

EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA: REFLEXIONES SOBRE SU APLICACIÓN A LA COOPERACIÓN SUR–SUR EN EL CASO LATINOAMERICANO

Bruno Ayllón Pino¹

RESUMEN

En la última década, la cooperación para el desarrollo se ha enriquecido por la participación de nuevos agentes, como los países emergentes y otros de renta media que asumen nuevos compromisos derivados de su creciente protagonismo internacional. En el ámbito latinoamericano, algunos países actúan como dinamizadores de la distribución del poder, convirtiendo los debates sobre el desarrollo en aspectos centrales de su proyección exterior. En la práctica, la Cooperación Sur – Sur que despliegan se diversifica, a veces en competencia con los donantes tradicionales. A partir del III Foro de Alto Nivel (FAN) de Eficacia de la Ayuda de Accra (2008), la CSS ha alcanzado un lugar central en las discusiones sobre la gobernanza de la cooperación con el reconocimiento consagrado de sus diferencias en el IV FAN de Busan (2011). Sin embargo, se detecta una gran fragmentación en Latinoamérica en lo referente a la aceptación de la agenda de la eficacia de la ayuda.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação sul-sul, novos agentes, Governança, Eficácia da ajuda.

ABSTRACT

In the last decade, the international cooperation for development has been enriched by the participation of new actors, as emerging countries and others of middle income that take on new commitments resulting from its growing international prominence. In Latin America, some countries act as facilitators of the distribution of power, transforming the debates about development in central aspects for their international projection. In practice, the South - South Cooperation that is deployed diversifies, sometimes in competence with traditional donors. After the Third High Level Forum (HLF) on Aid Effectiveness in Accra (2008), the SSC has achieved a central place in discussions on cooperation governance enshrined in recognition of their differences in the IV HLF Busan (2011). However, significant fragmentation is detected in Latin America with regard to the acceptance of the agenda of aid effectiveness.

¹ Docente e Investigador del Programa PROMETEO en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido docente en el Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (CEAM/UNB). Este trabajo científico ha sido financiado por el Proyecto Prometeo de la Secretaría de Educación Superior de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República del Ecuador E-mail: brunespa@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la agenda internacional de eficacia de la ayuda ha sido objeto de debates que han ido aumentando en intensidad, como un espejo de las transformaciones globales sin precedentes que afectan al conjunto de los agentes implicados la cooperación para el desarrollo. Con el trasfondo de una nueva geografía del poder económico y político mundial, cabe preguntarse: ¿cómo consideran y se posicionan los países emergentes y, eventualmente, cómo participan en los debates vinculados a la agenda de la eficacia?

En términos generales, los países en desarrollo están aumentando, diversificando y enriqueciendo su oferta cooperativa a través de la Cooperación Sur – Sur (CSS), con nuevos abordajes y enfoques, orientados al logro de resultados y a la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, su acción introduce incertidumbres respecto a la posibilidad de generar una acción concertada que propicie mayores niveles agregados en la eficacia de la ayuda. En este artículo analizamos estas cuestiones a partir de la siguiente estructura: en un primer momento revisamos la agenda de eficacia entre 2002 y 2011, es decir, entre la celebración de la Conferencia de Monterrey (2002) y el IV Foro de eficacia de Busan (2011). A continuación examinamos los avances registrados en el periodo post-Busan. En el siguiente apartado nos concentramos en las perspectivas latinoamericanas en los temas de eficacia de la ayuda y en los debates sobre las posibilidades a integrar a la CSS en esa agenda. Finalmente, unas conclusiones sintetizan las principales controversias en torno a nuestro tema de estudio.

DE MONTERREY (2002) A PARÍS (2005)

En la última década, la CSS ha sido considerada de manera creciente en la mayoría de encuentros internacionales claves en el campo del desarrollo internacional. Citemos, en primer lugar, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, que abogó, en su declaración final, por facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos (Punto 19). Más adelante se detallaron las acciones necesarias para que países receptores y donantes aumentaran la eficacia de la ayuda, mencionando el fortalecimiento de la cooperación triangular y “la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia” (Punto 43).

Fruto del proceso de reflexión iniciado en los años noventa por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y por el Banco Mundial para corregir las deficiencias de la cooperación, en el contexto del fenómeno denominado como “fatiga de

la ayuda”², se celebró en 2003, en Italia, el I Foro de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia de la ayuda. Este encuentro fue la manifestación de un primer esfuerzo internacional sustancial para aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda, suscrita por 51 países y 23 organismos multilaterales, tuvo la intención de buscar soluciones al problema del elevado número y gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo, con la finalidad de reducir los costos de transacción para los países receptores de ayuda.

El avance de los “nuevos donantes”, especialmente de China, despertó la preocupación de los países del CAD por sus repercusiones en la aplicación de la agenda de la eficacia. La creación en 2003, en el seno del CAD, del *Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF* por sus siglas en inglés), del que fueron miembros varios países en desarrollo (Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, y México), instituciones multilaterales y regionales (CARICOM y BID), parlamentos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, respondió en parte a esa inquietud. La promoción del diálogo más allá del CAD con los países involucrados en la CSS a través del programa *Open Doors*³, es otra manifestación del esfuerzo de los donantes tradicionales por enriquecer el debate de la eficacia y favorecer la mutua comprensión sobre las respectivas metas y principios. Otra iniciativa que se enmarca en la nueva política de acercamiento del CAD a las potencias emergentes y otros agentes de la CSS es la creación, en 2009, del Grupo de Trabajo que reúne el CAD con China, enfocado en la armonización de la ayuda.

