



COMPLEMENTARIEDAD Y COOPERACIÓN SUR-SUR – LA NUEVA DOCTRINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ECUADOR

SAMER SROUJI *

Los países latinoamericanos salieron relativamente ilesos de la crisis financiera mundial del 2008, suscitando los elogios de la OCDE por la calidad de sus instituciones, fuertes rentas comerciales y estabilidad macroeconómica. Fuera de la debacle económica, los esfuerzos dirigidos a construir una institucionalidad más sólida en América Latina ha tenido un impacto importante sobre el manejo de la cooperación internacional al desarrollo.

La nueva política de cooperación internacional de Ecuador -en proceso de revisión por el gobierno central- refleja la emergencia de una doctrina latino-americana de eficacia de la ayuda. Ha dejado del lado los conceptos tradicionales de “donante”, “receptor” y “ayuda” a favor de un discurso fundamentado en la complementariedad y la mutua-responsabilidad entre los actores del Norte y del Sur frente al reto del desarrollo. Uno de sus aspectos centrales es el posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur, junto a la tradicional Cooperación Norte-Sur, transformando la arquitectura de ayuda regional hacia un sistema más inclusivo y horizontal. Inspirada en la Declaración de París (2005), así como en la reafirmación de la soberanía en las relaciones internacionales, puede servir de ejemplo a otros países del mundo -particularmente los de renta-media- y contribuir a los esfuerzos globales de mejorar la eficacia de la ayuda.

LA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ECUADOR

Ecuador no es una excepción a la fragmentación, imprevisibilidad y débil coordinación que tradicionalmente ha menoscabado la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Cuenta entre sus socios cooperantes, 30 agencias bilaterales y 17 multilaterales, los cuales financiaron 1.068 proyectos entre el 2007-2009. Durante el mismo periodo, 129 ONGs extranjeras estaban implicadas en 1.038 proyectos en el país. A fines de 2007, el Gobierno del Presidente Rafael Correa estableció la Secretaría Técnica de Co-

operación Internacional (SETECI)¹, con vistas a mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y los donantes, así como a asegurar que los programas financiados con recursos de la AOD estuviesen alineados a los objetivos de desarrollo del país. Estos esfuerzos recibieron un impulso con la adhesión en octubre de 2009 a la Declaración de París, cuyos principios de apropiación, alineación, armonización, mutua-responsabilidad y gestión orientada a resultados, se dirigen a facilitar el diálogo entre los donantes y países socios, y a promover un mayor enfoque en los resultados.

“

Ecuador fundamenta su política de cooperación en la responsabilidad mutua de los actores del Norte y del Sur

”

Entró el Ecuador en la agenda de eficacia de la ayuda en condiciones favorables. Con su segundo plan nacional de desarrollo -el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)- ya había cumplido con el primer principio de París, apropiación. Este requiere que los países socios “ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias”². Ello permitió iniciar el diálogo alrededor del segundo principio de París

* Graduado en Desarrollo y Economía Política del Instituto de Estudios Sociales (ISS) en la Haya, Países Bajos.
Email: mersam@gmail.com

1 La SETECI reemplazó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) a fines de 2010.

2 Declaración de París (2005), Art. 14.



-alineación- con el lanzamiento de mesas redondas enfocadas en temas específicos (educación, desarrollo social, salud) y en las cuales participan representantes del Estado, donantes así como miembros de la sociedad civil. Lo mismo no se puede decir de muchos países en desarrollo. Una evaluación de la OCDE en el 2009 indicó que solamente el 20% de los países en desarrollo contaban con estrategias nacionales congruentes, lejos de la meta de 75% establecida en la Declaración de París, señalando en particular la debilidad institucional como razón³.

La nueva política de cooperación internacional de Ecuador está centrada en el principio de complementariedad y, por lo tanto, pone en relieve el rol del Estado como principal contraparte en la negociación y monitoreo de la AOD. Es una novedad en el sentido de que tradicionalmente el rol del Estado receptor era algo ambiguo, o en peores casos, se consideraba como un obstáculo frente al desarrollo. Para el Ecuador, la cooperación internacional se considera “un complemento y no un sustituto a los esfuerzos de desarrollo del Estado y su uso óptimo surge de la coordinación institucional para lograr mayor alineación con las estrategias de desarrollo nacionales.”⁴ Coincide este principio completamente con la Declaración de París, que requiere que los donantes no solamente alinean sus programas con las estrategias del país socio, sino que fortalezcan también las capacidades institucionales de este último. Así, la Declaración de París declara que “la capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo.”⁵

“

Para Ecuador, en política de cooperación el Estado debe ser la principal contraparte en la negociación y monitoreo de la AOD

”

Es importante mencionar que la nueva política no busca perjudicar a las ONGs o a la sociedad civil como agentes de desarrollo y cambio social o receptores de AOD. Al contrario, se reconocen “el Estado, la sociedad civil y los organismos de la cooperación” como “socios en el proyecto de desarrollo”⁶, y se reitera el compromiso del Plan Nacional para el Buen Vivir de promover la autonomía y organización colectiva de la sociedad civil ecuatoriana.

