

Christian Freres (dir.)  
Ignacio Martínez y Óscar Angulo



La inserción de América Latina  
en el cambiante sistema internacional  
de cooperación





## FE DE ERRATAS

En la página 26, en el segundo párrafo de la primera columna debe añadirse la frase que se destaca con negrita y la referencia final: “En este decenio, parece confirmarse una reducción de la AOD dirigida a la región de América Latina y el Caribe. En la década de los sesenta la región recibió el 12,7 por 100 de la AOD mundial, y actualmente recibe menos del 8 por 100. La reducción, **en opinión de Tezanos y Martínez de la Cueva (2009)**, no se explica tanto por el progreso económico logrado en la región, sino por un cambio en el propio sistema de ayuda debido al cambio de prioridades que suponen la agenda de los ODM. Este cambio, además, se acentúa en la Cumbre del Milenio + 5, ya que supuso una transformación en la perspectiva de cumplimiento de los ODM desde una lógica global a otra nacional (**Tezanos y Martínez de la Cueva, 2009, p. 5**).

# **LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIANTE SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN**

**Christian Freres (dir.), Ignacio Martínez  
y Óscar Angulo**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Edición no comercial. Prohibida su venta

Primera edición, diciembre de 2010  
© Fundación Carolina - CeALCI  
C/ General Rodrigo, 6 - 4.ª planta  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: BID – R. Álvarez

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-53.176-2010

Impreso en Efca, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»  
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y MARCO ANALÍTICO, <i>Christian Freres</i> .....	1
1. REFLEXIONES ACERCA DE LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DE LA AYUDA, <i>Christian Freres</i> .....	13
2. EL CAMBIANTE CONTEXTO LATINOAMERICANO ANTE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, <i>Christian Freres e Ignacio Martínez</i> .....	21
3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA GLOBAL DE COOPERACIÓN Y DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES, <i>Christian Freres</i> .....	39
4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DE UN MARCO ESTRATÉGICO, <i>Christian Freres</i> .....	57
5. LOS ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA .....	71
INTRODUCCIÓN A LOS CASOS, <i>Ignacio Martínez</i> .....	71
LA COOPERACIÓN EN BOLIVIA, <i>Óscar Angulo</i> .....	74
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE, <i>Ignacio Martínez</i> .....	94
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PERÚ, <i>Óscar Angulo</i> .....	112
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. LA OPORTUNIDAD DE LA CRISIS, <i>Christian Freres</i> .....	129
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, PÁGINAS WEB Y ENTREVISTAS REALIZADAS.....	139
ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS.....	147
GLOSARIO DE SIGLAS.....	149



**Christian Freres** es especialista en cooperación al desarrollo y relaciones internacionales, con más de 20 años de actividad profesional en Europa, América Latina y Estados Unidos. Actualmente trabaja como consultor. Su actividad principal es la de asesor de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Asimismo, es investigador asociado al Instituto Complutense de Estudios Internacionales, y es docente en varios programas de postgrado de relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. A lo largo de su trayectoria profesional su trabajo se ha centrado en el análisis y puesta en marcha de políticas de cooperación internacional para el desarrollo, en la realidad sociopolítica de América Latina y en las relaciones entre España, la Unión Europea y América Latina. Ha dirigido una serie de proyectos internacionales de investigación, ha realizado consultorías para el gobierno español, la Comisión Europea y otras entidades internacionales; ha enseñado en varias universidades, y ha publicado diversos estudios, tanto para el mundo académico como para orientar políticas públicas.

**Ignacio Martínez** es coordinador de Estudios de la Plataforma 2015 y más, y también está asociado al Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Es licenciado en Sociología y experto en Desigualdad, Cooperación y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria en cooperación internacional la ha desarrollado tanto en el ámbito de la gestión, como en el de la participación en organizaciones de la sociedad civil y especialmente a través de su labor investigadora. En este ámbito se ha especializado en el análisis de los actores de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados en los procesos de desarrollo, así como en su aportación a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda.

**Óscar Angulo** es licenciado en Administración de Empresas, Máster en Cooperación Internacional por el IUDC de la Universidad Complutense de Madrid y Posgrado en Evaluación de Proyectos y Análisis de Riesgo. Ha trabajado como analista y coordinador financiero en diversas instituciones públicas en su país, entre ellas en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de Bolivia. Ha sido responsable de la gestión y administración del Proyecto de Reforma Institucional, apoyado por el Banco Mundial (1999-2004), y fue Gerente de Christian Children's Fund. Desde 2007 se desempeña como Responsable de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda en la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Bolivia.



# INTRODUCCIÓN Y MARCO ANALÍTICO

Christian Freres

## UN CONTEXTO GLOBAL CAMBIANTE

El mundo está cambiando a marchas forzadas. Además de las presiones constantes que ejerce la globalización que se inició hace unas décadas, existen otros factores de impulso de cambio, entre los cuales destaca la crisis económica global que explotó a fines de 2007 y que sigue provocando estragos en todo el planeta. En los últimos años también han surgido con fuerza «nuevos» actores y temas. Entre los primeros destacan especialmente «países-continentes» como China o la India, pero también, a escala más regional, otros como Brasil o Sudáfrica. ¿Quién hubiese imaginado hace tan solo cinco años que países como Brasil participarían en programas internacionales de rescate de un estado miembro de la Unión Europea (Grecia)?

Los actores emergentes no se limitan a los estados pues los agentes no estatales, como las empresas, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, mafias transnacionales, grupos terroristas, etc., están teniendo un impacto notable en la conformación –y fragmentación– del sistema global. Por último, es necesario citar algunos temas, particularmente aquellos relacionados con bienes públicos globales y regionales, como el cambio climático, que no sólo reciben cada vez más atención en los foros internacionales, sino que están teniendo una incidencia directa en la vida de millones de personas. Además, si-

guen teniendo relevancia algunos males públicos globales como la pobreza, pues todavía más de mil millones de personas malviven con menos de un euro al día.

Ante este panorama de transformación, cuyos elementos solo se presentan aquí a pinceladas, las herramientas para abordar los grandes desafíos de hoy y mañana tienen que evolucionar. Dentro de los instrumentos disponibles, la cooperación internacional tiene un papel fundamental.

Sin embargo, el sistema de relaciones internacionales, como se observa en un artículo reciente de la revista semanal *The Economist* no se ha adaptado aún a los cambios en el mundo, en particular en el llamado «tercer mundo»<sup>1</sup>. En efecto, da la sensación de que la cooperación no evoluciona al ritmo de los cambios en los países en desarrollo. Esto es particularmente cierto en el caso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), pues actualmente se detecta mayor dinamismo en otras formas de cooperación, en especial en la colaboración entre países «en desarrollo», la llamada Cooperación Sur-Sur.

## ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN: OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO

Esta investigación se inserta en el contexto antes referido, y tiene el siguiente objetivo general: «Perfilar la inserción actual y po-

---

<sup>1</sup> «Seeing the world differently. Rethinking the 'Third World'», *The Economist*, 10 de junio de 2010.

tencial de los países latinoamericanos en la agenda internacional de desarrollo, particularmente de cara a los principios de eficacia de la ayuda, e identificar cómo España, en el marco de la Unión Europea, puede contribuir a reforzar dicha inserción». Este objetivo ambicioso intenta responder a la necesidad de una reflexión profunda sobre cómo puede España, en el contexto de la UE, incidir más decisivamente en la definición de la «arquitectura de la ayuda» en América Latina, no sólo por sus propios intereses y como vía para mejorar la calidad de su ayuda, sino también porque así contribuiría a realzar la posición de esta región en este ámbito y sus capacidades de desarrollarse.

Este estudio es una investigación exploratoria que no pretende agotar totalmente la materia, pues ello requeriría ampliar significativamente el alcance del mismo. Aunque el estudio sigue las pautas comunes de cualquier investigación académica (revisión de literatura, trabajo de campo y análisis de datos), aspira más a contribuir a la reflexión para la toma de decisiones de política que a abultar la literatura escolástica. El aporte más original y empírico de la investigación se encuentra en los estudios de casos en tres países latinoamericanos (Bolivia, Chile y Perú) y en el análisis de datos e información sobre la cooperación europea y española en América Latina. En cualquier caso, la pretensión modesta del equipo de investigación consiste más en mapear los temas y en señalar algunas de las preguntas importantes, que en dar respuestas contundentes.

Son tres los objetivos específicos que se derivan del objetivo general. En primer lugar, en este estudio se analiza cómo América Latina (AL) se está insertando en la emergente arquitectura internacional de desarrollo.

En un primer nivel de análisis, de carácter general (Capítulo 1), se definirán los elementos principales de la «nueva arquitectura del desarrollo» (sea lo que fuere este término algo sobre-utilizado) y sus implicaciones para AL. En esta línea se analizará el tema de la cooperación con países de renta media (PRM) que España ha intentado impulsar, pues es hacia ese grupo de estados donde ha enfocado gran parte de su ayuda. Es un tema que no ha cuajado entre los donantes tradicionales, muchos de los cuales orientan sus políticas más hacia objetivos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero sí está siendo útil para economías/donantes emergentes. Una pregunta importante que se intenta abordar en esta investigación es si el enfoque de «cooperación con PRM» puede incidir de manera más potente en definir la emergente arquitectura de la ayuda o, por el contrario, seguirá siendo un elemento secundario. España podría tener un papel importante para lograr una respuesta positiva a esta cuestión.

Por otro lado, se trata de explorar las tendencias generales de la cooperación internacional en América Latina (Capítulo 2), tanto en términos cuantitativos como cualitativos. El estudio aborda no solo la AOD proveniente de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

(respondiendo a diversas preguntas, como: quién se va de AL, quién se queda, dónde, cómo y por qué, y quién está entrando), sino también de otras fuentes, así como los flujos de cooperación que generan los propios países (*i.e.*, la Cooperación Sur-Sur). ¿Qué peso tienen estos flujos en términos del PIB y gasto público de los países receptores, y como instrumento de incidencia en políticas de desarrollo? ¿Ha «tocado suelo» la AOD para AL o puede seguir cayendo? La cooperación Sur-Sur intra-latinoamericana parece estar intensificándose: ¿aumentará su relevancia de manera que tendrá un peso propio semejante a la cooperación tradicional? ¿Cuál será la interrelación entre estos flujos?

Otra vertiente de este análisis tiene que ver con la implementación de la agenda de la Declaración de París (DP) en América Latina. No se trata de recorrer mecánicamente la aplicación de los cinco principios de la DP, aunque como se ha visto en otros estudios recientes, estos pueden aportar un marco analítico útil. En este texto se trataría de analizar la adecuación del contexto regional (y nacional en los tres casos abordados) para determinar si facilita o complica esta agenda; ¿cuál es el debate en la región al respecto y cuáles son las distintas posiciones? ¿El debate incorpora perspectivas de actores de la sociedad civil o es principalmente intergubernamental?

En septiembre de 2010 se realizó una evaluación de los logros hasta ahora y los

desafíos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los datos preliminares para AL no son tan malos, pero la región sigue sin avanzar apenas en el ODM 1 referido a la reducción a la mitad de la pobreza absoluta. Este hecho refleja que necesita crecer rápidamente durante varios años y mejorar su distribución para superar las desigualdades profundas que apenas han cambiado en los últimos años. A escala internacional se ha empezado un debate sobre qué se debe hacer después de 2015 con relación a estos objetivos: si se deben establecer nuevas metas, ampliar los objetivos o cambiar totalmente de enfoque.

Para América Latina en general los ODM han tenido una relevancia menor que en otras zonas en desarrollo, lo cual queda muy patente en los tres estudios de caso realizados. Algunos observadores han criticado el hecho de que los ODM no incluyen aspectos importantes para la región como la gobernabilidad, la desigualdad, el desarrollo económico, etc. Además, se tiende a centrar en los ODM 1-7 que se refieren a desafíos de los países en desarrollo, dejando poco atendido el único ODM, el octavo, que tiene que ver con responsabilidades de los países ricos con el desarrollo. Este debate es importante para AL<sup>2</sup>, pero los países de la región no tienen intereses totalmente homogéneos, por lo que no es seguro que puedan forjar una posición común suficientemente fuerte para incidir efectivamente.

---

<sup>2</sup> Ver, al respecto, el apartado 1.2. del trabajo de José Antonio Sanahuja (2008).

Este último tema es una importante cuestión en sí misma, pues la heterogeneidad de AL hace que sus países encaren las amplias temáticas de la arquitectura internacional de la ayuda de manera cada vez más variada. Aunque en esta investigación solo se abordan tres casos en cierta profundidad, aportan datos claros sobre la variedad presente en la región. En este contexto, una incógnita que se plantea es si es posible superar esta situación con la fragilidad institucional regional existente y las visiones políticas tan contrarias que cohabitan en América Latina.

El segundo objetivo específico de la investigación es determinar las implicaciones que la política de ayuda de la UE tiene para América Latina (Capítulo 3). Se trata de definir los elementos principales de dicha política, y los cambios que se han producido en su enfoque.

Se analizan como distintas iniciativas de política de desarrollo de la UE –por ejemplo, el Consenso Europeo de Desarrollo (2005) y el Código de Conducta sobre complementariedad y la división de trabajo (2007)– inciden (o no) en la práctica de esa cooperación en América Latina. Asimismo, este estudio aborda textos centrados en las relaciones entre la UE y América Latina como la comunicación «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales» de 2009 que indica la necesidad de «adaptar y adecuar los programas de cooperación» a la variedad existente en la región; «aún concentrando los recursos financieros en los países más pobres, la UE debe

buscar nuevas formas de cooperación con países con niveles de desarrollo más elevados». Se explora en este trabajo si esta comunicación significa un giro en la política de cooperación para que responda más a la situación de renta media de muchos países. Si es así, ¿tiene la Comisión la capacidad –y los estados miembros, la voluntad– de llevarla a cabo?