En 2005, se convocó el II FAN que originó la Declaración de París (DP), rubricada por más de 90 países. Hoy es la piedra angular del discurso y la metodología promovida para mejorar y monitorear la calidad de la ayuda. Un mes antes de que se celebrase ese segundo Foro, una reunión organizada por la OCDE y el PNUD sobre el Partenariado para una Cooperación al Desarrollo más eficaz desencadenó el reconocimiento del papel de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda, debido a su predisposición a fomentar la apropiación y las asociaciones inclusivas (CABRAL & WEINSTOCK, 2010). Sin embargo, cuando se aprobó la DP un mes después, no se hizo ninguna alusión a la CSS, ni a su variante triangular, pese a que su potencial de mejora de la efectividad de la ayuda había sido reconocido en los foros preparatorios que precedieron al II FAN.

² En los años noventa, los donantes de la OCDE dieron señales de cansancio en lo relativo a la financiación del desarrollo a través de sus programas de ayuda oficial. El porcentaje agregado de AOD de los miembros del CAD/OCDE en aquella década fue de apenas el 0, 22 % de su PIB, muy lejos del objetivo fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los años setenta, del 0, 7 %.

³ http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_44131518_1_1_1_1,00.html

DE ACCRA (2008) A BUSAN (2011)

El III FAN realizado en Accra, en septiembre de 2008, supuso una novedad respecto a los dos encuentros anteriores en lo referente al reconocimiento de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo. Ese avance se produjo gracias a la alta capacidad de negociación de ciertos países emergentes, lo que facilitó que en el Programa de Acción de Accra (PAA) se reconociera, primero, el papel de los PRM “como proveedores de ayuda” y, segundo, las particularidades de la CSS” (SEGIB, 2009).

Precedió a la reunión una intensa actividad diplomática de países latinoamericanos (Colombia y Brasil), articulados con otros países en desarrollo, para que la declaración final incluyera su papel en la prestación de una cooperación técnica eficaz⁴, considerando la necesidad de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS, es decir, a la observancia de los principios de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios, respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. El texto del PAA recordó la “importancia y las particularidades de la CSS” y los aprendizajes que se derivaban de la experiencia de los países en desarrollo, cuyas aportaciones constituían un valioso complemento de la Cooperación Norte - Sur (SANIN y SCHULZ, 2009). Adicionalmente, se recomendó un mayor desarrollo de la cooperación triangular. El PAA situó a la CSS en el foco de las atenciones por el papel destacado que se reconocía a los países emergentes y de renta media, pero generó mayor presión internacional en el sentido de presentar evidencias empíricas sobre su eficacia⁵.

Al mismo tiempo, se incrementaron desde la academia y los *think tanks* los cuestionamientos sobre los “discursos de auto-legitimación” (SANAHUJA, 2010) que alimentaban una cierta visión idílica de la CSS, cuya filosofía y formas de ejecución la situarían en posición de “superioridad moral” respecto de la Cooperación Norte- Sur, como consecuencia del carácter más desarrollista de aquella, de la desvinculación de intereses comerciales o estratégicos, de la ausencia de enfoques asistenciales o de la igualdad entre las partes y la reciprocidad de las interacciones, sin asimetrías ni relaciones verticales entre los países que la llevan a cabo y, en resumen, por su eficacia intrínseca.

Se logró que el PAA considerara la demanda formulada por los países emergentes y por otros países en desarrollo “de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS”. Igualmente, se enfatizó la necesidad de demostrar de qué forma la CSS y la triangular contribuían al cumplimiento de los principios de París. Al fin y al cabo Accra fue la

⁴ Programa de Acción de Accra (PAA). Punto 14: “Los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la CSS”.

⁵ PAA. Punto 19: “Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo”.

primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda, mediante el reconocimiento de la relevancia y la aportación enriquecedora de la CSS “como modelo alternativo” a la “perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo” (JOHN DE SOUSA, 2008).

En Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda. Al finalizar el año 2008, en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo de Doha, se ratificó esta inclusión pero con una consecuencia: la de aportar “mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS” en conformidad con los principios de la DP. Esta “presión” no deja de ser problemática pues ha originado ciertas tensiones sintomáticas de una divergencia latente en la forma de considerar la relación entre la CSS y la agenda de la eficacia.

En el nivel operativo, la responsabilidad de concretar la adaptación de los principios de la DP y del PAA a la CSS y triangular, y de evidenciar su eficacia, fue asignada al Equipo de Tarea sobre CSS (*Task Team on South South Cooperation*, TT-SSC, por sus siglas en inglés), expresamente constituido a ese efecto en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE. Fue en 2009, bajo el liderazgo de Colombia y Egipto, que se estableció el TT-SSC, definido como una plataforma encabezada por países del sur, auspiciada por el CAD, y conformada por países socios, países de ingreso medio, donantes, sectores de la sociedad civil, la academia y agencias regionales y multilaterales.