“

La nueva política de cooperación internacional considera a las ONGs y a la sociedad civil como “socios del proyecto de desarrollo”

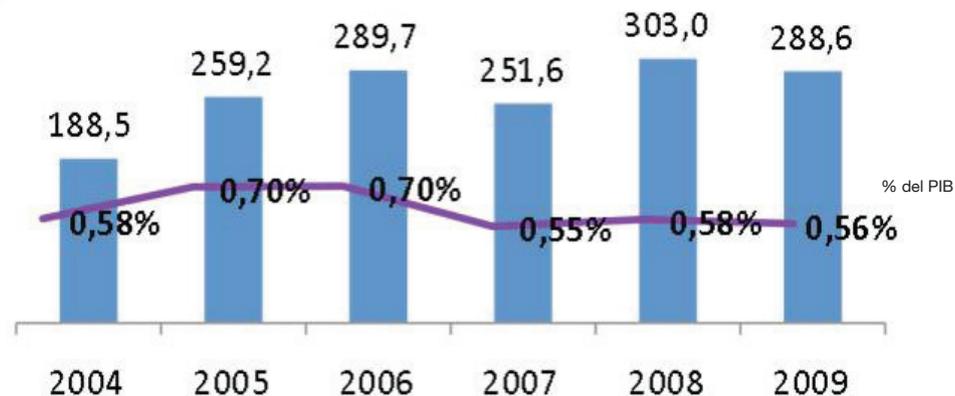
”

La política propagada por Ecuador se puede considerar también una respuesta estratégica a la marginalización de América Latina dentro de la arquitectura de ayuda global, que por ser una región mayoritariamente de renta media está cada vez percibiendo montos más limitados de AOD. El Ecuador percibió 288 millones de dólares en AOD en el 2009, equivalente al 0,56% de su PIB (**gráfico 1**) - un nivel similar a lo que recibieron Colombia y Perú. Como porcentaje del presupuesto general del gobierno por este mismo año, equivalió el 2,0%.

Dado estos montos modestos, el discurso tradicional que define la AOD como una transferencia de ahorros desde el Norte hacia el Sur para alentar inversiones productivas y reducir la pobreza, vuelve a ser poco relevante. Estas cifras revelan también un posicionamiento geopolítico distinto para los países de Latinoamérica frente a los donantes tradicionales, cuando existen países (Etiopía o Níger, por ejemplo), donde la ayuda viene a representar entre el 30 y el 60% del presupuesto del gobierno.



Gráfico 1. Total flujos de AOD al Ecuador y en relación al PIB, 2004-2009. Millones de dólares

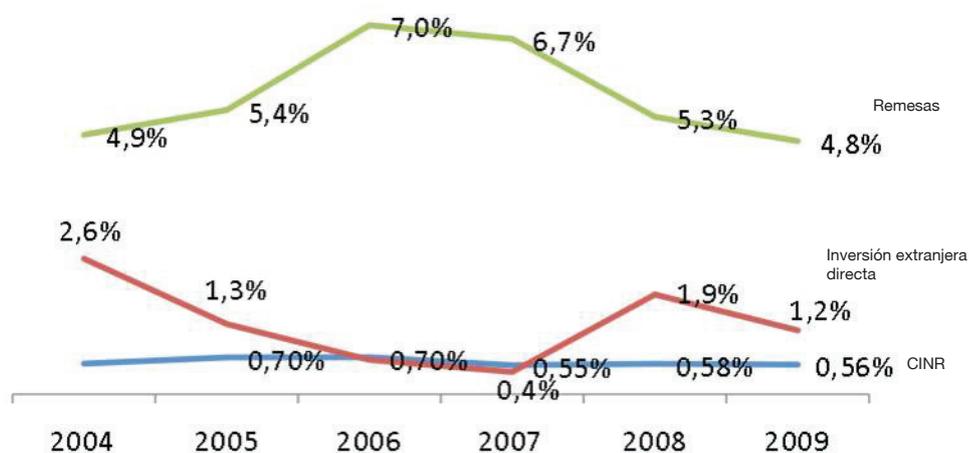


Fuente: OCDE / SETECI (2010b)

En término de ahorros, las remesas así como la inversión extranjera directa (IED) representan fuentes más importantes para el Ecuador que la AOD (**gráfico 2**).