También se aborda por encima las posibles implicaciones que pueden tener la puesta en práctica del Tratado de Lisboa que entró en vigor a fines de 2009. El foco de la investigación se centra en el potencial impacto de cambios en la estructura interna de la Comisión, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, el peso de la Comisión y del Parlamento Europeo en la política de cooperación, etcétera.

El tercer objetivo concreto de esta investigación consiste en examinar las repercusiones que la nueva realidad tiene para España (Capítulo 4). Este objetivo es quizás el más relevante en cuanto a las posibles recomendaciones que puedan emanar del estudio. Entre 2004 y 2008 ha crecido la AOD española de manera notable. Sin embargo, una de las facetas más destacables de la última etapa ha sido la reducción del peso relativo de América Latina en la cooperación española. Aunque esta región sigue dominando –recibiendo alrededor de 4 de cada 10 euros de ayuda española–, su importancia se ha reducido notablemente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Por ejemplo, en el III Plan Di-

rector de la Cooperación Española 2009-2012 no se establece un objetivo cuantitativo mínimo para esta cooperación ni aparece como región destacable en el capítulo referido a las prioridades geográficas. Tampoco existe un documento estratégico para esta región tanto para las relaciones en general como para la cooperación al desarrollo en particular.

Más allá de estas tendencias internas, esta investigación pretende analizar cómo España ha transformado (o no) su cooperación para reflejar cambios en América Latina y en el contexto de la UE.

Por último, es importante señalar lo que no se pretende con este estudio. No se trata de evaluar en profundidad la eficacia de la cooperación internacional en general, o la española en particular, con América Latina. Tampoco se pretende analizar en detalle la cooperación española o europea en esta región –más allá de los tres casos analizados– por lo que no se incluyen datos muy desagregados. Siendo estos objetivos interesantes en sí mismos, superan el alcance de este trabajo.

## LA BÚSQUEDA DE RUMBOS PROPIOS EN AMÉRICA LATINA

Antes de entrar en el contenido conviene dejar presente algunas cuestiones que sustentan la visión del equipo de investigación al abordar este estudio. La prime-

ra es que no conviene presentar la reducción de los flujos de ayuda hacia América Latina de manera dramática. Por un lado porque históricamente esta región nunca ha recibido mucha AOD. Solo para algunos pocos países la ayuda ha tenido un peso importante con relación a su PIB o gasto público respectivo (o en términos per cápita), mientras para el resto de región ha sido un flujo residual y, demasiado inestable como para incorporarla adecuadamente en planes de desarrollo de medio o largo plazo.

Sin embargo, también hay evidencia de que la ayuda internacional ha desempeñado un papel importante con relación a algunos procesos concretos durante periodos limitados en América Latina. Por ejemplo, su rol en el apoyo a las fuerzas democráticas opositoras y en la defensa de los derechos humanos durante las dictaduras en los años setenta y ochenta fue notable<sup>3</sup>. Asimismo, y más allá de valoraciones sobre lo adecuado del enfoque, la cooperación internacional jugó un rol clave en el impulso de las reformas económicas en las décadas siguientes (que, paradójicamente, les ayudó a superar ciertos efectos de la crisis económica actual, a diferencia de los países ricos). Por último, la comunidad internacional ha tenido un papel relevante en estimular los procesos de descentralización y de fortalecimiento de la sociedad civil en los últimos años.

Por el contrario, la ayuda internacional también puede haber contribuido a agra-

---

<sup>3</sup> «El Apoyo Internacional a la Democracia en América Latina», *Revista Síntesis* 21, Madrid, 2004.

var tensiones asociadas con transformaciones socioeconómicas. No obstante, pocas personas en la región realmente son conscientes de estos procesos, pues la cooperación no ha tenido una presencia tan fuerte como la que se observa en otras regiones. Por ello, las percepciones y actitudes latinoamericanas ante la ayuda internacional son distintas –generalmente de mayor escepticismo– a las que se encuentran en otras zonas del sur.

Esto nos lleva a otro concepto, el de países de renta media. América Latina es una región donde predomina esta «categoría» de países, aunque otra vez es importante cualificar esta situación, pues el grupo de los PRM<sup>4</sup> es muy heterogéneo, incluyendo en un extremo algunos estados que podrían considerarse «frágiles» y, en el otro extremo, otros que son economías emergentes o potencias regionales con un rol cada vez más relevante en los foros globales<sup>5</sup>.

Pero, casi todos los países se encuentran inmersos en su propio proceso de desarrollo, en el cual los avances son cada vez más costosos en términos institucionales y económicos, y las posibilidades de regresiones en indicadores sociales o situaciones políticas están muy presentes. En definitiva, algunos países se «atascan» en este proceso o incluso retroceden. Así observamos como en varios casos en la región la calidad de la democracia va en cla-

ro declive, mientras en otros se consolidan las instituciones democráticas.

En todo caso, parece haber un elemento nuevo en la región relacionado con esta discusión. Es decir, los países latinoamericanos están buscando reforzar su papel en la escena internacional (especialmente evidente en el caso de Brasil y Venezuela) y su responsabilidad sobre su propio futuro; de ahí el surgir de nuevos modelos de desarrollo y nuevos esquemas de integración que buscan diferenciarse de los antiguos y, especialmente, de la «ortodoxia» eurocentrista, como la Alianza Bolivariana para las Américas/ALBA o la Unión de Naciones Sudamericanas/UNASUR.

Estos procesos de macro-política o geoestrategia reflejan aparentes tendencias más profundas. Una es el creciente interés en buscar soluciones propias, reforzar los mecanismos de apoyo mutuo y alentar la horizontalidad en las relaciones. Desde luego, no toda esta actividad refleja una postura de solidaridad sincera, –sino gran parte surge por necesidades de *realpolitik*– pero está teniendo efectos reales en la práctica. Una de ellas es el resurgir de la cooperación Sur-Sur. Este tipo de cooperación responde en parte a la caída de la AOD tradicional, pero en nuestra opinión refleja corrientes más profundas de autoafirmación de los países de la región en un momento en que América Latina no aparece como prioridad

---

<sup>4</sup> El estudio más exhaustivo sobre este tema es seguramente el libro de Alonso (2007).

<sup>5</sup> Un tema en el que insiste mucho un informe reciente de la CEPAL (2010) referido a la situación de los ODM en la América Latina y el Caribe.

para las preocupaciones globales en materia de desarrollo.

Por ello, es en esta región donde se encuentran muchas dudas sobre algunos aspectos de la «arquitectura» actual como son los principios de la eficacia de la ayuda (*i.e.*, Declaración de París), a pesar de las similitudes que estos guardan con los principios propios de la cooperación Sur-Sur (p. ej. en el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 para la cooperación técnica entre países en desarrollo)<sup>6</sup>.

Esta situación presenta desafíos importantes para los donantes, especialmente para algunos como España que sí han priorizado a América Latina en su cooperación al desarrollo. Pues, más allá de los indicadores generales, la situación en la región, y muy especialmente al interior de los países, es que conviven varias realidades, pues persisten una serie de unas desigualdades profundas.

En algunas zonas se observan condiciones sociales problemáticas, fragilidad institucional, vulnerabilidad ambiental, etc. Al lado, hay otras partes muy cercanas en las cuales se encuentra gran dinamismo económico e innovación. Varios gobiernos dependen en gran medida del apoyo internacional para sustentar inversiones públicas básicas, mientras otros están dando un giro completo en la cooperación, convirtiéndose en «oferentes» netos, con acciones, proyectos y programas en otros países de la región e

incluso fuera de ella. Asimismo, terceros actores, como China, están entrando en América Latina con una cooperación económica fuerte sin condicionantes políticos (aunque sí de otro tipo), ofreciendo una alternativa interesante a la cada vez más escasa ayuda occidental.

¿Cómo puede la cooperación tradicional abordar semejante complejidad? Para España el contexto es particularmente complejo, pues aunque se ha posicionado como el primer donante europeo en la zona, su liderazgo no es incuestionable ni es determinante en muchas cuestiones, en parte por el tipo de cooperación que ofrece (generalmente compuesta de muchas intervenciones de reducida dimensión, aisladas entre sí y generalmente de carácter reactivo) y también por la falta de una definición estratégica precisa que le permitiría focalizar sus recursos hacia unos objetivos más ambiciosos. El resultado de ello es que el peso político y el impacto de la cooperación española es menor que su relevancia cuantitativa.

De ahí que sea necesario realizar una reflexión profunda sobre cómo puede España, en el marco de la UE, incidir más decisivamente en la definición de la «arquitectura de la ayuda» en América Latina no sólo por sus propios intereses y como vía para mejorar la calidad de su ayuda, sino porque así contribuiría a realzar la posición de esta región en este ámbito y sus oportunidades de desarrollo. Este

---

<sup>6</sup> Este documento se puede encontrar en [<http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>].

estudio pretende ser un insumo para dicha reflexión.

## APUNTES METODOLÓGICOS Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Esta investigación ha sido realizada por un equipo de investigación dirigido por Christian Freres, investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Los otros dos miembros del equipo son Oscar Angulo, consultor boliviano, e Ignacio Martínez, Investigador del ICEI.

La investigación consta de varias fases desarrolladas entre enero y junio de 2010. Al principio del proyecto se elaboró un documento de orientaciones que sirvió de base para el marco analítico de toda la investigación. Se basó en un análisis de la literatura, revisión de informes y datos de cooperación y reflexiones de los investigadores.

Aunque la investigación aparentemente descansa mucho en fuentes secundarias, lo cierto es que también se fundamenta bastante en el conocimiento adquirido gracias a la experiencia particular de los miembros del equipo, especialmente del director del mismo, quien fue asesor principal de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) entre 2004 y 2009. Durante ese periodo participó en el proceso de definición estratégica de

AECID en la región y coordinó el primer ejercicio de programación operativa, entre otras actividades relevantes. Asimismo, su trayectoria investigativa de más de veinte años se ha centrado en la cooperación europea y española con América Latina.

El componente más original del proyecto ha sido la realización de los estudios de caso por parte de Óscar Angulo (Bolivia y Perú) e Ignacio Martínez (Chile), en los meses de marzo y abril de 2010. Estos países fueron elegidos por dos motivos principales. En primer lugar, porque se quiso disponer de una variedad de casos que reflejaran distintas situaciones en la región pero que tuvieran a la vez algún elemento común. Se escogió Bolivia como país tradicionalmente dependiente de la ayuda internacional, y Chile por ser uno de los primeros países de la región en «graduarse» como receptor. Perú se encuentra en medio de estos dos extremos y es interesante por la presencia allí de múltiples actores de la cooperación española. Los tres países comparten el espacio andino de América del Sur y tienen fronteras en común.

Un segundo motivo fue vinculado a la selección del equipo. Se decidió que era importante incluir en el mismo un investigador de la propia región con experiencia relevante con la cooperación española. Óscar Angulo ha sido consultor para el gobierno de su país en materia de políticas de cooperación y para varios donantes, incluyendo, en la actualidad, la oficina local de AECID. Entre otras actividades destacables, ha participado en la

realización de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París en Bolivia. Por ello, parecía lógico incluir a este país entre el conjunto de casos analizados. Se eligió Perú para que él pudiera contrastar la situación allí con la experiencia boliviana. De ahí que Chile apareciera como una opción lógica para el tercer caso, por su cercanía geográfica y a la vez, su contexto diferente. Para este caso y de manera general, Ignacio Martínez traía al equipo una experiencia investigativa importante relacionada con la actuación de las ONG y la cooperación descentralizada española.

No se pretende que este conjunto de países represente totalmente la realidad compleja de América Latina pero sin duda constituyen ejemplos que ilustran los desafíos que enfrenta la mayoría de los países de la región en materia de cooperación.

Para el análisis de los estudios de caso se ha empleado una metodología de análisis cualitativo desarrollada en varias fases: una primera de análisis bibliográfico y documental, una segunda fase de trabajo de campo consistente en la realización de entrevistas a actores relevantes del sistema de cooperación internacional en cada uno de los tres países seleccionados, y una tercera de tratamiento y análisis de la información.

En la fase de análisis bibliográfico y documental se ha revisado la documentación oficial e institucional de los actores que participaron en el relevamiento y un

análisis de la literatura académica existente para cada uno de los tres países.

El trabajo de campo consistió en la elaboración de entrevistas semiestructuradas a varios de los actores relevantes en materia de desarrollo. En los tres países se seleccionó a un grupo de informantes que, aunque reducido debido a las propias limitaciones de la investigación, fuera representativo de los distintos colectivos y actores involucrados en el sistema de cooperación internacional. Para ello se entrevistó en los tres casos a algún representante gubernamental con responsabilidad en la gestión de la cooperación internacional, a los representantes de la cooperación española y a varios de los donantes bilaterales más relevantes en cada uno de los países. El listado de personas entrevistadas se completó con representantes de donantes multilaterales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de ONG, académicos y observadores independientes.

La información resultante de ambas fases dio lugar a un abundante cuerpo de información que fue tratado y analizado en una tercera fase. Tras varias revisiones y discusiones del equipo de estudio, y contraste del análisis de los países con en análisis regional, el resultado de los estudios de caso dio lugar a textos que se encuentran en el capítulo 4 del presente documento.