Su labor respondía a un triple objetivo anclado en el PAA: adaptar los principios de la DP y de Accra a la CSS; enriquecer la agenda de la eficacia con sus prácticas y experiencias; identificar las complementariedades entre CSS y Cooperación Norte - Sur, incluyendo la cooperación triangular. Para cumplir estos objetivos, el TT – SSC realizó un trabajo analítico de documentación, identificación y sistematización de buenas prácticas, desplegando su presencia en foros y plataformas regionales y globales de debate sobre la eficacia de la ayuda y la CSS e impulsando la constitución de comunidades de prácticas y aprendizaje⁶. Se trata de extraer evidencias sobre lo que funciona y sobre lo que es mejorable en la práctica de la CSS.

Pueden diferenciarse dos fases en las actividades que ha realizado el TT – SSC entre su fundación y su extinción, al término de la celebración del IV FAN de Busan, en diciembre de 2011: una primera fase de articulación y crecimiento, con el ingreso de nuevos miembros y la búsqueda de apoyos que se sustanciaron en el soporte brindado a sus actividades por tres plataformas regionales (NEPAD en África, OEA en Latinoamérica y Banco Asiático de Desarrollo en Asia y Pacífico) y del Instituto del Banco Mundial. Una segunda fase, de consolidación, gran dinamismo y proyección gracias al refrendo político de la declaración del G-20 (noviembre, 2010) y a la

⁶Plataforma South – South Opportunity, que cuenta con 1.000 miembros: <http://www.southsouth.info>

profundización de las evidencias sobre la eficacia de la CSS, con una segunda generación de 30 estudios de caso que se presentaron en Busán.

Cómo divisor de aguas de las dos fases debe señalarse la realización, en marzo de 2010 (Bogotá), del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, con participación de 130 países y organizaciones, en donde se presentó un informe analítico de 110 historias de caso de CSS, triangular y regional de carácter bastante general y frágil en cuanto a sus evidencias empíricas. No obstante, constituyó el primer esfuerzo de cierta entidad para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la CSS⁷.

El encuentro se celebró bajo el lema “Contribuyendo a una arquitectura de la cooperación más efectiva e incluyente” y se presentó como el punto de convergencia de los tres encuentros previos del TT – SSC en África, Asia y América. Sus objetivos se orientaron a compartir experiencias sobre los aprendizajes de la CSS, fortalecer las comunidades de prácticas y construir puentes entre plataformas globales y regionales de CSS. Se pretendía además establecer una hoja de ruta y recomendaciones que impulsasen este tipo de cooperación con la vista puesta en Busan. En Bogotá afloraron los desacuerdos entre los países latinoamericanos sobre la aplicación de los principios de la DP y del PAA a la CSS. Fue imposible alcanzar una declaración final consensuada al texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC (Comité de Apoyo). Sólo se publicó un Informe⁸ (con la denominación de *statement*) rubricado por once países (Colombia, México y Perú entre los latinoamericanos y España entre los de la UE) y varios organismos multilaterales como la Comisión Europea (SURASKY, varios años).

La necesidad de mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS también fue puesta de manifiesto en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo (Doha, 2008), en cuya declaración final se animó a los países en desarrollo (en condiciones de hacerlo) a proseguir “sus actividades concretas para aumentar y hacer más efectiva sus iniciativas de CSS de conformidad con los principios de una asistencia eficaz”⁹.

Desde Naciones Unidas, se ha reconocido que la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones. Cuando éstas existen son someras, circunscritas al cumplimiento de plazos para la ejecución de proyectos y con grandes limitaciones en cuanto a efectos ambientales y sociales, sobre todo en proyectos de infraestructura. No hay casi registro de participación de los oferentes de CSS en iniciativas formales de armonización con otros donantes. Tampoco son reseñables

⁷ http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48706_201&ID2=DO_COMMUNITY

⁸ Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo más eficaces e inclusivas, 25 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf>

⁹ Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo, punto n° 50. diciembre, 2008.

experiencias de diálogo de políticas con países receptores de CSS en cuestiones normativas (ECOSOC, 2008).

La gran novedad en lo referente a la discusión multilateral sobre el rol de la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda ha sido la incorporación del tema en la agenda del G- 20 y su inclusión entre los 9 pilares definidos en el Consenso del Desarrollo de Seúl para un crecimiento compartido. La CSS aparece reflejada como parte de los principios de desarrollo del G- 20, en la sección “cuestiones sistémicas globales o regionales”, donde se reconoce la necesidad de una acción coordinada colectiva, “incluso a través de la CSS y triangular”, para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo”. El Plan Multianual de Acción del Consenso detalla, en su noveno pilar (Intercambio de Conocimiento), las acciones concretas para incrementar la eficacia y enriquecer ese intercambio. Para ello solicita al TT – SSC y al PNUD que recomienden actividades y propuestas para incrementar el *knowledge sharing*, en sus diferentes formatos (Norte – Sur, Sur – Sur y Triangular).