Las remesas superan generalmente de 7 a 10 veces la AOD por año, y la IED, a pesar de tener una evolución esporádica, equivalió el doble en el 2008 y 2009.

Gráfico 2. AOD, Inversión Extranjera Directa y Remesas en relación al PIB en el Ecuador, 2004 - 2009. %.



Fuente: Banco Central del Ecuador / SETECI (2010b).

En este contexto, la política ecuatoriana resalta los aspectos técnicos y humanos de la AOD sobre el financiero, viendo en la cooperación el potencial de intercambiar los conocimientos, metodologías y capacidades de los países industrializados. Para el Ecuador, el principal aporte de la cooperación es en el "fortalecimiento de capacidades institucionales y de talento humano, la transferencia de tecnologías y de conocimientos"⁷. Puede así contribuir a los cambios estructurales de la economía identificados en el Plan Nacional para el Buen Vivir, a mejorar la competitividad de las exportaciones o

ayudar en la formulación de políticas sociales más inclusivas. Se desvincula del discurso tradicional que relaciona la ayuda con la reducción de la pobreza y crecimiento económico, considerando el desarrollo un proceso más complejo fundamentado en la colaboración entre el Estado, los actores privados y la sociedad civil. "La reducción de la pobreza y la desigualdad no son objetivos alcanzables por la cooperación internacional, sino el fruto de la coordinación entre los distintos agentes de desarrollo activos en el país para impulsar el desarrollo endógeno."⁸ Se asigna así un valor estratégico a la coo-

7 SETECI, Ibid., pág. 10.

8 Ibid, pág. 8.



peración internacional, a diferencia de las remesas que, como se sabe, se dirigen mayoritariamente a suplementar los ahorros familiares y a cubrir necesidades básicas.⁹

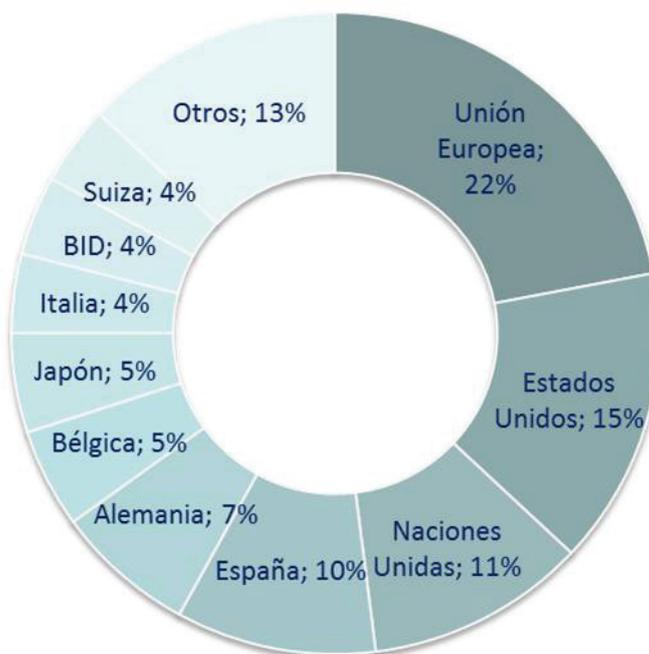
La reafirmación de la soberanía -defendida por la constitución ecuatoriana desde sus aspectos políticos, económicos y sociales- también tiene implicaciones para la nueva política de Ecuador. En este marco, se establece al Estado como garante de los derechos de los ciudadanos a la educación, salud, nutrición, agua y seguridad social¹⁰. Por lo tanto, se requiere de los cooperantes que sean ONGs o donantes oficiales, no que provean estos servicios básicos directamente a la ciudadanía, sino que aporten a

través del “apoyo presupuestario o en forma de asistencia técnica para fortalecer la capacidad del Estado de proveer estos servicios con calidad y amplia cobertura.”¹¹ La Unión Europea, el cooperante principal de Ecuador (gráfico 3), está en la vanguardia de este nuevo enfoque. La mayoría de sus aportes -137 millones de euros (185 millones de dólares)- para el 2007-2013 se asignan a través del apoyo presupuestario para los sectores productivos y la educación, con un pequeño monto reservado para la sociedad civil¹². Con la reafirmación del principio de soberanía, Ecuador se desvía del discurso asistencialista a favor de la generación de capacidades propias.

