la sucesión de crisis internacionales

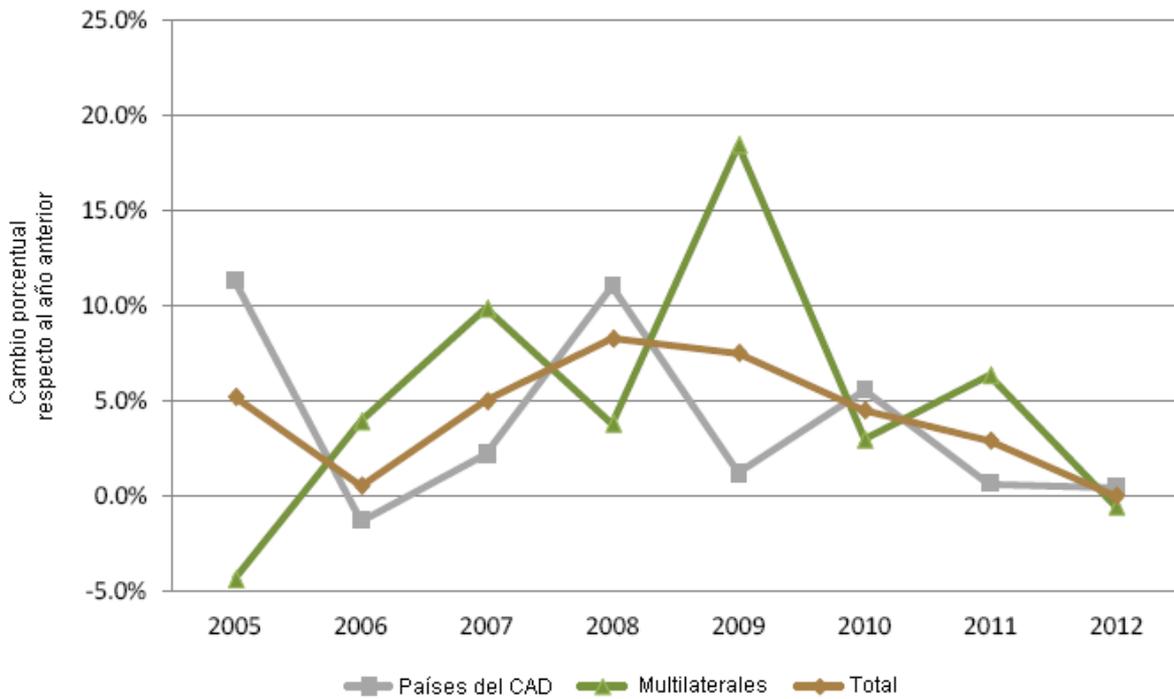
que afectan el cumplimiento de compromisos adquiridos en el ámbito de la cooperación internacional y se presentan como estancamientos -o retrocesos- en el avance hacia el logro de los ODM. Por otro el creciente peso internacional de los países del Sur, en particular de los llamados BRICS, sigue siendo una señal democratizadora del sistema internacional de cooperación al desarrollo y un espacio para instalar nuevos debates, reposicionado a la Cooperación Sur-Sur y a los países que participan de sus proyectos y acciones.

Estas dos tendencias no son necesariamente contradictorias, pero si tensan el devenir de la cooperación internacional en diferentes sentidos, lo que se va haciendo claro a partir de la necesidad –puesta de manifiesto en el año bajo análisis- de comenzar a pensar la cooperación “post-nueva arquitectura”: las bases del proceso que recibió la denominación de “Nueva arquitectura de la cooperación internacional” fueron los ODM y los debates sobre la eficacia de la ayuda, pilares que hoy deben ser imaginados más allá de su concepción original, algo que ya sucede respecto de los ODM post 2015 y que la reunión de Busán debería plantearse respecto de la agenda de la eficacia.

Preocupan algunas perspectivas: en su trabajo *2010 OECD Report on Aid Predictability. Survey on Donor's forward spending plans 2010 – 2012* publicado en diciembre de 2010 como insumo de trabajo del CAD se presenta un escenario de estancamiento en la Ayuda País Programable (APP), lo que señala una tendencia a los futuros niveles de AOD¹².