La publicación durante el año 2011 de los resultados de la Evaluación sobre el grado de cumplimiento de la DP, arrojó un balance bastante limitado respecto a los compromisos asumidos por los donantes tradicionales en comparación con los avances de los países socios. Este hecho, junto a las dificultades para lograr la convergencia en las posiciones de donantes tradicionales, países emergentes y otros de renta media, proyectaban incertidumbres sobre los acuerdos que podrían alcanzarse en el IV FAN de Busan. Para muchos académicos y expertos ese encuentro sería la última gran oportunidad para legitimar la DP, mediante su adaptación al contexto cambiante de la arquitectura de la ayuda (ENGBERG-PEDERSEN, 2011).

El IV FAN de Busan vino marcado por una atención especial a los “donantes emergentes”, aunque en un contexto radicalmente diferente de los encuentros anteriores, en la medida que la crisis económica suscitaba tensiones sobre la distribución del coste de la financiación del desarrollo. Los países latinoamericanos mostraron una creciente preocupación por esta tendencia que podía implicar para la región la aceleración de la “retirada de donantes”, alegando éstos que la CSS debería ocupar ese espacio con la garantía del apoyo, a través de la cooperación triangular, de los países desarrollados¹⁰.

¹⁰ Esta idea aparece explícitamente manifestada y reiterada de diferentes maneras en el Informe Final de la Fase 2ª de la Evaluación de la Declaración de París, hecho público en mayo de 2011, y que está accesible en <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>

EL PERIODO POST-BUSAN

El principal elemento que ha caracterizado el IV FAN residió en su meta final de establecer una nueva *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. Igualmente, se declaró que el conjunto de los principios y objetivos definidos en Busan constituían el marco de referencia de los países involucrados en la CSS, aunque esa adhesión tenía un carácter voluntario. Esa última cláusula resultó de las intensas negociaciones políticas que culminaron horas antes de la clausura del Foro, consiguiendo, de esta forma, que todas las potencias emergentes endosasen el documento final. Para la OCDE, la reunión de Busan fue exitosa por la diversidad de las delegaciones que participaron en las sesiones y por la evidencia de que los principios de la DP seguían siendo actuales. Según la organización, al ratificar el documento final, Brasil, China e India, asintieron en aplicar los principios endosados en Busan en el ámbito de la CSS¹¹.

Para poner en marcha los compromisos establecidos en materia de CSS y triangular¹² se instituyó un Grupo Interino Post-Busan (PBIG por sus siglas en inglés) encargado de supervisar todo el proceso de constitución de esa nueva Alianza. Con la finalidad de plasmar los compromisos adoptados, se crearon nueve *Building Blocks*¹³ sobre las temáticas que recibieron un mayor tratamiento en el documento final, como la transparencia, la fragmentación de la ayuda, los Estados Frágiles, el papel del sector privado, el cambio climático, la CSS y triangular, etc.

El *Building Block* dedicado a la CSS y triangular privilegió las siguientes áreas de trabajo: el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de los países socios para que puedan explorar y desarrollar el pleno potencial de esas modalidades; la promoción de actividades de aprendizaje por parte de los PRM y otros países en desarrollo; el diseño de un sistema de monitoreo y de evaluación sobre la aportación de la CSS y la triangular en el cumplimiento de los ODM; y la mejora del acceso y de la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento y de otros servicios que proveen los organismos multilaterales respecto a la CSS y triangular.

¹¹ http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_3236398_50314459_1_1_1_1,00.html

¹² Esos compromisos son la ampliación del uso de la cooperación triangular; el fomento del desarrollo de redes para facilitar el intercambio de conocimientos; el aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores de la CSS; el uso optimizado de la CSS y triangular; el apoyo al fortalecimiento de capacidades.

¹³ Los *Building Blocks*, pueden definirse como espacios de debate, articulación y negociación entre países donantes, socios y organizaciones para avanzar más rápidamente en temas vinculados a la agenda de eficacia y gobernanza global de la cooperación. Podrían denominarse como “bloques temáticos”. Fue la metodología de trabajo propuesta de cara al IV FAN de Busan y en el periodo posterior al mismo.

En marzo de 2012, el *Building Block* convocó una primera reunión que tuvo lugar, en Bruselas, en la que participaron 142 países e instituciones implicadas en la CSS y triangular. En esa ocasión, los asistentes reafirmaron el objetivo de diseñar una agenda capaz de aumentar y optimizar el potencial de la CSS y triangular, mediante una utilización de esas modalidades de la manera más “eficaz” posible. Se reiteró la importancia de aprovechar las ventajas comparativas de la CSS y triangular como el desarrollo de las capacidades y se manifestó la ambición del *Building Block* de participar en los debates impulsados desde plataformas regionales y globales existentes.