9 Orozco & Wilson (2005).
10 Constitución, Art. 1(2), Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Art. 1.1

11 SETECI, *ibid.*, pág. 9.
12 Se puede encontrar los detalles de la cooperación de la Unión Europea con Ecuador en: http://ec.europa.eu/delegations/ecuador/index_es.htm

Gráfico 3. Cooperantes principales del Ecuador, en base a compromisos programados, 2007-2009. %.



Fuente: OCDE / SETECI (2010b)

ECUADOR Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La relevancia y potencial para el Ecuador de la agenda de eficacia de la ayuda está en contraste con una actitud ambivalente frente a otra agenda, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), liderada por las Naciones Unidas. En primera instancia, se debe está postura a la razón mencionada -sería difícil imaginar a los gobiernos latinoamericanos acoger con mucho ánimo los ODM cuando su región está siendo marginalizada dentro de la arquitectura de ayuda global-. En particular, las reuniones de Monterrey (2002) y Doha (2008) se dedicaron a movilizar más recursos desde los países del Norte para

la consecución de los ODM en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la región Latinoamericana ha visto su proporción de AOD disminuir de un promedio del 12-13% de los flujos globales entre 1998-2000, al 6,4% en el 2008¹³, debido a que muchos países ingresaron en la categoría de rentamedia. Por otro lado, la controvertida “securitización” de la AOD ha resultado en una desviación de recursos hacia zonas de conflicto; Irak, por ejemplo, recibió en el 2007, 9,1 mil millones de dólares en AOD, tres veces más que toda la región Latinoamericana¹⁴. Ello a pesar de los niveles de pobre-

13 SETECI, (2010b).
14 OCDE (2009), pág. 206.



za y desigualdades sociales persistentes en América Latina, que se ven enmascarados cuando solamente se considera en indicador de ingreso per cápita, un punto frecuentemente reiterado por los representantes latinoamericanos en los foros globales¹⁵.

Pero más fundamental, la ambivalencia de Ecuador ante los ODM es debido a la calidad de sus instituciones así como su relativa no-dependencia en la ayuda externa. Ello ha permitido concentrarse en el proceso integral de desarrollo y evitar de construir una agenda centrada en la consecución de los 8 ODM. Desde esta perspectiva, la estrategia nacional puede dedicarse a “acciones redistributivas, a la política de crecimiento y de estabilidad económica, al fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática”, que son los antecedentes para el desarrollo sustentable¹⁶. Por lo tanto, los ODM, con sus respectivas metas, han sido integrados -sino superados- en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Este último va más allá de los objetivos de reducir la pobreza o de mejorar la escolarización, se dirige al logro de políticas sociales universales e inclusivas, mayor igualdad y justicia.¹⁷



La calidad de sus instituciones ha permitido a Ecuador gestionar un proceso integral de desarrollo



LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Uno de los aspectos más palpables de la nueva política es el lanzamiento de una agenda de Cooperación Sur-Sur, transformando la arquitectura regional de ayuda hacia un sistema más inclusivo y horizontal. A raíz de este cambio está no solamente la institucionalidad más robusta del gobierno ecuatoriano, sino también el cambio de paradigma impulsado por la agenda de eficacia de la ayuda. El momento que la cooperación internacional se define como una relación de socios, basada en la mutua-responsabilidad y la reciprocidad, resulta normal que los países del Sur compartan con los demás las capacidades y experiencias que han generado, acudiendo en mayor medida a medios y recursos locales.

En noviembre del 2010, la SETECI lanzó su primer catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana, fruto de un esfuerzo inter-institucional para identificar experiencias que se puedan compartir con países vecinos. En presencia de delegados de 16 países y de los donantes, la directora de la SETECI, Gabriela Rosero, declaró que era importante para el Ecuador caminar “hacia un nuevo periodo en el cual no solamente recibamos cooperación internacional sino que también tengamos la experiencia, la capacidad y fortaleza para compartir con otros.”¹⁸ Los participantes también acordaron la Agenda de Quito para la Cooperación Sur-Sur, que reconoce a la asistencia técnica entre países en desarrollo como un instrumento de integración regional.

Aunque la Cooperación Sur-Sur no es una nueva doctrina, la intensificación de los intercambios Sur-Sur está transformando la arquitectura regional de la ayuda en tres aspectos importantes. Primero, los países latinoamericanos han creado un vínculo estratégico entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, que era menos evidente en el pasado. La agenda de eficacia de la ayuda, al insistir en la creación y fortalecimiento de capacidades locales, hace de la habilidad del país socio de compartir sus experiencias con un tercero, una meta de la sostenibilidad de la cooperación Norte-Sur. No es sorprendente entonces que en la oferta ecuatoriana -en las áreas de ciencia y tecnología, gestión de riesgos, salud pública e industrias agro-alimentarias- se encuentra con el fruto de programas bilaterales anteriores.