Gráfico 10: Cambios porcentuales en la APP (2005-2010) y estimaciones de cambio (2011-2012)

¹² La APP es una subdivisión de la AOD que no toma en cuenta aquellas partidas que, por su propia esencia, se consideran “no programables”, tales como la ayuda humanitaria, el alivio de deuda o los costos internos del donante (administrativos o por recepción de refugiados, como ejemplos).



Fuente: OCDE (2010b)

Estos cambios se traducen, en términos económicos, en un virtual estancamiento de los niveles de la APP para el período 2010-2012 respecto de los donantes bilaterales miembros del CAD y de un ligero incremento respecto de los multilaterales: para los países miembros del CAD la APP representará -en millones de USD a valor constante de 2008- 57.631 en 2010, 57.992 en 2011 y 58.225 en 2012.

Si proyectamos los montos de APP a nivel de los Estados receptores encontramos que es factible que se produzcan regresiones -pérdida comparativa interanual de recursos con destino en ellos- en Afganistán, Bhutan, Chad, Corea (RD), Cote d'Ivoire, Djibouti, Guinea ecuatorial, Etiopía, Haití, Liberia, Maldivas, Pakistán, Santo Tomé y Príncipe, República Centroafricana, República Kyrguiza, Sierra Leona, Somalia, Tajikistan, Timor Leste, Vanuatu, Vietnam y Zimbabwe.

Esta realidad, de concretarse, choca con los compromisos asumidos por varios Estados en materia de financiamiento, entre los cuales mencionamos a modo de ejemplo el de los países miembros del CAD que también integran la UE de alcanzar la razón de 0,7 entre AOD y PBI para 2015.

Entre los graffitis pintados en el marco de las grandes concentraciones de "indignados" de Madrid en la primera mitad de 2011 alguien escribió "Si no nos dejan soñar no les

permitiremos dormir". Deberíamos tomarlo muy en serio cuando pensemos en el futuro de la cooperación internacional¹³.

¹³ **Bibliografía**

ASHOFF, Guido (2009) "Triangular Cooperation. Opportunities, risks, and conditions for effectiveness" en Banco Mundial, *World Bank Outreach*, Banco Mundial, Nueva York. 22-24.

ECOSOC (2009) *Support to UN Development Cooperation Forum 2010: South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data*, ECOSOC, Nueva York.

FAO (2010) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*, FAO, Roma.

OCDE (2010) *Development Cooperation Report*, OCDE, Ginebra.

- (2010b) *2010 OECD Report on Aid Predictability. Survey on Donor's forward spending plans 2010-2012*, CAD. Disponible en www.oecd.org/dac/scalingup.

ONU (2011) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011*, Naciones Unidas, Nueva York.

UNCETA SATRUSTEGUI, Koldo; MARTINEZ HERRERO, Mari Jose; ZABALA ERRAZTI, Idoye (2011) "From Paris to Seoul: lights and shadows around the debate on the effectiveness of development co-operation", ponencia presentada en la *XIII Reunión de Economía Mundial. En torno a la gobernanza global: Cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial*, Escuela Universitaria de Estudios Empresariales UPV/EHU, Donostia-San Sebastián, 25, 26 y 27 de mayo 2011.

UNCTAD (2010) *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, UNCTAD, Nueva York-Ginebra.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA [SEGIB] (2010) *IV Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.

- (2009) *III Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.

- (2008) *II Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.

- (2007) *Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.

WOOD, Bernard; BETTS, Julia; ETTA, Florence; GAYFER, Julian; KABELL, Dorte; NGWIRA, Naomi; SAMARANAYAKE, Mallika; SAGASTI, Francisco (2011) *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París. Fase 2*, Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague.

Documentos

CEPAL (2010) *La Cooperación Internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Nota de la Secretaría (LC/G.2440(SES.33/11)).