En el ámbito de la eficacia de la ayuda y con las incertidumbres de la fase post-Busan, el anuncio de una nueva Alianza Global permitió *a priori* renovar la retórica de la cooperación y revitalizar su enfoque, a la vez que se materializó la determinación de la OCDE para adaptarse a un mundo cambiante. Sin embargo, no se han registrado cambios profundos en la manera de abordar la CSS y en su relación con la agenda de la eficacia. Cabe apuntar que los países en desarrollo que participaron en la génesis del *Building Block* sobre la CSS y triangular no se caracterizaron ni por el distanciamiento ni por el rechazo a los principios parisinos. Por consiguiente, las metas identificadas para la CSS y triangular no incluyeron la necesidad de reflexionar sobre la cuestión de la adecuación o incompatibilidad del marco de la DP, inicialmente diseñada para garantizar la eficacia de la ayuda suministrada por los donantes tradicionales, a la cooperación realizada entre países en desarrollo. Por lo tanto, podemos cuestionar la posibilidad de que, a medio-largo plazo, los países que “realmente suscribieron el acuerdo final casi a regañadientes” se sumen de manera decidida a “un proceso que siguen viendo lejano y dominado por los donantes tradicionales” (MARURI, 2011).

El periodo de definición y construcción de esta nueva Alianza se ha caracterizado por un inicio laborioso que podría corroborar las primeras dudas formuladas por algunos países en desarrollo sobre el IV FAN de Busan, a saber, su capacidad de generar una “arquitectura de la ayuda distinta de la actual”, o de resolver el problema de la definición “del foro privilegiado para fomentar el diálogo en materia de cooperación” (ORSINI, 2012). La opción de reubicar el debate de la eficacia de la CSS y triangular en las plataformas regionales existentes, en vez de abordarla en un único foro que concentre a todos los agentes del sistema, podría llegar a plantearse como una alternativa creíble y factible¹⁴. En efecto, si consideramos la dinámica de concertación que se consolida, por ejemplo en América Latina, entre países que comparten afinidades políticas, o el rol de las identidades en el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones entre gobiernos afines, el objetivo de promover una mayor eficacia de la CSS en foros regionales podría representar una opción más operativa y congruente que el marco global establecido en

¹⁴ En febrero 2012, un buen número de países latinoamericanos demostraron su diligencia en movilizarse para dialogar y definir su papel en la nueva “Asociación Global” post- Busan. (Schulz, 2012).

Busan, a lo que se añaden las numerosas dificultades inherentes a las propias contradicciones de ese proyecto y a la complejidad de su proceso de ejecución.

LA AGENDA DE EFICACIA Y LA CSS EN LATINOAMÉRICA

Se estima que dos terceras partes de los países que realizan CSS han suscrito la DP (NACIONES UNIDAS, 2008). Sin embargo, el surgimiento en el siglo XXI de una gama más amplia y heterogénea de oferentes de cooperación que no pertenecen a la OCDE (además de los países activos en ese ámbito desde hace al menos 50 años, como China), no ha supuesto la generación de un consenso en torno a la agenda de eficacia. Es el caso de los países latinoamericanos que han ido conciliando el perfil de receptores de ayuda proporcionada por fuentes tradicionales con el perfil de oferentes de cooperación. Sus posiciones en relación a los principios que sustentan la agenda de la eficacia difieren mucho entre sí.

La razón de esa disparidad emana de varios factores: las diferencias entre países en términos del grado de dependencia de la ayuda; las orientaciones de su política exterior más alineadas a la OCDE o más proclives al cuestionamiento de sus principios y prácticas; las percepciones sobre las interferencias y la reducción de márgenes de maniobra para el diseño autónomo de políticas nacionales de desarrollo en las relaciones con los donantes; la existencia de capacidades para internalizar en las estructuras administrativas de gestión de la cooperación la puesta en marcha de la DP; el papel y características específicas que asumen como oferentes de CSS. Probablemente Brasil y Colombia ejemplifican estas diferencias. Para el primero la CSS es un acto soberano de solidaridad y ante el cual la DP ha expresado su falta de idoneidad, mientras que Colombia ha demostrado su rotundo apoyo hacia los principios parisinos de la eficacia. (FORO NACIONAL INTERNACIONAL, 2010).

Pero quizás la crítica más recurrente de los países más activos en la CSS respecto a la DP viene motivada por el hecho de que la misma haya respondido a una iniciativa impulsada por la OCDE y por organismos multilaterales financieros, sin representar el conjunto de visiones y prácticas existentes en el ámbito de la cooperación internacional. En consecuencia, la principal divergencia sobre la DP no radicaría tanto en sus principios, plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, aunque formulados en otros términos, sino en su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración, en una clara muestra del poder de la OCDE para imponer agendas.

Los países más críticos con la DP han recriminado al CAD y al Banco Mundial el hecho de haber abordado la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, sin incluir en el diagnóstico que proponen

para lograr una mayor eficacia de la ayuda, el papel y la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Al centrarse exclusivamente en la gestión de los flujos de AOD, la DP no incluyó el debate ligado a la coherencia de las políticas no directamente relacionadas con el ámbito de la cooperación, aunque éstas tuvieran una repercusión considerable en el desarrollo.

Hoy es difícil afirmar que la Declaración de París (2005) sea el referente para algún tipo de coordinación en la CSS, mucho menos en regiones menos dependientes de la AOD, como Latinoamérica. En parte ello se debe a las cautelas y al rechazo frente a las iniciativas y marcos de coordinación impulsados por la OCDE y por los organismos multilaterales financieros. Tanto el CAD como el Banco Mundial abordaron la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, a partir de la dualidad donante – receptor, sin considerar la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Así se ha generado una percepción compartida sobre la falta de idoneidad de esas disposiciones al perfil de los PRM, especialmente en Latinoamérica. Añádase que la DP se centra en la gestión de los flujos de AOD y omite el debate sobre la coherencia entre las políticas de los donantes, sin abordar otras políticas (proteccionismo comercial, propiedad intelectual y patentes, ciencia y tecnología, remesas, inversiones) que son fundamentales por su impacto en el desarrollo regional (ALONSO y SANAHUJA, 2006).