Una vez realizada la investigación de base, el equipo tuvo una reunión en Madrid con el fin de analizar el conjunto de

la información extraída, poner en común impresiones y definir algunas de las principales conclusiones del estudio. Fue también una ocasión para revisar los primeros borradores de los tres informes de estudios de caso y aportar sugerencias para su mejora. Asimismo, se realizó un breve taller con otros investigadores del ICEI y se presentaron los resultados preliminares al personal de la Fundación Carolina.

Con relación a la parte del proyecto referido al contexto de la cooperación de la UE, se llevó a cabo una revisión de estudios y documentos oficiales. El director del proyecto realizó un viaje de investigación a Bruselas con el fin de realizar algunas entrevistas en instituciones europeas y se hizo un seguimiento relativamente estrecho de la cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que se celebró en Madrid a mediados de mayo de 2010, debido a sus importantes implicaciones para la cooperación birregional. Asimismo, se realizaron algunas entrevistas en AECID para completar información relativa a la cooperación actual con esta región.

El documento se organiza en cinco capítulos aparte de esta introducción y las conclusiones al final del mismo. Esta Introducción, partiendo de los objetivos identificados, establece una especie de marco analítico para toda la investigación, basado en un análisis general de la situación y tendencias del desarrollo y la cooperación internacional en América Latina. De ahí, en el primer capítulo se pre-

senta unas reflexiones generales acerca de la arquitectura internacional de la ayuda, destacando en especial los elementos más relevantes para América Latina. En el segundo capítulo, se explora el cambiante contexto en América Latina y cómo eso incide en la cooperación internacional. El Capítulo 3 aborda la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina dentro del marco general de la política de cooperación de la UE y de las relaciones birregionales, tanto hasta ahora como a partir de la reciente Cumbre de Madrid. El cuarto capítulo del documento aterriza en la cooperación española en esta región, trazando su evolución e identificando algunas carencias, en especial la falta de articulación de una visión estratégica de medio-largo plazo, y potencialidades.

Los estudios de caso de países latinoamericanos, el principal aporte empírico de la investigación, se presentan en el Capítulo 5. Se incluye una introducción breve en la cual se explica la elección de casos y se identifican elementos comparativos. A continuación se encuentran los textos referidos a Bolivia, Chile y Perú.

Las conclusiones, aparte de incluir unas reflexiones finales que destacan algunos puntos que han salido a lo largo del texto, presentan algunas recomendaciones de política orientadas principalmente a la cooperación española.

Para terminar, es preciso agradecer la confianza de la Fundación Carolina que encargó esta investigación al director del equipo. Fue una decisión oportuna pues

es un momento crítico en la región y en la cooperación española, por lo que estudios de este tipo pueden constituir importantes insumos en las reflexiones de política que deben realizarse ahora y en el futuro. En particular se agradece a Ignacio Suárez por su acompañamiento a lo largo del proceso.

Asimismo, los miembros del equipo de investigación quieren expresar un agradecimiento especial a Cristina Aldama

(coordinadora de la Oficina Técnica de Cooperación –OTC– de AECID en Santiago de Chile), Sergio Martín-Moreno (coordinador de la OTC-AECID en La Paz, Bolivia), Maite Núñez y Luis Puentes (coordinadora y responsable de Programas, respectivamente, de la OTC-AECID en Lima, Perú), por su apoyo en la preparación del trabajo de campo, y a todas las personas entrevistadas por su colaboración desinteresada con este estudio.



# 1. REFLEXIONES ACERCA DE LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DE LA AYUDA

**Christian Freres**

En este capítulo se presentan algunas reflexiones generales acerca de la llamada arquitectura internacional de la ayuda, para luego abordar un elemento complementario y muy relevante para América Latina, la cooperación con los países de renta media.

## I. ¿QUÉ ES LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DE LA AYUDA (AIA)?

La arquitectura de la ayuda es un término que se utiliza cada vez más<sup>1</sup> y, sin embargo, muchas veces carece de precisión y utilidad práctica. Por un lado, porque muchos hablan de ello sin definir a qué se refieren, dando por supuesto que «todo el mundo entiende de qué va». Por otro lado, los que intentan acotarlo no se ponen de acuerdo en qué es. En suma, se trata de un concepto que tiene su interés como valor normativo o político (pues muchas veces se utiliza para hablar de lo que debe ser, no de lo que realmente existe), pero desde el punto de vista metodológico, su utilidad no es tan clara.

En nuestra concepción la arquitectura de la ayuda no es monolítica; no está determinada inequívocamente, sino que consta de elementos convergentes y di-

vergentes. Como indican Burall y Maxwell (2006, p. 5):

«La arquitectura internacional de la ayuda no se ha desarrollado como resultado de un plan maestro ni tiene un arquitecto central. Hay poca coordinación de los insumos y procesos entre agencias de donantes grandes y no existe un enfoque único sobre los objetivos y resultados de los programas de ayuda.»

En esencia, la AIA constituye «las instituciones y sistemas que gobiernan la provisión, ejecución y gestión de la ayuda» (Hammad y Morton, 2009, p. 1). Como tal, es un fenómeno dinámico. Así, al «tradicional» sistema compuesto por donantes bilaterales de los países miembros de la OCDE, organismos multilaterales y ONGD se han ido sumando un gran número de actores públicos, privados y mixtos, destacando los «donantes emergentes» –países en desarrollo/economías emergentes que llevan a cabo programas propios de cooperación Sur-Sur– grandes fundaciones y fondos globales multi-actores.

El panorama se hace cada vez más complejo, de ahí que se plante regularmente la necesidad de una reforma de la actual arquitectura. El «sistema»<sup>2</sup> ha evolucionado como resultado de una serie de factores políticos e incentivos institucionales.

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, los estudios de Burall y Maxwell (2006); Claessens, *et al.* (2007); Corre (2008); Hammad y Morton (2009); y la Mesa Redonda 9 del Foro de Alto Nivel de Accra sobre eficacia de la ayuda, en [<http://www.accrahlf.net>].

<sup>2</sup> En realidad consiste en varios sistemas y muchos actores que no se acoplan formalmente a ningún esquema concreto.

Ahora bien, es un sistema compuesto por normas generales no vinculantes pues no existe un órgano encargado de gobernarlo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es una asociación de donantes miembros de la organización que define ciertos estándares y promueve el intercambio de buenas prácticas pero no tiene la capacidad de imponer sus criterios. Además, al no incorporar la voz de los países en desarrollo, de instituciones multilaterales y de organizaciones de la sociedad civil, el CAD carece de representatividad suficiente.

Sin embargo, es una institución importante porque es allí donde se acumulan varias décadas de sistematización de experiencias y una reflexión permanente sobre cómo mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo. El principal fruto de ello es la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, aprobada por el CAD y otros países en 2005.

Además, hasta el día de hoy no existe otra alternativa que tenga suficiente capacidad institucional y representatividad. En los últimos años se habla crecientemente de que el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) creado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas debería desempeñar ese papel, pero se trata aún de un órgano estructuralmente modesto cuyo principal aporte es ser un espacio donde todos los países pueden contribuir a un debate que se centra en analizar las tendencias de la cooperación, mejorar la coherencia y reforzar el vínculo normativo y operativo en

Naciones Unidas. Una ventaja que tiene sobre el CAD es que se centra en aspectos de política (no técnicos) y que tiene mayor representatividad, pero al igual que el CAD, no tiene competencias para la toma de decisiones, sino su principal valor es servir como referente.

En ambos organismos se han procurado incorporar las visiones de actores fuera de los donantes tradicionales. En el caso del CAD se creó el Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) para abordar la eficacia de la ayuda no solo desde la perspectiva de los países miembros, sino también integrando voces de organizaciones de la sociedad civil y otros países, en particular del sur, sean estos donantes o no. Además, como resultado del Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda celebrado en Accra, Ghana, en 2008, se decidió crear un grupo de trabajo específico para incorporar el tema de la cooperación Sur-Sur en los debates sobre eficacia de la ayuda (*Task Team on South South Cooperation*).

Por su parte, el FCD destaca en su mandato su papel de promover un mayor conocimiento sobre la cooperación Sur-Sur y su papel en el sistema internacional.

Las limitaciones de estos dos foros se relacionan con un problema subyacente al sistema de cooperación internacional: el problema de la acción colectiva. Se trata de un concepto de la teoría referido al hecho de que cuando varios actores se unen en una agrupación, aunque cada uno opera según una lógica clara,

el resultado final puede no ser el óptimo. En el caso del sistema de cooperación, cada uno de los actores –donantes bilaterales y multilaterales, ONG, países socios, cooperantes emergentes, etc.– contribuye positivamente a los objetivos comunes; sin embargo, como cada uno define esos objetivos de distinta manera y considera que su manera de llegar allí es la correcta, se produce un sistema con muchas contradicciones.

Superar esto no es nada fácil con la actual «gobernanza» del sistema pues depende totalmente de la voluntad de los miembros. Además, han entrado en escena muchos actores que desprecian o ignoran las normas establecidas y no hay forma de obligarles a «comportarse». Uno de los objetivos políticos de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 fue abordar este dilema, a través de una redefinición de las relaciones de cooperación. Sin embargo, en gran medida esta agenda ha quedado en una desiderata tecnocrática (Alonso *et al.*, 2010), cuya implementación no parece avanzar tan rápidamente como se ha querido.

De hecho, esa falta de avance está generando una frustración con la propia agenda. Este hecho, junto con una creciente preocupación por asegurar la eficiencia y la fiscalización de la ayuda<sup>3</sup>

puede hacer que el impulso de París y Accra se vaya difuminando.

Algo parecido puede ocurrir con los ODM. Hace un par de años se inició una serie de debates para valorar el progreso hasta la fecha y la posibilidad de lograr las metas en 2015. Los datos disponibles sobre el progreso en el logro de estos objetivos demuestran que en muchos países no ha habido avance suficiente. Ante esta situación algunos abogan por abandonar esta agenda, otros dicen que hay que seguir, ampliándola después de 2015. La respuesta no será fácil pues la negociación de un nuevo consenso probablemente será mucho más difícil hoy que en 2000; el contexto global es mucho más complejo y polarizado hoy. Además, si la valoración final del ejercicio es que el mundo no ha sido capaz de lograr unas metas relativamente modestas (por ejemplo, solo se plantea reducir la pobreza absoluta en la mitad, lo cual dejaría aun a muchos millones de personas en esta situación en 2015), ¿cómo se podría plantear objetivos más ambiciosos?

El otro escenario de ampliar los objetivos a ámbitos como la gobernabilidad, derechos humanos, etc., aunque deseable, no parece tan factible por la creciente polarización señalada.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto, el artículo de opinión del flamante primer ministro inglés, David Cameron («Our aid will hit the spot», *The Guardian*, 3 de junio de 2010) cuyo mensaje principal es que hay que asegurar que se gasta bien la ayuda y evitar que se pierda a través de la corrupción. Anuncia la creación de un órgano de vigilancia de la ayuda para asegurar que hay «value for money» (el dinero utilizado tiene resultados útiles). Es positivo en que se busca orientar los esfuerzos hacia el logro de resultados, pero puede contribuir a orientar la ayuda hacia programas y proyectos de alta visibilidad en las cuales es fácil demostrar resultados.

## II. ¿QUÉ RELEVANCIA TIENE ESTA ARQUITECTURA PARA AMÉRICA LATINA?

La arquitectura internacional de la ayuda tiene relevancia para todos los países en desarrollo, pero su importancia varía de forma considerable. Hasta muy recientemente el foco de las instituciones y sistemas estaba en los países receptores de la ayuda, y dentro de esta amplia categoría, había un notable sesgo hacia los países de renta baja.

Esto tiene que ver con un hecho importante que hay que destacar sobre la AIA. Si bien no hay un órgano central, sí existen países que ejercen cierto liderazgo sobre el conjunto de la comunidad de donantes, sea por el volumen de AOD que manejan (Estados Unidos y Japón) o por el prestigio que tienen por el reconocimiento de que su ayuda es de una alta calidad. En este segundo grupo se destaca sobre todo el grupo de los donantes «Nordic plus» (Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido).

Los donantes «Nordic plus» han tenido un papel clave en impulsar procesos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Declaración de París, dos elementos centrales de la «normativa» actual del sistema de ayuda. Además de contribuir en general a mejorar la ayuda, estos procesos han tenido el efecto de reforzar el foco en los países de renta baja, prioridades principales de las políticas de desarrollo de este grupo de países.

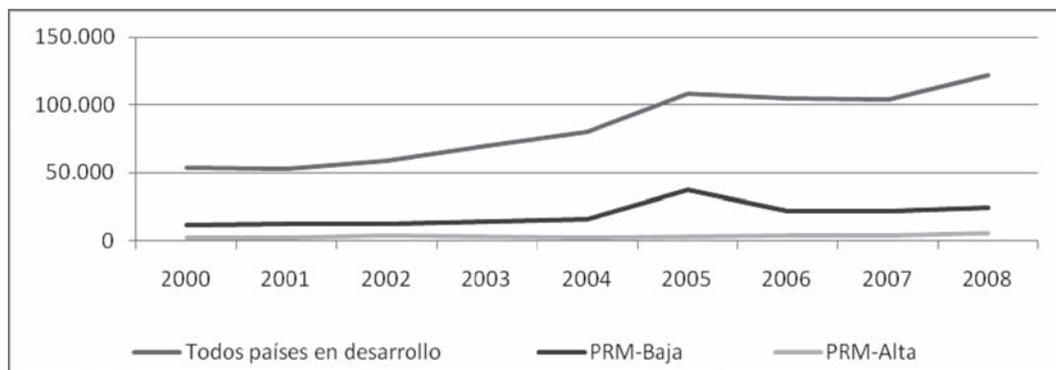
No es que estos procesos sean inadecuados o irrelevantes para los países de renta media (PRM), pero no siempre reflejan las prioridades e intereses de este amplio y diverso grupo de países.