Segundo, la consolidación por países Latinoamericanos de agendas de Cooperación Sur-Sur hace necesario para los donantes una reflexión más estratégica sobre como favorecer el uso de recursos locales (consultores, evaluadores, expertos) en sus intervenciones en la región. La Declaración de París y la Agenda de Accra (2008) alientan a los donantes a dar prioridad a “recursos locales y regionales”¹⁹, particularmente a través de iniciativas triangulares. Alemania y Japón ya tienen un interesante recorrido en materia de cooperación triangular. La GTZ, por ejemplo, implementó un proyecto de infraestructura informática a nivel municipal en Ecuador con la participación de expertos formados en un programa anterior de la agencia en México. La ONUDI, así como otras agencias multilaterales, también han desarrollado plataformas para el intercambio de expertos a nivel de la región.

Tercero, el desafío para los países latinoamericanos será identificar los foros y mecanismos adecuados para monitorear, medir y sistematizar los intercambios Sur-



Sur. Si el evento de alto nivel de la OCDE en Bogotá en marzo de 2010 reconoció el liderazgo de los países de renta-media en materia de Cooperación Sur-Sur²⁰, existe menos claridad sobre quién debe coordinar este tipo de cooperación. Múltiples foros (ECOSOC, PNUD, CEPAL y la secretaria iberoamericana) han tratado de sistematizar las experiencias de diversos países así como de coordinar el dialogo, pero para poder contribuir de manera más efectiva al debate global, resulta importante para Latinoamérica identificar un foro a nivel regional que pueda servir de plataforma principal.

CONCLUSIÓN

La nueva política ecuatoriana traza los lineamientos de una doctrina latinoamericana de eficacia de la ayuda, que está más atenta tanto a las necesidades de desarrollo de la región como a su posicionamiento dentro de la arquitectura global de la ayuda. Presta menos atención al aspecto financiero de la cooperación a favor de la transferencia de metodologías, conocimientos y capacidades técnicas desde los países industrializados, como un complemento a las estrategias nacionales de desarrollo. Un pilar de la doctrina es la promoción de la Cooperación Sur-Sur, facilitando el intercambio de experiencias entre países con similares niveles de desarrollo, en base a sus respectivas agendas, y con fuerte articulación al proceso de integración regional. Tras años de desilusión en los países del Norte sobre la relación entre la ayuda y el desarrollo, la apropiación por parte de América Latina de la agenda de eficacia de la ayuda así como su confianza en la construcción de asociaciones más horizontales e inclusivas para responder a las aspiraciones de desarrollo de la región, puede servir de ejemplo para otras regiones del mundo.

20 Informe de Bogotá (2010), Art. 1(d).

DOCUMENTOS OFICIALES

Agenda de Acción de Accra (2008), disponible en <http://www.oecd.org/dac>

Agenda de Quito para la Cooperación Sur-Sur (2010), disponible en <http://www.seteci.gob.ec>

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), disponible en <http://www.oecd.org/dac>

Informe de Bogotá; hacia asociaciones para el desarrollo eficaces e inclusivas (2010), disponible en <http://www.southsouth.info>

REFERENCIAS

ALONSO, J. A. (2005), "La eficacia de la ayuda; un análisis desde las instituciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 72, Barcelona, págs. 17-39

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2010), "La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial", Nota de la Secretaría, Brasilia, disponible en <http://www.eclac.cl>

DEUTSCHER, E. & FYSON, S. (2008) "Mejorar la eficacia de la ayuda", *Revista Finanzas y Desarrollo*, Washington DC, págs. 15-19

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2009), *Development Cooperation Report*, OECD Journal on Development, Volume 10/1, OCDE, París

OROZCO, M. & WILSON, S.R (2005), "Para que las Remesas Produzcan Resultados", en *Remesas de Inmigrantes; moneda de cambio económico y social*, en Terry, D.F. & Wilson S.R. (Eds), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, págs. 403-422.

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2010a), *Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana*, Quito, disponible en <http://www.seteci.gob.ec>

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2010b), *Informe de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador 2007-2009*, Quito, disponible en <http://www.seteci.gob.ec>

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2010c), *Políticas y Lineamientos de la Cooperación Internacional en el Ecuador*, Quito, (en revisión)

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DE DESARROLLO (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito, disponible en <http://www.senplades.gob.ec>