Incluyendo a los estados caribeños, sólo el 53 % de los países de la región han suscrito la DP¹⁵. La implicación de los países de América Latina en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido gradual, con diferentes posiciones que oscilan entre la adhesión entusiasta y el rechazo frontal. Mientras Venezuela plantea una ruptura con los cánones tradicionales de la CNS, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS a la DP convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo. Ejemplifican este activismo la co-presidencia colombiana de la mesa n° 1 (apropiación) del III FAN de Accra, su protagonismo en la creación y presidencia del Equipo de Tarea sobre CSS y la celebración del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, en Bogotá, en marzo de 2010.

Refiriéndonos a los países más relevantes, los anteriores factores permitirían agrupar a los países latinoamericanos, en tres bloques diferenciados (SHONROCK, 2009):

¹⁵ Han firmado la DP: Argentina, Bolivia, Brasil (sólo como receptor de AOD), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- 1) Países suscriptores de la DP que pueden acceder a la financiación de la Asociación Internacional de Fomento y fueron beneficiarios por la Iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries* por sus siglas en inglés) de perdón de deuda. Son Bolivia, Nicaragua y Honduras. Presentan tasas relativamente elevadas de dependencia de la ayuda sobre PIB¹⁶ y aceptan los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- 2) Países que combinan la adhesión activa, la renuencia y el rechazo o la indiferencia hacia la DP. Su característica más destacada es ser oferentes de CSS. Son países que la han suscrito en circunstancias particulares (Argentina), lo han hecho sólo como receptores (Brasil), no la han rubricado por razones ideológicas (Cuba y Venezuela) o la han firmado, la aplican y la intentan extender con entusiasmo (México y Colombia). Constituye denominador común sus ínfimas tasas de dependencia de la AOD, por debajo del 1 % del PIB.
- 3) Países con modestos niveles de dependencia de la ayuda (entre 0'1 % y 1'3 % del PIB) que firmaron la DP en sus primeros años (Guatemala, República Dominicana, Perú o Paraguay), no la han suscrito (Costa Rica y Uruguay) o lo han hecho recientemente (Ecuador y El Salvador, 2009). Su principal característica común consiste en ser predominantemente receptores de CSS, y en mucha menor medida oferentes.

Más complicada ha resultado ser la aplicación a la CSS de los principios y mecanismos establecidos por la DP. En este punto, la mayoría de los países latinoamericanos no enmarcan la cooperación que ofrecen en las disposiciones de la DP. Algunos países afirman que la DP es una cuestión exclusiva de los donantes tradicionales y que la CSS tendría particularidades que la diferenciarían de la CNS. Se pone en tela de juicio que un foro restringido, el CAD, portavoz de la visión parcial de los países desarrollados, pretenda diseminar a escala universal determinadas pautas que los países en desarrollo rechazan por no provenir de estancias internacionales cuyo carácter sea multilateral, universal y ampliamente representativo (como Naciones Unidas).

Sin embargo, el problema no radicaría en los principios de la DP, que están plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, (aunque expresados en otros términos como horizontalidad, consenso mutuo, equidad, autosuficiencia, costes compartidos, enfoque de demanda, etc.) sino su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración en una clara muestra de imposición de agendas (LOPES, 2010).

¹⁶ Para el año 2006, Bolivia (5'2 %), Nicaragua (13'6 %), Haití (11'7 %) y Honduras (6'3 %).

El caso brasileño es representativo de esta postura, pues el país firmó la DP en su condición de receptor de AOD, pero de ningún modo como oferente de cooperación. Bajo esta perspectiva, la CSS practicada por Brasil constituiría un acto soberano de solidaridad sin sometimiento a reglas generadas por los donantes y destinadas sólo a ellos. No obstante, Brasil estimularía la aplicación de los principios de la DP que constan con anterioridad en las declaraciones de la ONU, como la apropiación y la mutua responsabilidad de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica (PEREIRA, 2008).

En definitiva, se detecta una preferencia entre los países latinoamericanos por el tratamiento de la eficacia de la cooperación en plataformas regionales, grupos de países en desarrollo o en Naciones Unidas, más concretamente en el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2007. Aunque en éste la legitimidad por la participación sea amplia, hay dudas sobre su eficacia, al reunirse con periodicidad bianual y no contar con capacidades técnicas suficientes.

En definitiva, las legítimas resistencias de algunos países latinoamericanos a una mayor implicación en la agenda de la eficacia y en los Foros auspiciados por los países de la OCDE, no debería servir como coartada para postergar la realización de mejoras cualitativas en la cooperación que ofrecen, o para integrarse decididamente en procesos de coordinación en terreno, sin renunciar por ello a mantener la esencia y características de su forma de cooperar con otros países en desarrollo. Plantear propuestas factibles, construir alternativas para una agenda positiva e impulsar iniciativas coordinadas para incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo, independientemente de su origen, no es sólo responsabilidad de los países de la OCDE. Renunciar a estas tareas socavaría la legitimidad de la CSS y disminuiría las oportunidades de los países latinoamericanos de influenciar en “la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda” (SANAHUJA, 2011).