En esta línea, Andrew Rogerson *et al.* (2004) señalan cuatro tipos de tensiones que están presentes en los debates sobre la arquitectura de la ayuda:

1. Múltiples objetivos de política exterior y seguridad que pueden vincularse o no con objetivos de desarrollo, pero sin un sistema común de criterios para establecer un balance entre los objetivos.
2. La existencia de obstáculos institucionales que aíslan los programas de ayuda, de distinta manera, de las limitaciones presupuestarias y de las presiones políticas relacionadas con los mismos.
3. La reducida voluntad, o capacidad, de utilizar la ayuda en su forma actual entre dos extremos de países receptores: países de renta media que rechazan el intervencionismo extranjero, y países más pobres que necesitan ayuda pero no pueden demostrar su capacidad de utilizarla («huérfanos»).
4. Una relación simbiótica con organizaciones privadas y ONG, parcialmente financiados por la AOD, pero compitiendo con las agencias oficiales por la atención del contribuyente.

Esta lista no agota las posibles tensiones, pero es un referente útil para abordar el tema desde la perspectiva de América

GRÁFICO 1. Evolución de la cooperación con países de renta media, 2000-2008



Fuente: elaboración propia con base a datos del CAD/OCDE, en [<http://stats.oecd.org/qwids/>].

Nota: PRM-Baja=Países de Renta Media Baja; PRM=Países Renta Media Alta.

Latina en particular el tercero que se relaciona con el siguiente apartado.

### III. LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA VISTA DESDE AMÉRICA LATINA

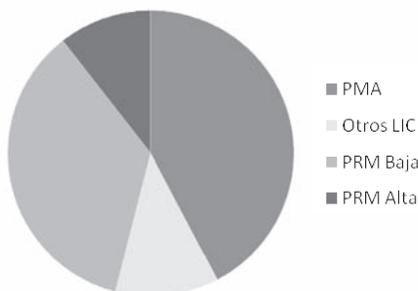
Cerca del 40 por 100 de la población mundial vive en países de renta media, aquellos cuya renta per cápita se sitúa entre los 976 dólares norteamericanos y los 11.905 dólares (UNGA, 2009). Esta categoría incluye a todos los países latinoamericanos. En los países de renta media residen 600 millones de pobres, lo que supone el 80 por 100 de los pobres del mundo. La pobreza no es el motivo principal para apoyar a este grupo de países, pero no es un tema irrelevante, pues en los mismos existen grupos considerables de personas viviendo en la miseria. De hecho, según un estudio

muy reciente, «la mayoría de los pobres del mundo ya no viven en países pobres sino en los países de renta media que concentran 1.300 millones de personas en pobreza» (Sumner, 2010).

La cooperación internacional con este grupo de países se mantiene relativamente estancada en la década actual, representando un poco menos de la cuarta parte de toda la AOD mundial. Dentro de los PRM los países de renta media baja han avanzado un poco en estos años aunque también se detecta una reducción en los flujos desde 2005 (Gráfico 1).

En 2008 (Gráfico 2) los países de renta media baja (unos 55 países) recibieron casi la misma proporción de AOD que los países menos adelantados (52 países), con lo cual su peso relativo sigue siendo relevante, aunque la ayuda recibida con relación a su PIB o población es poco significativa.

**GRÁFICO 2.** *La AOD desembolsada en 2008, por grupos de países (no incluye la categoría de países no especificados)*



Fuente: elaboración propia con base a datos del CAD/OCDE.

Nota: PRM-Baja=Países de Renta Media Baja; PRM=Países Renta Media Alta; PMA=Países menos adelantados; LIC=Países de renta baja.

Muchos PRM no entienden por qué, a pesar de haberse comprometido plenamente con los principios y objetivos suscritos en la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 y otros compromisos internacionales relevantes, se les «castiga» con menos ayuda. Se supone que la ayuda debe incentivar el buen comportamiento, pero también compensarlo. La decisión de algunos donantes de salir de países de renta media porque consideran que «se han graduado» (o sea, que ya no necesitan su apoyo), contradice el espíritu del pacto implícito en los ODM (en particular en el ODM 8 referida a la asociación global para el desarrollo).

En concreto, Latinoamérica es una región heterogénea cuya realidad no se ve refle-

jada en su categorización como zona de renta media. La realidad socioeconómica de los países de renta media baja que caracteriza a varias naciones latinoamericanas, los sitúa mucho más cerca de los PMA que de aquellos países que gozan de rentas medias altas. Por otro lado, incluso en aquellos países que tienen una renta media relativamente elevada se esconden enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, lo que genera unos índices altísimos de exclusión social.

Esa desigualdad es lo que determina que, a pesar de los avances en el cumplimiento de muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, América Latina siga rezagada en cuanto a la lucha contra la pobreza. Así, 180 millones de latinoamericanos (33 por 100 del total) son pobres, y la tercera parte de éstos viven en la extrema pobreza con menos de 1,25 dólares al día (CEPAL, 2009b).

Al respecto, los donantes encaran un dilema complejo. Por un lado, es evidente la necesidad de contribuir a sociedades más justas e igualitarias, pero, por otro lado, no parece oportuno «subsidiar» a gobiernos que tienen la responsabilidad de proveer servicios a sus ciudadanos y que, en principio, cuentan con los recursos necesarios. El problema en muchos de estos Estados es que su presión fiscal es relativamente baja (aunque en América Latina ha habido un esfuerzo importante de aumentarla en los últimos años, de manera que países como Brasil o Uruguay están en niveles similares a Europa) y/o la

gestión pública es muy ineficaz e ineficiente<sup>4</sup>. De ahí que algunos donantes centran parte de su cooperación en el fortalecimiento de la administración pública y de los sistemas fiscales (aunque las mejoras en ambos objetivos dependen de acuerdos o pactos sociales en los cuales los donantes tienen poca capacidad de incidir).

En esta línea, los gobiernos de la región argumentan que la falta de cohesión social que la desigualdad conlleva repercute no solo en el desarrollo económico sino también en la capacidad de los estados latinoamericanos de atender por sí mismos todas las demandas de sus sociedades. Por ello, en su opinión, es fundamental que la cooperación internacional mantenga y renueve sus esfuerzos con esta región.

Además, argumentan que es misión de la cooperación internacional acompañar a las políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos de forma que contribuyan eficazmente en favor de una mayor inclusión social. La evidencia demuestra que el crecimiento económico, siendo muy necesario, debe ser complementado por una mejor distribución de la riqueza para traducirse en una mayor inclusión social. Algunos países latinoamericanos han tenido indicadores económicos relativamente alentadores que se han combinado, paradójicamente, con una mayor exclusión social.

Por otro lado, muchos países de América Latina son especialmente vulnerables desde el punto de vista comercial y financiero. Sus estructuras productivas son poco diversificadas y, por lo tanto, muy vulnerables a las oscilaciones de precios internacionales y crisis repentinas (UNGA, 2009). Además, la carga de la deuda externa apenas deja margen financiero para llevar a cabo políticas públicas eficaces.

Más allá de estas preocupaciones, la comunidad internacional también tiene un interés claro en asegurar la estabilidad sostenida de esta región. En efecto, de la «salud económica»<sup>5</sup> y la reducción de la pobreza en los países latinoamericanos depende en cierta medida la situación de muchos de los llamados «bienes públicos globales» como el medio ambiente, la paz o la salud. Los países latinoamericanos también pueden contribuir a la consolidación de un sistema multilateral más eficaz y más justo.

Además de reclamar un cese de la salida de la AOD de la región, los gobiernos latinoamericanos llaman la atención sobre la necesidad de adecuar mejor la oferta de la cooperación a las necesidades diversas del grupo de los PRM. En este sentido, el «paquete ODM» tiene elementos de interés para todos los países, pero ni hay una perspectiva única en América Latina sobre el mismo, ni existe acuerdo total sobre otras prioridades.

---

<sup>4</sup> En esta línea, Sumner (2010) cree que el principal problema de los PRM no es que reciban más o menos AOD, sino que su gobernanza y sus políticas fiscales y de redistribución necesitan reforzarse.

<sup>5</sup> Según un nuevo estudio del Banco Mundial (Canuto y Giugale, 2010), los países en desarrollo, y en especial los llamados «emergentes», se convertirán en la nueva locomotora de la economía mundial.

Si viéramos al proceso de desarrollo como algo continuo, no cabría «graduar» a países simplemente por llegar a cierta renta per cápita. Recordemos que incluso España recibe hoy el apoyo de sus socios de la UE a través de los fondos estructurales (aunque a partir de 2013 se reducirán estos fondos sustancialmente) pues se valora en este grupo regional la convergencia de rentas como elemento cohesionador así como factor de impulso al desarrollo del conjunto.

Así, un número importante de países de renta media de América Latina pueden simultanear el papel de receptor modesto de AOD con el de cooperante con otros países en desarrollo. Para tal fin, la cooperación puede cumplir varios objetivos:

1. Apoyar el fortalecimiento de capacidades institucionales para que los países puedan atender sus necesidades de desarrollo con mayor eficacia.
2. Aportar una cooperación en ámbitos vinculados al desarrollo económico y la generación del empleo (como el comercio, investigación y desarrollo, innovación, infraestructuras.), etcétera.
3. Respalda más activamente la cooperación horizontal entre países en desarrollo.
4. Reforzar la capacidad para que los PRM contribuyan más activamente a bienes públicos regionales y globales, incluyendo el cambio climático, la integración regional, etcétera.

5. Por motivos políticos, mantener este apoyo también es una forma de asegurar que estos países no se alejen demasiado de consensos internacionales importantes.

La importancia de esta agenda es evidente en el hecho de que se incorpora regularmente a las declaraciones de Conferencias y Cumbres internacionales que los países latinoamericanos protagonizan<sup>6</sup>, por ejemplo durante la II Conferencia Internacional sobre cooperación con países de renta media que se celebró en El Salvador en 2007. Aunque el tema ha perdido cierto peso en la comunidad de donantes, sigue siendo relevante como lo atestigua el interés de la Comisión Europea en crear un instrumento financiero para apoyar a los países de renta media en ámbitos que no encajan en su instrumento financiero de cooperación al desarrollo, muy sesgado hacia objetivos tradicionales de la ayuda.

España lideró la campaña internacional por poner este tema en la agenda de desarrollo, pero últimamente no se está esforzando con el mismo vigor a pesar del interés propio que le debe motivar. Este momento de cierto *impasse* en la arquitectura internacional de la ayuda podría ser una oportunidad para que España retomara este tema, seguramente contando con el apoyo activo de sus socios iberoamericanos.

---

<sup>6</sup> Éste es un tema que se aborda desde el ámbito académico. Un reciente estudio publicado en México incluye una serie de reflexiones sobre la temática desde la perspectiva latinoamericana (Ayala y Pérez, 2010).

## 2. EL CAMBIANTE CONTEXTO LATINOAMERICANO ANTE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Christian Freres e Ignacio Martínez

En esta investigación se espera contribuir a conocer la inserción actual y potencial de los países latinoamericanos en la agenda internacional de desarrollo. De ahí que este capítulo –sin pretender agotar el tema– se centre en el contexto latinoamericano, basado en la premisa de que tendría que ser un factor determinante para la cooperación internacional que se destina a esta región.

Sin embargo, la práctica de los donantes en América Latina ha demostrado que este factor no parece figurar siempre en un lugar preferente. La evidencia más clara para sustentar esta afirmación es que la comunidad internacional ha definido una agenda de cooperación que aplica a los países latinoamericanos a pesar de que dicha agenda se orienta principalmente a abordar unas condiciones más propias de los países de renta baja. Hasta ahora, no parece que se haya dedicado mucho esfuerzo a buscar formas de adaptar esa agenda a realidades distintas, en particular las del amplio grupo de los países de renta media, entre los cuales están los Estados latinoamericanos.

Dicho de otra manera, la agenda internacional no solo no se adecúa del todo a la realidad latinoamericana, sino que esta realidad ha ido cambiando rápidamente, de manera que hay un importante desajuste entre la oferta de la cooperación y las demandas y la situación de la región.

### I. TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO REGIONAL

Existe un elevado consenso acerca de las principales transformaciones que se están produciendo en el contexto latinoamericano, en la agenda de desarrollo y en el sistema de cooperación internacional, así como sobre las consecuencias que dichas transformaciones tienen para la región latinoamericana (CEPAL, 2009b; Prada y Sagasti, 2009).

Estas transformaciones configuran una realidad distinta que exige una nueva mirada tanto de los actores latinoamericanos como de aquellos actores internacionales que se relacionan con esta región. Entre estos cambios se puede destacar, en primer lugar, «una nueva realidad política, económica y social en la región en la que, por un lado, conviven un crecimiento macroeconómico con la existencia de fuertes inequidades y desequilibrios estructurales» (Ballón, 2010, p.1).

En los últimos meses varios informes de instituciones internacionales destacan el hecho de que muchos países de América Latina han logrado sortear la actual crisis económica global y se pronostican relativamente altas tasas de crecimiento en la región (especialmente en comparación con décadas pasadas y con los ritmos observados en los países industrializados)<sup>1</sup>. Se trata de una situación muy positiva, resultado de años de

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, este informe del Fondo Monetario Internacional, en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2010/whd/wreo0510s.pdf>

preparación, gracias a haber sufrido y superado crisis económicas anteriores. Sin embargo, problemas estructurales subyacentes como la baja productividad, la limitada presión fiscal en la mayoría de los países y múltiples desigualdades persisten, aun cuando se ha logrado reducir los niveles de pobreza.