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE SEGUIMIENTO SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO ENCARGADA DE EXAMINAR LA APLICACIÓN DEL CONSENSO DE MONTERREY (2008, 29 de noviembre al 2 de diciembre, Doha): "Declaración de Doha".

ONU (2010) *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General (E/2010/93).

REUNIÓN PLENARIA DE ALTO NIVEL DEL SEXAGÉSIMO QUINTO PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (2010, 20 al 22 de septiembre, Nueva York): "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio" (A/RES/65/1).

Actividades de los miembros del departamento

Los artículos que integran el presente capítulo del Anuario han sido desarrollados en el marco del Proyecto de Investigación J092 "Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional: aproximaciones innovadoras a los Objetivos de Desarrollo del Milenio" acreditado ante la Universidad Nacional de La Plata para el período 2008-2011 en el cual participan varios de los miembros del departamento tanto como investigadores como brindando apoyo en su gestión y administración.

Asimismo el contenido de esta sección es el resultado del trabajo realizado por todos los miembros del departamento a lo largo del último año: ninguna de las actividades que se desarrollaron durante el período hubiese sido posible si no fuese por las horas, el esfuerzo y la inteligencia que cada uno ha aportado. Han participado en esta tarea: **Augusto Catoggio (UNLP), Luz Marina Mateo (UNLP), Juan José Escujuri (UNMDP), Alfonsina Guardia (UNMDP), Bruno Ayllón Pino (UCM), Lisy Della Rosa (UNLP), Amilcar Crossio (UNLP) y Daniel Berrettoni (UNLP).**

De entre esas actividades podemos mencionar a modo de ejemplo:

Cursos:

- "Dinámicas y tendencias del sistema internacional de cooperación para el desarrollo", en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales del IRI.
- "Cooperación Internacional al Desarrollo" en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI.
- "Norte y Sur: cara y cruz de la Cooperación Internacional para el Desarrollo" en el marco de la Escuela Complutense Latinoamericana y en cooperación con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- "Derechos Humanos y Cooperación Internacional" como parte del Curso de Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de

SEGUNDO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO (2005, 28 de febrero al 2 de marzo, París): "Declaración de París".

TERCER FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO (2008, 2 al 4 de septiembre, Accra): "Agenda de Acción de Accra".

Cooperación para el Desarrollo, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI).

- “Los Derechos Humanos y la pobreza, la exclusión, la marginalidad y la integración”, en el marco de la Maestría en Derechos Humanos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta.
- “Cooperación Internacional, pobreza y Derechos Humanos”, Curso de Postgrado: Retos actuales de los Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Investigaciones

- “Análisis de los lineamientos principales de la Política Exterior Argentina Reciente, a través de la Cooperación Regional y la Agenda de Seguridad” dirigido por el Dr. **Alejandro Simonoff**, en el cual miembros del Departamento aportan sus conocimientos y trabajo en el área específica de la Cooperación Internacional.
- “Nuevos desarrollos del Derecho Internacional: perspectivas innovadoras de aproximación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, dirigido por el Dr. **Norberto Consani** y que actúa como centro de las acciones de producción académica de quienes integran este departamento.

Seminarios y conferencias:

- *Quinto Congreso de Relaciones Internacionales del IRI*, Universidad Nacional de La Plata.
- Presentación de avances de investigación en la sede de la Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- *XIV Jornadas de investigadores y becarios en Ciencias Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata
- *X Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencias Políticas*, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- *Seminario “Cooperación Sur-Sur”* en la Universidad Complutense de Madrid, España.
- *Escuela Complutense de Verano* en la ciudad de Madrid.

- *Seminario Internacional: La nueva arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo. Desafíos y perspectivas desde la dimensión territorial*, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Publicaciones:

Los miembros y el coordinador del departamento han realizado diversas publicaciones, desde libros hasta artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

Los interesados en conocer mayor información sobre el trabajo del Departamento de Cooperación Internacional y su Centro de Estudios sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden comunicarse con sus coordinadores a través del teléfono y/o el mail del IRI.

Javier Surasky
Coordinador
Agosto 2011