CONCLUSIONES. CONTROVERSIAS EN TORNO A LA AGENDA DE LA EFICACIA

Reza un viejo proverbio castellano que “nunca llueve a gusto de todos”. Como en otros campos del quehacer humano, y la cooperación para el desarrollo es también uno de ellos, la agenda de la eficacia y la calidad de la ayuda no ha estado exenta de reconocimientos pero también de severas críticas. Si hubiera que seleccionar algunas de ellas, aquellas quizás más relevantes y pertinentes, podríamos identificar algunos elementos finales de análisis que demuestran que la agenda de la eficacia es un ámbito de la cooperación sometido a grandes controversias.

Un primer grupo de críticas, concentra sus dardos en el propio origen de la agenda de la eficacia. Se reclama que se trata de una agenda de los países donantes de la

OCDE que quieren imponer sus visiones, criterios y formas de medición de la eficacia sin tener en cuenta la existencia de otras perspectivas sobre la cooperación y sobre el desarrollo, como las existentes en las agencias del sistema de Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil o las propias de los países en desarrollo. Frente a una agenda creada, impulsada y orientada desde la OCDE, son muchas las voces que reclaman redirigir los debates sobre la eficacia al ámbito de la ONU, más concretamente, al Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2008. Si bien es cierto que en ese foro la legitimidad por la participación es amplia, sobrevuelan dudas sobre su eficacia, al tener una periodicidad bianual y al no contar con capacidades técnicas suficientes.

Un segundo grupo de cuestionamientos, argumenta que existe una enorme asimetría en todo el proceso de discusión y entre las obligaciones que afectan a los donantes y las exigencias que se dirigen a los países en desarrollo, que además tienen que sufrir el hecho de poseer estructuras administrativas débiles para gestionar la cooperación recibida. Como consecuencia de su gran dependencia de la ayuda exterior, estos países son más proclives a aceptar cualquier tipo de presión de los donantes que, veladamente, los someten a una nueva condicionalidad relacionada con una eventual reducción de los flujos de AOD si no se comprometen con la aplicación de la DP.

Los defensores de esta visión crítica, abogan por una apropiación de la agenda de la eficacia de la ayuda por parte de los países receptores, ampliando así la visión estrecha de “una apropiación de los beneficios de las acciones de la cooperación”. Desde posiciones muy extremas, algunos aseguran que si se parte del presupuesto de que en la cooperación hay “dos socios iguales”, la arquitectura del sistema debería haberse negociado entre esos dos conjuntos de Estados, lo que no ha sucedido, al haberse definido impositivamente en la DP y en la Agenda de Accra, lo que invalidaría el procedimiento tornándolo ilegítimo¹⁷.

Un tercer bloque de críticas, asegura que la DP y todo el proceso de configuración de la agenda de la eficacia pecan de una excesiva perspectiva tecnocrática, sin considerar los elementos políticos del desarrollo y de las relaciones de poder entre el Norte y el Sur. Para estos detractores del proceso, muchos de los principios de París son viejos axiomas proclamados por la ONU, que adoptan ahora un ropaje técnico, que omite el verdadero debate sobre modelos y agentes de desarrollo y sobre las causas estructurales del subdesarrollo, lo que implicaría la adopción de una serie de reformas que los mismos países y organizaciones que impulsan la DP no están dispuestos a emprender.

En consecuencia, la agenda de eficacia de la ayuda no sólo sería estrecha por su visión sobre los problemas del desarrollo, que se resumiría en realidad a centrarse en las

¹⁷ Es la postura esgrimida por Samir Amin en su prólogo al libro de Yash Tandon “*Acabar con la dependencia de la ayuda*”, Gêneve, CETIM, 2009.

formas técnicas para que la cooperación fluya mejor y con más impacto, sino que además distaría mucho de ser lo suficientemente abarcadora como para erigirse en único espacio donde dar respuesta a los imperativos de la eficacia. Esta agenda no contribuiría a crear un marco para la “gobernanza” del sistema de cooperación, ni tendría en cuenta las diferentes concepciones, actores y ámbitos de actuación que coexisten actualmente. No obstante, es cierto que en Accra se reconoció el surgimiento de nuevos actores del desarrollo, sus implicaciones para la agenda de la eficacia y se trató del papel de la CSS.

En definitiva, no hay un consenso universal sobre la pertinencia y eficacia de la propia “agenda de eficacia”. Sin embargo, y sin negar el acierto de algunas críticas, deben rescatarse algunos elementos positivos de esta agenda y la oportunidad que representa, si es bien entendida, aplicada y gestionada, para que muchos países en desarrollo puedan ejercer un control efectivo, de apropiación democrática y responsabilidad sobre la ayuda internacional recibida.