Por otro lado, uno de los resultados de la actual crisis económica es que ha evidenciado el limitado papel de los estados en relación a los actores económicos. Las instituciones nacionales y locales en algunos países de la región no avanzan tanto en su carácter democrático y participativo (por el contrario, en algunos casos, hay claros retrocesos en la calidad democrática), a pesar de dos décadas de elecciones más o menos libres y un discurso político progresista en muchos países.

También se presentan en la región nuevos escenarios políticos, con visiones alternativas del desarrollo. Desde algunos sectores de la sociedad civil latinoamericana surge un discurso muy crítico con el modelo de desarrollo contemplado en la agenda de los donantes, en el propio sistema de cooperación internacional para el desarrollo, y sobre el que gravita la agenda internacional.

Las organizaciones cívicas no siempre comparten las mismas respuestas, pero sí presentan preguntas comunes: ¿qué desarrollo es el que se busca?, ¿qué enfoque está guiando actualmente la toma de decisiones políticas globales y nacio-

nales?, ¿hay una perspectiva propia de la cuestión desde América Latina? (Croce, 2009, p. 45).

## II. AMÉRICA LATINA ANTE EL SISTEMA DE AYUDA: ¿UNA REALIDAD REGIONAL O REALIDADES DIFERENCIADAS?

Es cada vez más frecuente la insistencia en la literatura académica y en los discursos políticos de que «no hay una sola América Latina». Es decir, que no conviene unir en un bloque analítico países que se difieren tanto con relación a su tamaño (que va desde una isla como República Dominicana hasta un país-continente como Brasil), producto nacional y renta per cápita, perfil étnico-cultural, posición geopolítica, historia, etc. (Cuadro 1).

Esta aclaración es importante al estudiar cualquier fenómeno económico, político, social, cultural, medioambiental, y seguramente de cualquier índole. Lo es también a la hora de analizar la interacción entre la región y el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

En este sentido, se puede coincidir (al menos en parte) con el análisis de Shoenrock (2009, pp. 67-68) en la existencia de grupos de países diferenciados en relación a su inserción en el sistema de cooperación internacional, aunque este autor lo hace específicamente en relación a la asunción y aplicación de la Declara-

**CUADRO 1. AOD recibida por países latinoamericanos, 2000-2008**

	AOD Neta recibida 2008/ PIB	Nivel renta*	Evolución AOD (millones de dólares corrientes)							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Haití	13,1%	PMA	135,9	125,4	153,2	209,0	283,8	363,3	434,3	556,1
Nicaragua	11,5%	PRMB	714,6	287,2	521,7	856,2	509,6	385,4	493,9	531,2
Honduras	4,1%	PRMB	422,3	297,8	231,4	328,3	456,3	384,6	289,5	345,9
Bolivia	3,9%	PRMB	535,7	482,1	552,9	557,2	437,2	569,7	352,7	495,3
Guatemala	1,4%	PRMB	201,1	199,6	216,0	203,6	219,0	445,1	412,4	465,6
El Salvador	1,1%	PRMB	231,0	217,9	170,3	201,7	162,6	150,6	71,4	203,8
Paraguay	0,8%	PRMB	58,2	50,8	55,4	26,4	54,9	62,1	82,6	97,6
Ecuador	0,5%	PRMB	147,5	205,0	173,6	158,4	192,7	170,5	180,4	192,3
Perú	0,4%	PRMB	425,5	462,9	447,6	439,3	388,6	374,8	171,2	384,6
Colombia	0,4%	PRMB	372,3	426,1	767,0	481,6	571,6	917,0	628,6	898,1
República Dominicana	0,3%	PRMB	101,8	138,1	60,4	84,4	55,3	12,9	25,0	78,9
Costa Rica	0,2%	PRMA	6,1	4,5	30,9	11,3	25,0	20,1	48,3	61,0
Panamá	0,1%	PRMA	17,1	23,2	31,3	25,2	17,2	19,2	-139	27,3
Uruguay	0,1%	PRMA	10,7	6,7	7,7	9,8	2,7	10,7	19,9	12,8
Cuba	Sin datos	PRMA	33,7	49,6	59,2	69,7	68,0	56,8	56,9	91,7
México	0,0%	PRMA	40,6	92,6	73,6	78,9	160,3	208,9	78,9	104,4
Brasil	0,0%	PRMA	156,7	197,6	184,2	147,1	174,3	74,73	269,8	378,4
Chile	0,0%	PRMA	39,64	-13,7	61,4	25,8	75,5	64,2	97,9	51,8
Argentina	0,0%	PRMA	10,1	51,9	98,1	78,5	77,7	80,9	63,7	87,1
Venezuela	0,0%	PRMA	33,5	42,0	64,1	28,3	20,6	32,8	44,5	46,6

Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

\* PRMB=Pais de Renta Media Baja; PRMA=Pais de Renta Media Alta; PMA= Países menos adelantados.

ción de París sobre la eficacia de la ayuda (2005). Shoenrock divide los países latinoamericanos en tres grupos; si bien no conviene crear categorías de análisis rígidas, esta clasificación sirve para intentar abordar una realidad compleja y dinámica.

Un primer grupo estaría formado por países con una relativamente alta dependencia de la ayuda (Haití, Nicaragua, Bolivia y Honduras)<sup>2</sup>. Se trata de países que acusan una debilidad institucional para gestionar eficazmente las acciones de cooperación. Estos países han suscrito la Declaración de París (DP) y para ellos es un referente importante. Habría que introducir dos cambios importantes en este grupo pues en los últimos años, tal y como se puede observar en el estudio de caso del Capítulo 5, Bolivia ha reducido sustancialmente su grado de dependencia de la AOD de tal forma que ya no puede considerarse tan «alta», aunque en términos relativos este sea mayor que el promedio latinoamericano. Por otro lado, Nicaragua ha pasado de ser un promotor activo de la agenda de la DP a ser un socio que cuestiona abiertamente algunas de sus esencias.

Un segundo grupo estaría compuesto por los denominados «donantes emer-

gentes» latinoamericanos, entre los que este autor destaca a Argentina, Chile, Brasil y México, y a los que habría que añadir Cuba, Colombia y Venezuela. Son países con protagonismo en la cooperación Sur-Sur y en la cooperación triangular. Salvo Colombia y México, son países que muestran un grado importante de escepticismo o incluso rechazo abierto hacia la DP.

El tercer grupo es altamente heterogéneo, y estaría formado por el resto de países (Costa Rica, Panamá, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú) caracterizados por un bajo nivel de dependencia de la ayuda, y al mismo tiempo una modesta actividad (en términos de volumen relativo) como «oferentes» de cooperación Sur-Sur.

### III. CAMBIOS EN LOS FLUJOS DE AOD HACIA AMÉRICA LATINA

En este apartado se exploran las tendencias generales de la cooperación internacional en América Latina, tanto en términos cuantitativos como cualitativos<sup>3</sup>. La AOD recibida por América Latina y el Caribe desde 1960 asciende a un total de

---

<sup>2</sup> El tema de la dependencia de la ayuda constituye, según José Antonio Alonso, *et al.* (2010), uno de los ingredientes que falta a la agenda de eficacia de la ayuda, pues según muchos estudios analizados, por encima de un mínimo de alrededor de 4-5 por 100 del PIB, la AOD tiene efectos negativos en las instituciones de los países socios.

<sup>3</sup> Con relación al análisis de la asignación de la AOD para América Latina se recomienda un estudio reciente dirigido por Sergio Tezanos (2010) pues aborda el tema en mucho más detalle, con una metodología bastante elaborada.

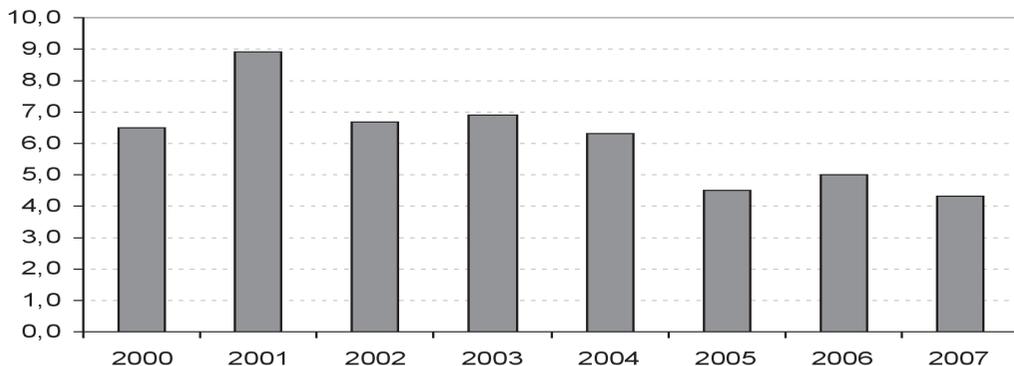
**CUADRO 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progresos de América Latina y el Caribe, 2010**

ODM/Meta	Situación relativa de ALC en 2010*
<b>OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Reducir la pobreza extrema a la mitad	pobreza moderada
Empleo productivo y decente	déficit moderado de empleo decente
Reducir el hambre a la mitad	hambre moderado
<b>OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Educación primaria universal	alta matriculación
<b>OBJETIVO 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	
Equidad en la matriculación de niñas en la escuela primaria	paridad
Proporción de mujeres en empleos remunerados	alta proporción
Igualdad de representación femenina en parlamentos nacionales	Representación moderada
<b>OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>	
Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad en menores de 5 años	baja mortalidad
<b>OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna</b>	
Reducir en 3/4 la tasa de mortalidad materna	Mortalidad moderada
Acceso a la atención de la salud reproductiva	mucho acceso
<b>OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	
Detener y revertir la propagación del VIH/SIDA	Prevalencia moderada
Detener y revertir la propagación de la tuberculosis	baja mortalidad
<b>OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	
Revertir la pérdida de bosques	cubierta forestal extensa
Disminuir a la mitad la proporción sin agua potable mejorada	alta cobertura
Disminuir a la mitad la proporción sin servicios sanitarios	Cobertura moderada
Mejorar la vida de los habitantes de barrios marginales	Proporción moderada de habitantes de zonas marginales
<b>OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</b>	
Usuarios de Internet	alto uso

*Fuente:* En [[http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG\\_Report\\_2010\\_Progress\\_Chart\\_Es.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Progress_Chart_Es.pdf)].

\* Metas señaladas en gris son aquellas en las que ALC ya alcanzó la meta, está cerca de hacerlo o si se mantiene la actual tendencia no tendría problemas en alcanzarla.

GRÁFICO 1. Participación de Iberoamérica sobre la AOD mundial 2000-2007 (en %)



Fuente: SEGIB a partir de [<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>].

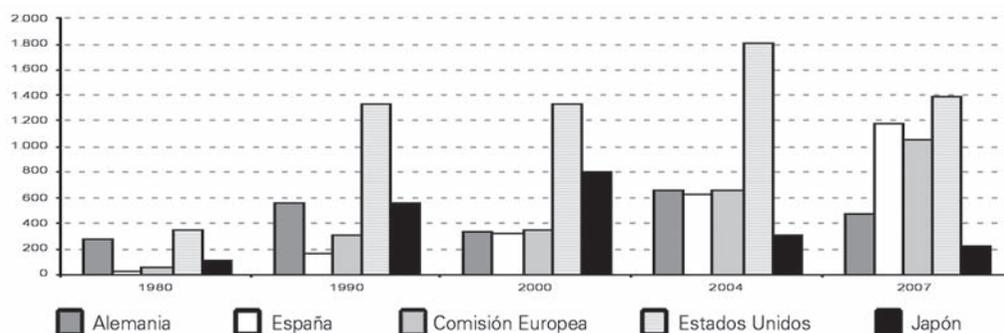
304.000 millones de dólares, lo que equivale al 0,48 por 100 del PIB de la región en este periodo. En 1990 la AOD representaba el 0,54 por 100 del producto regional, cifra que en 2007 se situaba en un 0,22 por 100 (Tezanos y Martínez de la Cueva, 2009, pp. 5 y 8-9).

En este decenio, parece confirmarse una reducción de la AOD dirigida a la región de América Latina y el Caribe. En la década de los sesenta la región recibió el 12,7 por 100 de la AOD mundial, y actualmente recibe menos del 8 por 100. La reducción no se explica tanto por el progreso económico logrado en la región, sino por un cambio en el propio sistema de ayuda debido al cambio de prioridades que suponen la agenda de los ODM. Este cambio, además, se acentúa en la Cumbre del Milenio + 5, ya que supuso una transformación en la perspectiva de cumplimiento de los ODM desde una lógica global a otra nacional.

La situación de la región en cuanto a su avance hacia el logro de los ODM es relativamente alentadora, pues solo parece que tiene problemas en el ámbito de la sostenibilidad ambiental. Ha habido importantes progresos en casi todos los Objetivos (Ver Cuadro 2), incluyendo el de la reducción del número de personas viviendo en la miseria: las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día en América Latina y el Caribe disminuyó de 11 por 100 en 1990 a 8 por 100 en 2005, y aunque es posible que este avance se haya visto afectado por la actual crisis económica global, no parece que la regresión será muy significativa.

Paradójicamente, es precisamente por estos avances, entre otros factores, que algunos donantes hayan decidido reducir su ayuda para América Latina. Así, observamos que entre 2000 y 2007 el promedio de la tasa de crecimiento de la AOD mundial fue del 12 por 100 para el

GRÁFICO 2. Evolución histórica de la ayuda para América Latina y el Caribe, 1980-2007



Fuente: elaboración propia, basada en datos de: OCDE, *Query Wizard for International Development Statistics*, en [<http://stats.oecd.org/qwids/>]. Datos para España son de 1987, no de 1980.

conjunto de los países en desarrollo y del 6 por 100 para América Latina (SEGIB, 2009, p. 122), lo que supuso una pérdida de peso de la región en la recepción de la AOD mundial (Gráfico 1).

La pérdida de peso de la región en la recepción de AOD se ha visto minimizada por un ciclo alcista de los flujos de AOD, lo que ha supuesto que en términos absolutos el volumen no haya descendido. La crisis económica mundial, no obstante, puede incidir de manera significativa en la proporción y en el total de la ayuda recibida en la región.

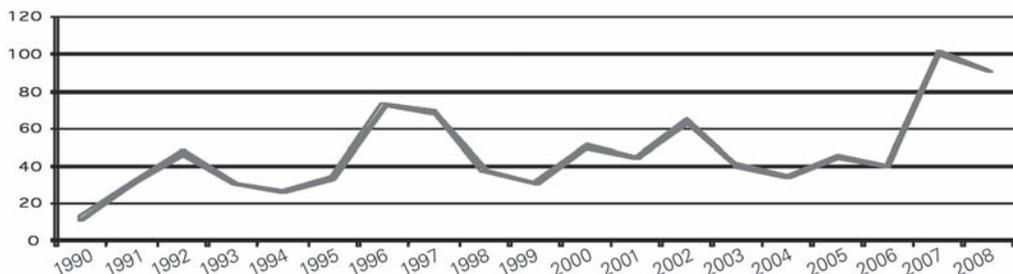
El peruano Eduardo Ballón (2010) insiste en la idea que han apuntado otros autores al afirmar que los cambios en el sistema de ayuda han perjudicado notablemente a la región latinoamericana. Este autor identifica cuatro aspectos que han influido en la pérdida de peso de la región: la agenda de los ODM, la «africanización» de la agenda y la consiguiente salida de América La-

tina de varios donantes [en realidad podría afirmarse que es una única causa]; países que no han mantenido sus compromisos en materia de ayuda –señala Estados Unidos y Reino Unido– y por último; la «securitización» de la agenda de desarrollo, que ha contribuido a alejar aún más a la región de las prioridades de los donantes.

Son causas que residen fundamentalmente en el comportamiento y las decisiones de los donantes. No obstante, aunque tímidamente, Ballón hace caer la responsabilidad también en los gobiernos de la región, que no han sido capaces de definir un posicionamiento y una acción conjunta en respuesta a estas transformaciones.

Una mirada a los cambios de largo plazo en los flujos de ayuda oficial a América Latina y el Caribe revela un cambio notable en la importancia relativa de los principales donantes (Gráfico 2). En 1980, los dos primeros donantes para esta región fueron Estados Unidos y Alemania. En

GRÁFICO 3. *Flujos de cooperación para América Latina y el Caribe de países no miembros del CAD, 1990-2008 (Millones de dólares corrientes)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE.

2000, Japón sustituye a Alemania, y, en 2007, España se sitúa como segundo donante bilateral, con la Comisión Europea aportando cantidades similares.

Otra manera de ver este tema es analizar la posición relativa de América Latina en la AOD total de algunos donantes. Desde mediados de los años noventa, los países del CAD tienen comportamientos muy distintos (ver Gráficos A1-A4 en el anexo). El caso más voluble es el de Estados Unidos que pasa de destinar cerca de la quinta parte de su ayuda a América Latina en la década de 1990 a menos de la décima parte en la década actual. España es el único donante que muestra una clara preferencia por la región, aunque su peso en la cooperación total ha sufrido ciertos altibajos. La cooperación alemana y de la Comisión Europea han sido las más constantes hasta ahora, dedicando en promedio cerca del 10 por 100 de su AOD total a ALC entre 1980 y 2008.

En el periodo 2006-2007 el 8,1 por 100 de la AOD neta de los socios del CAD fue des-

tinado a la región de ALC. Por encima de este promedio estuvieron: Bélgica con el 8,9 por 100 de su AOD, Suecia y Noruega con el 9,1 por 100 de su AOD, Países Bajos con el 9,2 por 100, EEUU con el 9,7 y Finlandia con el 9,8 por 100 de su AOD. Además de estos países, por encima del promedio CAD y con un peso significativo sobre su AOD (más del 10 por 100) estuvieron Suiza (11,2 por 100), Luxemburgo (13,6 por 100), Canadá (14,7 por 100) y España (29,5 por 100) (Fernández, 2009, p. 34).

En relación a la distribución de la ayuda en los distintos países latinoamericanos Balbis y Tovar (2009, pp. 93-94) afirman que la Unión Europea (la Comisión Europea y los estados miembros) está modificando en su conjunto su política de cooperación en la región al calor de los debates sobre los países de renta media. Lo están haciendo, en opinión de estos autores, a través de la concentración en un reducido número de países. Esta concentración estaría privilegiando a los países centroamericanos y andinos en detrimento de otros países con mayores niveles de desarrollo.

En cuanto a la comparación de la evolución de la AOD y de otros flujos de financiación, Prada y Sagasti (2009) apuntan el importante aumento de los flujos de financiación privada –fundamentalmente de la IED (Inversión Extranjera Directa) y, en menor medida, de las remesas–. Es ilustrativo el hecho de que en el periodo 1990-2006 los flujos privados netos han sido 12 veces mayores que los flujos oficiales netos. Se trata de una diferencia que es la mayor de todas las áreas en desarrollo: en el sudeste asiático y el Pacífico la diferencia es de ocho veces, en Europa y Asia central de seis y en África subsahariana de 0,8 (Prada y Sagasti, 2009, p. 7).

Hay otros flujos oficiales que llegan a América Latina de países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que es importante registrar (Gráfico 3). Han aumentado de forma significativa en los últimos años pero siguen estando en niveles modestos (por debajo de 100 millones de dólares), con lo cual no parecen ofrecer aún una alternativa de los países del CAD a la AOD en términos de volumen, aunque su aportación al desarrollo puede ser significativa.

#### **IV. ¿LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ALTERNATIVA A LA AOD?**

Ante este contexto, la cooperación Sur-Sur intra-latinoamericana parece estar intensificándose. El interrogante que surge es si aumentará su relevancia de manera que tendrá un peso propio semejan-

te a la cooperación tradicional, y cuál será la interrelación entre estos flujos.

Como se indicó anteriormente, en el corto plazo es difícil que la cooperación Sur-Sur suponga una fuente de financiación sustitutiva a la cooperación tradicional, al menos desde el punto de vista cuantitativo. La cooperación Sur-Sur horizontal en la región latinoamericana, teniendo en cuenta las limitaciones en la recolección de la información, fue ligeramente superior a 13 millones de dólares en 2008 (SEGIB, 2009, p. 11), cifras que están muy alejadas de la cooperación tradicional. De estos 13 millones, 10,3 millones correspondieron como oferente a Brasil (80 por 100) y el resto (2,7 millones de dólares) a Chile, con algo más de 1.215.000 dólares (9 por 100), Argentina, México y Colombia (SEGIB, 2009, pp. 11 y 71).

Quizás lo importante de la cooperación Sur-Sur no sea tanto el volumen de dinero que moviliza (en realidad, solo se cuenta con estimaciones muy globales), sino el número de acciones, muchas de las cuales de dimensión modesta, breve duración y bajo coste. En este rubro se detecta un dinamismo importante pues entre 2007 y 2008 las acciones de cooperación Sur-Sur aumentaron en un 27 por 100, de 1.480 a 1.879 (SEGIB, 2009, p. 31). Ahora bien, esto no significa necesariamente un aumento de este tipo de cooperación, sino que puede tener otras dos causas: por un lado, una mejor recogida de la información, de hecho esto es así en el caso de Brasil, Uruguay y México; y por el otro, una mayor fragmentación de las acciones.

RECUADRO 1. *La cooperación tradicional Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur*

Algunas voces afirman la existencia de una marcada diferencia entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional Norte-Sur (NS). Apoyándose en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, muchos indican que una diferencia importante radica en el enfoque temático, más amplio en la cooperación Sur-Sur que en la NS. La cooperación Sur-Sur engloba más dimensiones que la cooperación tradicional, ya que la AOD está determinada por una agenda de objetivos más restringida que la cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2009, p. 17).

Con frecuencia, la concepción de la cooperación Sur-Sur que se difunde reproduce una visión algo dulcificada. Sus promotores plantean como un rasgo distintivo el hecho de que esta cooperación se basa en la solidaridad y en un compromiso voluntario entre países que quieren abordar conjuntamente los desafíos de desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad. Este rasgo, sin embargo, también puede encontrarse en la cooperación tradicional Norte-Sur.

Otro reclamo es que la cooperación Sur-Sur se fundamenta en relaciones horizontales. No obstante, no siempre logra evitar la verticalidad en las relaciones y el enfoque asistencialista caracteriza a muchas acciones realizadas\*.

Por último, se afirma que este tipo de cooperación se basa en las reciprocidades, pero no es evidente en todos los casos.

Ahora bien, siguiendo el análisis de la SEGIB, lo que sí constituye un rasgo distintivo de la cooperación Sur-Sur es que está impulsada por países que enfrentan problemas de desarrollo similares, lo que «facilita la adecuación de las acciones o necesidades y perspectivas comunes» (SEGIB, 2009, p.18). Asimismo, como afirma también dicho informe, la cooperación Sur-Sur puede ser un impulso para la integración regional, así como para establecer alianzas con países socios de otras regiones.

---

\* Al respecto, un caso reciente que ilustra el asistencialismo es una parte importante de la cooperación Sur-Sur latinoamericana destinada a Haití. Recientemente, Venezuela envió un barco lleno de alimentos «vencidos» que se tuvo que devolver.

### *Cooperación triangular*

El informe citado de la SEGIB sugiere que la cooperación triangular ofrece a los donantes tradicionales una vía para cumplir con los compromisos interna-

cionales sin desvincularse de la región latinoamericana (SEGIB, 2009, p. 82). Esta propuesta parece atractiva, pero tiene su lado problemático, ya que la cooperación triangular tiene poca capacidad, hasta la fecha, de movilización de recursos eco-

nómicos<sup>4</sup>. En términos de aprendizaje y de fortalecimiento institucional sí puede ser un componente sustitutivo importante –aunque en realidad sería más correcto hablar de complementariedad–, pero no en términos de financiación.

Según datos de SEGIB en 2008 se llevaron a cabo 72 acciones de cooperación Sur-Sur y triangular en la región. Japón y Alemania son los principales donantes en esta modalidad («segundo socio oferente»), con un 67 por 100 y un 24 por 100 de las acciones (SEGIB, 2009, p.11). España está creciendo en este terreno, pero desde niveles relativamente bajos (se estima que el presupuesto anual de la AECID para este rubro no supera los dos millones de euros).

En los estudios de caso se destaca el hecho de que Chile se haya significado en este ámbito, llegando a ser el «primer socio oferente» de la región, canalizando el 34,7 por 100 de las acciones de cooperación triangular (SEGIB, 2009, p. 87). Por su parte, Perú tiene una actividad muy incipiente como «oferente» y Bolivia es un importante receptor de iniciativas de cooperación triangular de otros países latinoamericanos.

En cuanto a los sectores de actuación, las acciones de cooperación triangular

se diferencian de las acciones de cooperación Sur-Sur. Las triangulaciones dan lugar a acciones con un marcado carácter multisectorial y por regla general con un grado mayor de complejidad científico-tecnológica que las acciones de cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2009, p. 92).

Una limitación tanto de la cooperación triangular como de una parte importante de la cooperación Sur-Sur es que los países receptores siguen siendo más objeto que sujeto de las operaciones realizadas (AECID, 2010). En este sentido, no parece tan fácil superar la asimetría característica de la cooperación tradicional a través de estas modalidades.

## V. RETOS DE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA AMÉRICA LATINA

El nuevo escenario de desarrollo plantea profundos retos para la región. Schulz (2009) señala los siguientes cambios contextuales en América Latina: menor dependencia, creciente autoafirmación, crecimiento económico, la cooperación Sur-Sur y la entrada de nuevos donantes. ¿Cómo inciden estos cambios en cómo se enfoca la agenda de la eficacia de la ayuda en América Latina?<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Al respecto ver AECID, 2010, en [[http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division\\_of\\_Labour/triangular\\_cooperation/EU\\_triangular\\_cooperation\\_workshop\\_report\\_and\\_concept\\_note\\_170310.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EU_triangular_cooperation_workshop_report_and_concept_note_170310.pdf)].

<sup>5</sup> En este trabajo no se analiza la implementación de la agenda de eficacia en detalle, aunque los estudios de caso revelan información interesante al respecto. En su investigación Nils-Sjard Schulz (2009, Anexo 2) recupera información sobre la aplicación de la Declaración de París en 6 países signatarios (Bolivia,

En cuanto al primer tema, la dependencia de la ayuda ha disminuido en países latinoamericanos apoyados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. Como se puede observar en el caso de Bolivia, analizado en el Capítulo 5, esto contribuye a relativizar mucho los esfuerzos de los donantes por avanzar en agendas como la división de trabajo. En Bolivia la iniciativa «fast track» no avanzó mucho porque, entre otros motivos, el gobierno local no se ha implicado (debido a cambios de ministro, pero también a diferencias de opinión al interior del gobierno y la sensación de que no era una agenda tan esencial).

Bolivia es sintomática del cambio que se ha producido en la región, pues este país fue uno de los signatarios originales de la Declaración de París, participó activamente en la preparación de una consulta regional antes del Foro de Accra y llevó a cabo una de las mejores evaluaciones de la implementación de la DP en un país socio.