En este sentido, pueden hacerse dos tipos de consideraciones finales. En primer lugar, la agenda de eficacia de la ayuda no debe constituirse en un dogma ni absorber todas las energías internas en los países que, soberanamente, hayan decidido implementarla. Quizás haya que prestar atención a otras dimensiones de la cooperación para el desarrollo, evitando la excesiva preocupación por el “qué se hace” y “dónde se hace”, en vez del “cómo se hace” la cooperación y “con quién”. La cooperación debería concebirse más como una relación (y la dinámica que ello implica) y no como una dádiva o mera “prestación de servicios básicos”, o “entrega de encargos” a través de terceros (las ONG). Semejante visión llevaría a destacar los aspectos que contemplan la cooperación como un proceso mutuo de aprendizaje, recíproco, equitativo, horizontal, participativo y basado en el consenso de la definición de las actuaciones, instrumentos y procedimientos. Respecto al “con quién” se coopera, la ayuda será más eficaz si se concentra en el fortalecimiento de las capacidades institucionales estatales y en los actores y sujetos más vulnerables, aumentando su capacidad de influencia en agendas locales y nacionales de desarrollo y apoyando su articulación política, lo que se logra con un buen conocimiento de los contextos y de los procesos locales. Sólo así, la apropiación será inclusiva y democrática (GONZÁLEZ, 2008).

En segundo lugar, la agenda de eficacia y calidad de la ayuda sólo obtendrá frutos en los “países socios” si va acompañada de un intenso proceso de generación y desarrollo de capacidades en las instituciones responsables por su ejecución y puesta en marcha que deben, además, tener mandatos políticos claros, marcos legales definidos, asignaciones presupuestarias suficientes y competencias amplias que les permitan un ancho margen de maniobra para la coordinación interna y para el ejercicio del liderazgo frente a los donantes. Evidentemente, una buena parte de la responsabilidad en este proceso, les corresponde a los gobiernos nacionales comprometidos con la DP. No obstante, a la

cooperación internacional para el desarrollo le cabe también incrementar esas capacidades institucionales conforme al mandato del PAA, que fomenta el apoyo a “las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo – parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado – para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”.

En conclusión, entre las posturas críticas que rechazan la agenda de eficacia de la ayuda y predicán la destrucción de los puentes de diálogo político entre donantes y receptores, y las benevolentes que sólo observan ventajas y oportunidades en un proceso considerado meramente técnico, existe un amplio campo de acción que debe combinar la independencia, el pragmatismo y la conquista de capacidades institucionales para llevar a cabo mejoras en la cooperación recibida que produzcan impactos positivos en el desarrollo nacional y en las condiciones de vida de sus ciudadanos.

REFERENCIAL

ALONSO, J. y SANAHUJA, J.A. (2006) “Un mundo en transformación. Repensar la Agenda de desarrollo”, en Intermón Oxfam; *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, pp. 179-204

CABRAL, L. y WEINSTOCK, J. (2010). *Brazilian technical cooperation for development*. London: ODI, September.

ECOSOC (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April

ENGBERG-PEDERSEN, L. (2011): “Are ‘Horizontal Partnerships’ the key to move the Paris Declaration forward in Busan?”, *Danish Institute for International Studies*.

FORO NACIONAL INTERNACIONAL (2010): *Implementation of the Paris Declaration in Latin America and the Caribbean: a study of perceptions*, Lima, December.

GONZÁLEZ, M. (2008): “¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?”, Comentario FRIDE, Madrid, julio, <http://www.fride.org>

JOHN DE SOUSA, S. (2008): “Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur”, en FRIDE/Foro AOD.

LOPES, Marcio (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, Edición del autor.

MARURI, E (2011): “Después de Busan: ¿Será esta la oportunidad Sur-Sur?”, The South-South Opportunity, diciembre. <http://www.southsouth.info/profiles/blogs/despues-de-bus-n-ser-esta-la-oportunidad-sur-sur>

ORSINI, P. (2012): “Panorama y desafíos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda”, en Encuentro Argentina – UE. Por la Construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores, B. Aires, pp. 91-98.

PEREIRA, Luiz H. (2008): La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº.22, Madrid, IUDC-UCM, pp. 63-77.

SANAHUJA, J. A. (2011): “El escenario de la cooperación al desarrollo en América Latina: ODM, securitización, agenda de la cooperación de renta media, eficacia de la ayuda y CSS”, capítulo I de la obra: *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Madrid, F. Carolina, pp. 5-30.

SANAHUJA, J. A. (2010), “Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean”, *Poverty in Focus* nº 20, Brasília, IPC-UNDP, pp. 17-19.

SANIN, M. C. y SCHULZ, N.S. (2009): La CSS a partir de Accra: América Latina y Caribe, FRIDE, marzo. www.fride.org/download/COM_Sur_Sur8_ESP_mar09.pdf

SEGIB (2009): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB nº 4, Madrid, <http://www.oei.es/Sur-Surweb.pdf>

SHONROCK, P. (2009): “La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Mito y Realidad de la Ayuda. América Latina al 2009*, ALOP, México, pp. 65 - 73.

SURASKY, Javier (Varios años): “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, números 24 al 30, 2009-2012, IUDC-UCM.

Recebido em: 07/06/2013
Aprovado em: 10/09/2013