Actualmente, el gobierno mantiene una posición escéptica frente a la agenda de eficacia del CAD, no participa activamente en los debates al respecto; no se sitúa

en contra de la DP, como Venezuela, pero tampoco hace mucho por defenderla.

En su lugar, ha surgido Colombia<sup>6</sup> y México como países más próximos a la agenda de la DP. Ambos países no se consideran adalides de la agenda de eficacia pero, a través de su participación en el Working Party on Aid Effectiveness, buscan cierto papel de puente entre los escépticos de su región y los donantes tradicionales. Este papel se vio por vez primera a través de su activa negociación en el Foro de Accra, pero ha tenido una continuidad desde entonces. En esta línea, el CAD y el Gobierno de México organizaron un seminario de diálogo entre donantes y países socios en Ciudad de México en septiembre de 2009, mientras Colombia fue anfitrión y organizador principal del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades, en Bogotá en marzo de 2010.

Una segunda cuestión de contexto la constituye la creciente autoafirmación nacional en esos países, así como en otros como Venezuela. Esta tendencia repercute en la posición más crítica que varios países toman con respecto a los donantes tradicionales. Quizás el ejemplo

---

Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana). Los datos son dispares y a veces contradictorios, pero revelan avances importantes en algunos indicadores (p. e., asistencia técnica coordinada), retrocesos en otros (previsibilidad) y estancamiento en varios (ayuda no ligada). En todo caso la situación no es estática y resulta que dos de estos países ya no se encuentran tan comprometidos con la agenda, y otro busca su reubicación en el sistema de cooperación.

<sup>6</sup> Sobre el caso de Colombia se recomienda el trabajo de McGee y García (2010) pues es de los pocos estudios que indaga en las motivaciones por las que un país latinoamericano se asocia a la agenda de la Declaración de París, señalando que estas muchas veces son más propias de la política exterior que de la política de desarrollo.

más extremo sea Nicaragua, cuyo gobierno llegó a tener conflictos abiertos con muchos donantes<sup>7</sup>. En otros países la situación no ha llegado a tanto, pero en Bolivia, como se indica en el estudio de caso, hay un creciente distanciamiento entre el gobierno y algunos donantes que no comprenden los cambios políticos profundos que vive aquel país andino.

El tercer factor contextual, las tasas de crecimiento económico relativamente elevado y sostenido (en comparación con los años noventa en particular) han hecho que la necesidad de AOD baje considerablemente en la región. Esto ha tenido implicaciones muy notables en la capacidad de los donantes de la OCDE de imponer sus agendas, incluyendo la de eficacia. Incluso si el crecimiento aminora algo en los próximos meses y años, por efecto de la crisis, no es probable que se vuelva a la posición anterior de cierta complacencia con los donantes.

El cuarto aspecto se refiere a la cooperación Sur-Sur como nuevo paradigma. Como se pudo observar en el apartado anterior, no se trata únicamente de una nueva fuente de recursos, sino supone un objeti-

vo importante para toda la región como medida de reafirmación y para avanzar diversos intereses de acción exterior.

Como elemento positivo, la aparición de nuevos «donantes»<sup>8</sup> en la región supone una oportunidad para incorporar su perspectiva en la reforma del sistema de ayuda<sup>9</sup>. No obstante, es un reto integrar la cooperación de estos países y evitar una mayor fragmentación.

Finalmente, la presencia cada vez más importante de donantes no convencionales que ofrecen recursos adicionales, con frecuencia sin las condiciones onerosas que a veces imponen los países del CAD, ha tenido un impacto importante en la arquitectura de la ayuda. Además, estos nuevos actores frecuentemente muestran una clara reticencia hacia los principios de la agenda de eficacia. La aparición de nuevas modalidades y nuevos actores hace aún más compleja la búsqueda de complementariedades y la división del trabajo (Prada y Sagasti, 2009, p. 12).

Sin duda, tanto en el caso de los nuevos donantes como en la cooperación Sur-Sur,

<sup>7</sup> Al respecto, ver el estudio de Nils-Sjard Shulz, *Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda* FRIDE, Madrid, 2007, en [<http://www.fride.org/publicacion/285/nicaragua-un-duro-despertar-en-el-laboratorio-de-la-eficacia-de-la-ayuda>].

<sup>8</sup> «Donantes» es un término que los países latinoamericanos no les gusta que se utilice para caracterizarles, pero aún no existe una alternativa ampliamente aceptada: algunas que se encuentran en la literatura son «oferentes» o «cooperantes».

<sup>9</sup> De hecho, es interesante ver cómo uno de los grupos más activos dentro del Working Party on Aid Effectiveness del CAD es el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, liderado por Colombia. Fue este grupo el que organizó el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades en Bogotá, en marzo 2010, en [[http://www.impactalliance.org/ev\\_en.php?ID=48980\\_201&ID2=DO\\_COMMUNITY](http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48980_201&ID2=DO_COMMUNITY)].

se plantea un gran desafío en la puesta en práctica de los principios que la cooperación Norte-Sur no ha sido capaz de cumplir: horizontalidad, ayuda no ligada, ayuda predecible, etc. La evidencia al respecto no es concluyente, pero permite vislumbrar muchas limitaciones.

A la vez la nueva situación de la cooperación en la región abre escenarios inciertos para las organizaciones de la sociedad civil. En paralelo a la reducción en los flujos oficiales, se detecta una retirada, algo más gradual pero clara, de ONG internacionales. Más allá de este cambio que puede tener su lado positivo –se reduce la dependencia del exterior– este hecho puede contribuir a que América Latina tenga cada vez menos relevancia en la agenda de los debates de las ONG del norte sobre temas de desarrollo (Recuadro 2).

Un desafío más amplio es aprovechar el papel de algunos países de la región en foros globales (G-20) y el emergente papel de otros para impulsar reformas del sistema internacional de financiación del desarrollo desde una perspectiva regional. Ballón (2010) incide en la idea de una regulación del sistema financiero internacional con una participación importante de los países emergentes como gran oportunidad para la región.

En suma, en el escenario latinoamericano se ha producido una serie de cambios que afectan significativamente al sistema de ayuda en la región: existe una menor dependencia de la ayuda –en

parte por el descenso de ésta y en parte por el crecimiento económico–, se ha producido una mayor autoafirmación nacional en determinados países –y por lo tanto una menor capacidad de los donantes de imponer opciones políticas de su propio interés–, también se ha producido un crecimiento económico elevado y sostenido, ha emergido la cooperación Sur-Sur como nuevo paradigma, y se ha registrado una mayor presencia de donantes no convencionales.

Se está produciendo, como consecuencia de estas transformaciones, una oportunidad «para diseñar una agenda regional de la eficacia de la ayuda» (Schulz, 2009, pp. 3-4). Esto se ha podido ver en el Foro de Alto Nivel de Accra sobre eficacia de la ayuda en septiembre de 2008 cuando los países latinoamericanos fueron muy activos en los esfuerzos de ampliar la agenda para incluir a la cooperación Sur-Sur (aunque varios estados de la región resistían aspectos como la extensión del concepto de apropiación más allá de los estados), y en el Evento de Alto Nivel Sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades de Bogotá en la cual afirmaron su capacidad de definir una agenda propia (aun cuando no hay unanimidad sobre la misma dentro de la región ni con relación a otras partes del Sur).

Sin embargo, dicha agenda común no ha surgido aún, pues persisten diferencias profundas de visión entre los países acerca del posicionamiento que deben tener ante la eficacia. Algunos países asumen

RECUADRO 2. *Retos de la sociedad civil*

Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) de América Latina observan los cambios en el sistema internacional de cooperación con preocupación. Reclaman el establecimiento de un diálogo con sus contrapartes europeas para definir un posicionamiento común ante los cambios que sitúa a la región latinoamericana en una posición relevante en la agenda global de desarrollo y, por otro lado, para situar a la perspectiva de la sociedad civil en un lugar central de dicha agenda.

Para la agenda de diálogo entre la sociedad civil europea y latinoamericana surgen temas como: la existencia de nuevos enfoques de desarrollo; la redefinición de los procesos de integración regional y su incorporación de sociedades plurales; la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional que incorpore la visión y responda a las demandas de los países emergentes; la diversidad cultural en el modelo de desarrollo; y el papel de las empresas (nacionales y multinacionales, responsabilidad social corporativa/RSC) la eficacia de la ayuda no aparece como un tema prioritario en este diálogo.

También surge el tema de la financiación de las organizaciones sociales latinoamericanas: ¿son bienes públicos que deben ser financiados públicamente?, ¿cómo romper la dependencia respecto a las empresas y la cooperación internacional?

A lo largo de recientes análisis (Ballon, 2010; Biekart, 2006) late la idea de la necesidad de restablecer unas relaciones que se han deteriorado en los últimos años y que apuntan una «crisis de relaciones» entre las organizaciones europeas y latinoamericanas. Una razón fundamental parece ser la despolitización de las relaciones, que impide articular un debate, y definir una agenda política.

La caída de las dictaduras, la profesionalización del sistema de ayuda, la fragmentación de las fuentes de financiación son factores que han contribuido a esta despolitización y a fomentar unas relaciones de marcado carácter técnico, en torno a los recursos. Este tipo de relaciones, y este marcado enfoque técnico, limita la capacidad de la cooperación no gubernamental de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil y reduce el papel de las OSC como actores de desarrollo.

una política de abierto rechazo a todo el proceso de la Declaración de París, mientras otros creen que es necesario dialogar con los donantes aun cuando no se comparte su punto de vista. Los intentos del Banco Interamericano de Desarrollo o la

Organización de Estados Americanos, a través de los diálogos regionales, no han logrado incorporar todas las voces y estas organizaciones carecen de legitimidad en este ámbito. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha tenido mejor

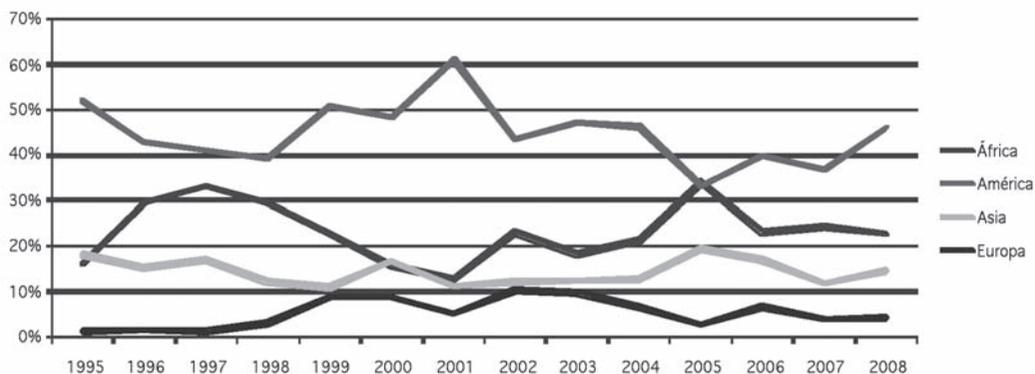
suerte, vinculando los principios de la DP con los de la cooperación Sur-Sur, pero algunos países latinoamericanos siguen resistiéndose en asociarse, de ninguna manera, con lo que perciben como una agenda de los países donantes.

Otra lectura que se puede hacer es que la misma concepción de la ayuda ha dejado de tener sentido para América Latina. No es que todos sus problemas se hayan resuelto, pero la región ha alcan-

zado cierto nivel de desarrollo que obliga a los países industrializados a abordarla con un instrumental más amplio. Conviene, pues, pasar de una agenda de la ayuda a una agenda de la cooperación al desarrollo que contempla otros mecanismos, flujos distintos y, sobre todo, una mayor horizontalidad en las relaciones. Todo un reto que aún parece lejano al observar las reflexiones sobre la ayuda en el norte que muchas veces parecen muy ensimismadas.

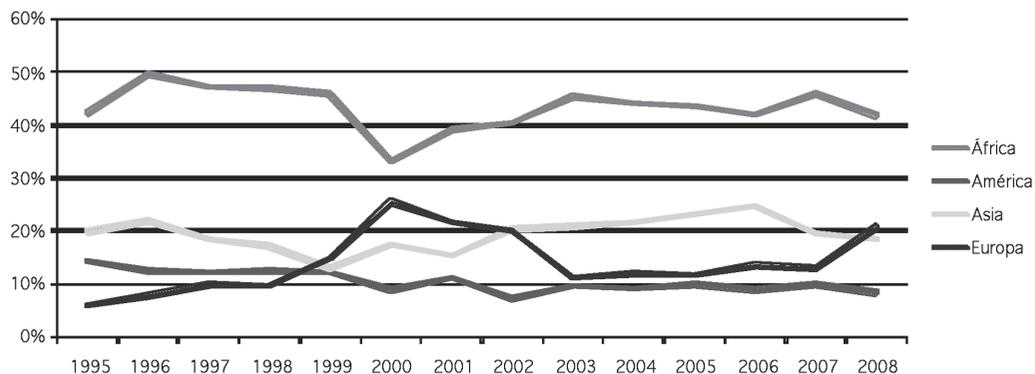
**ANEXOS**

**GRÁFICO A1. Evolución de la AOD española (1995-2008). Desembolsos por región (en %)**



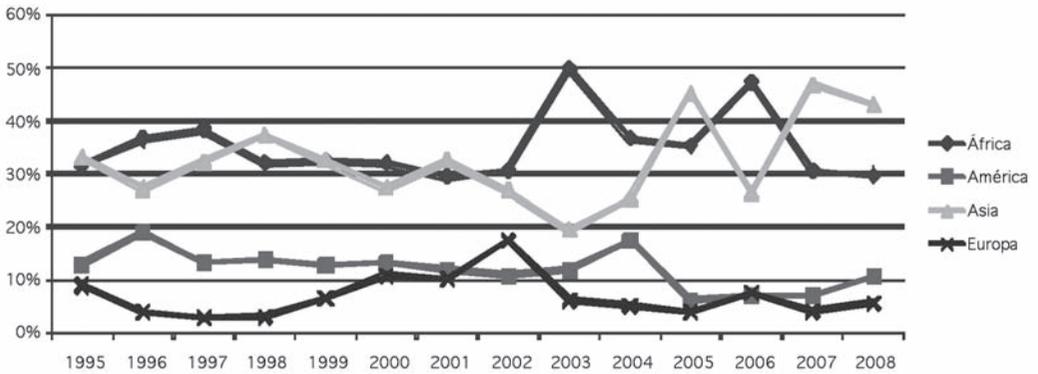
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

**GRÁFICO A2. Evolución de la AOD de la CE (1995-2008). Desembolsos por región (en %)**



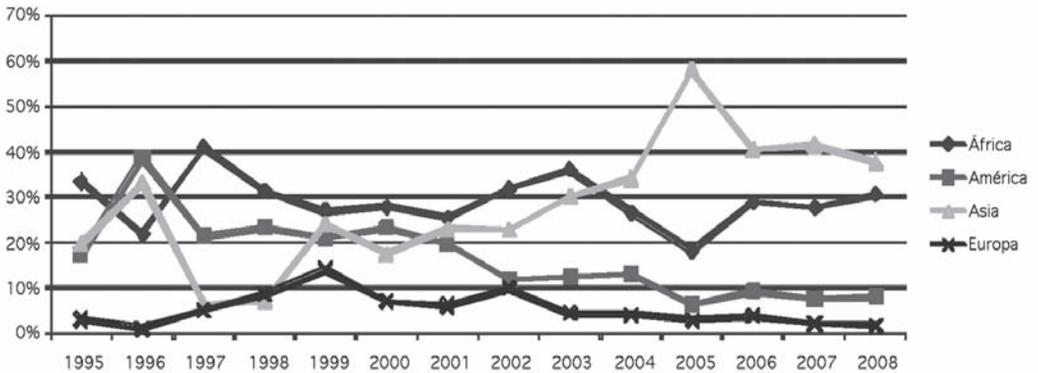
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

GRÁFICO A3. Evolución de la AOD alemana (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

GRÁFICO A2. Evolución de la AOD de EE.UU. (1995-2008). Desembolsos por región (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD/OCDE.

### 3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA GLOBAL DE COOPERACIÓN Y DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES

**Christian Freres**

Si se considera en conjunto, la Unión Europea (UE) es el principal donante del mundo, aportando cerca del 60 por 100 de toda la AOD. Pero, en realidad, la UE se descompone en al menos 28 donantes separados, pues la cooperación al desarrollo no es una competencia comunitaria, sino es compartida entre los estados miembros y las instituciones comunitarias. En cualquier caso, además de su papel como donante (gestiona alrededor de 7.500 millones de euros al año, con lo cual es el quinto donante del mundo), la Comisión Europea constituye un actor importante en el sistema europeo como impulsor de los objetivos de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas –las «3 Cs»–, así como de la agenda europea de eficacia.

Este capítulo empieza con un repaso al marco general de la política de cooperación al desarrollo de la UE, pues resulta determinante para entender la cooperación con América Latina. El otro factor clave para este fin es el marco de las relaciones birregionales, por lo que también se aborda en este capítulo. Con relación a este último tema se analiza como un reciente hito, la Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid en mayo de 2010, que ha afectado la cooperación al desarrollo de la UE con esta región.

#### I. EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE Y LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA

La actual política de desarrollo de la UE es el resultado de diversos factores, incluyendo la historia, cambios en la propia UE y la evolución del contexto internacional.

En cuanto a la historia, el punto de partida de cualquier análisis es la propia fundación de la Comunidad Económica Europea. En un primer momento la cooperación se establece como una especie de extensión de la presencia colonial (y luego postcolonial) de varios de los estados miembros fundadores. Este hecho explica en gran medida porque no había logrado una estructura institucional más coherente de abordaje del conjunto de los países en desarrollo en la Comisión hasta ahora<sup>1</sup>, y es un factor clave detrás el sesgo hacia África subsahariana en la política de desarrollo de la UE.

Solo a principios de los años setenta, con la entrada en la CEE del Reino Unido, se encuentra una primera referencia a América Latina en la todavía incipiente política de cooperación comunitaria: un reglamento de cooperación con los países en desarrollo de Asia y América Latina. Sin embargo, se trataba de una normativa para un grupo residual dentro del conjun-

---

<sup>1</sup> Se refiere al hecho de existir una Dirección General para el Desarrollo que se ocupa de definir las líneas generales de la política de cooperación, pero se limita a coordinar la programación de los países del Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP), mientras la Dirección General de Relaciones Exteriores coordina la del resto de los países en desarrollo, a excepción de la zona del Mediterráneo. Con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, puede superarse esta situación.

to sin compromisos concretos en cuanto a recursos, y sustentado en una presencia institucional limitada en la región (hasta los noventa la CE solo contó con una delegación en América Latina).

La entrada de España en la CEE en 1986 supuso el arranque del intento de incorporar a América Latina más plenamente en la política de cooperación comunitaria. Por primera vez había un estado miembro claramente interesado en fomentar la cooperación con esta región, y desde el momento de su propia adhesión (basado en un tratado que incluyó un protocolo específico comprometiéndolo a la CEE a reforzar las relaciones con América Latina) se ha esforzado activamente por avanzar en este objetivo. No hay duda de que ha conseguido logros importantes, pero España no consiguió (ni pudo) modificar las prioridades geográficas de la cooperación comunitaria, ni mucho menos de sus socios de la UE.

Este hecho tiene mucho que ver con el peso de la historia, pero también con el efecto de las sucesivas ampliaciones, en particular las de mediados de los noventa y principios de esta década, a través de las cuales se sumó una segunda prioridad geográfica a la original: los países vecinos del Mediterráneo y de Europa oriental.

De esta manera, América Latina siempre ha estado en la parte baja de la llamada

«pirámide de privilegios» de la cooperación comunitaria (Freres, 2009).

### *1.1. América Latina en los principales documentos de estrategia y operatividad*

La región también se ha visto marginada en los principales documentos de política de cooperación de la UE. Así, cuando se introduce una primera mención explícita a la cooperación al desarrollo en una norma jurídica del más alto nivel posible, en el Tratado de Maastricht (1993), se resaltan los países menos adelantados, y se excluyen al grupo de los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) de las obligaciones mencionadas, pues el Convenio de Cotonou es un acuerdo extra-comunitario.

En una línea similar, la primera estrategia de cooperación de la CEE, la Declaración de Política de Cooperación (DPC) de 2000<sup>2</sup> afirma que los países de renta baja requieren atención especial. Este sesgo se refuerza en el Consenso Europeo de Desarrollo (CED) de 2005 que actualiza la DPC cuando se indica que «la UE seguirá priorizando el apoyo a los países menos adelantados y otros países de renta baja para alcanzar un desarrollo global más equilibrado», aunque también se orientará la ayuda hacia las personas pobres en países de renta media<sup>3</sup>. Asimismo, al refe-

---

<sup>2</sup> Ver texto en [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/r12001\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_es.htm)].

<sup>3</sup> Ver texto en [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12544\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm)]

rirse al compromiso de llegar a la meta del 0,7 por 100, este documento indica que la mitad del aumento en la AOD se destinaría a África (objetivo que se reforzó a través de la Estrategia de la UE para África, aprobada poco después del CED)<sup>4</sup>.

En lo operativo, el sesgo hacia África también es bastante claro. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) aprobado en 2006 reemplazó a una serie de reglamentos existentes, incluyendo uno referido a los países de Asia y América Latina de 1992. Si bien el ICD incluye una sección referida a América Latina, deja patente la prioridad de los países de renta baja (Recuadro 1).

La misma prioridad se evidencia en la aplicación del *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, aprobado en 2007<sup>5</sup> y que desde entonces ha constituido el documento de orientación programática más influyente. El texto del Código de Conducta no hace referencia a prioridades geográficas, sino aboga por poner en marcha «medidas concretas destinadas a favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la UE». Incluye

propuestas para la concentración sectorial y geográfica, entre otros objetivos.

El Código de Conducta es uno de los elementos operativos más relevantes de la agenda de eficacia promovida por la UE. Se trata de un documento orientado a todos los países en desarrollo, aunque se ha llevado a la práctica principalmente en países de renta baja, siendo una excepción Bolivia.

En esta línea, los documentos relevantes de estrategia de cooperación para América Latina no visibilizan a la agenda de eficacia, aunque sí incluyen aspectos derivados de esa agenda como la armonización de donantes (particularmente en el marco de la UE) y la concentración sectorial. No se pone gran énfasis en los principios de alineamiento y apropiación ni en la gestión para resultados o la mutua rendición de cuentas.

Evidentemente, tales aspectos son centrales en comunicaciones más generales de la Comisión Europea sobre eficacia (p. e. Consejo, 2009), con lo cual no hay que abordar los documentos específicos para América Latina de manera aislada. Aun así, llama la atención la limitada explicitación que se da a esta agenda en dichos documentos<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Al respecto, el anterior comisario de Desarrollo, Louis Michel, indicó en el prefacio del *Compendium on Development Cooperation Strategies* (disponible en [[http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/3b\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/3b_en.htm)]) que la UE había decidido focalizar su atención en África porque sus necesidades son significativas y porque tiene gran retraso en cumplir los ODM.

<sup>5</sup> Ver texto en [[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2007\\_0072\\_F\\_ES\\_DIVISION\\_TRAVAIL.PDF](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2007_0072_F_ES_DIVISION_TRAVAIL.PDF)].

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, la *Guía sobre Cooperación al Desarrollo UE-América Latina*, Europeaid, 2010, que no cita siquiera la Declaración de París como referente ni incluye los principios entre las prioridades de la UE en esta zona.

Esta situación no se debe a un desinterés por la temática en la comisión, sino, por el contrario, una orientación manifiesta hacia objetivos de política más amplios que incluyen cuestiones de desarrollo

(cohesión social e integración regional) pero también otras de cooperación horizontal (p. e., ciencia y tecnología e innovación) y de colaboración birregional para fortalecer los bienes públicos regio-

**RECUADRO 1. *América Latina en el Instrumento de Financiamiento de la Cooperación al Desarrollo***

En el marco de las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, se decidió consolidar el caótico marco normativo en materia de cooperación. Para tal fin se simplificaron los instrumentos financieros, destacando el Instrumento de Financiamiento de la Cooperación al Desarrollo (ICD), aunque también hay otros instrumentos que pueden utilizarse para apoyar a los países en desarrollo. En principio, el ICD no discrimina en contra de América Latina, pero al subrayar que «el Consenso Europeo sobre Desarrollo» de 2005, con sus modificaciones posteriores, constituirá el marco general, las orientaciones y el enfoque que guiará la aplicación de la cooperación de la CEE con los países y regiones socios en el marco del presente reglamento», y que «los países menos desarrollados y los países de renta baja serán prioritarios en la asignación general de los recursos», queda claro que América Latina no es una prioridad central. A continuación se extrae el artículo específico referido a América Latina:

*Artículo 6*

**América Latina**

La ayuda comunitaria a América Latina apoyará las actuaciones coherentes con el artículo 5 y con la finalidad general y el ámbito de aplicación, y con los objetivos y los principios generales del presente reglamento. Se atenderán particularmente los siguientes ámbitos de cooperación, que reflejan la situación particular de América Latina:

- a) Fomentar la cohesión social como finalidad compartida y política prioritaria de la Comunidad y de América Latina, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Se prestará atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo, a las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en particular la sanidad y la educación.

- b) Favorecer una integración regional mayor, incluido el apoyo a los diferentes procesos de integración regional y a la interconexión de las redes de infraestructuras, garantizando a la vez la complementariedad con las actividades apoyadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y demás instituciones.
- c) Apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas.
- d) Apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior.
- e) Fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

Se observa, pues, un intento de señalar ciertas especificidades de la cooperación comunitaria con esta región, destacando la cohesión social, la integración regional, la gobernabilidad, la educación superior y el desarrollo sostenible como ámbitos principales, reflejo de su condición de región compuesta principalmente por países de renta media. Al respecto, el Instrumento indica que se prestará especial atención a apoyar el desarrollo de la población más pobre de los países de renta media, «en particular de aquéllos cuya renta se encuentra en la mitad inferior».

Texto del ICD, disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>].

nales (especialmente el cambio climático) (Comisión Europea, 2009).

De todas maneras, hay avances en esta agenda en la práctica de la cooperación de la UE. Concretamente, a través de la «iniciativa rápida» sobre división de trabajo y complementariedad de finales de 2008, se decide acelerar la implementación en 21 países, sólo dos de los cuales están en América Latina (Bolivia y Nicaragua). Esta selección es similar al peso que tiene la región en la cooperación comunitaria. Sin embargo, también refleja, implícitamente,

las bajas expectativas que hay en la UE acerca de la aplicabilidad de este enfoque en América Latina, pues en muchos países la presencia de donantes europeos sobre el terreno y el peso de su AOD con relación al PIB de los países socios son reducidos, de tal manera que los incentivos para buscar complementariedades son menores que en África Subsahariana. Este análisis se confirma a través de los estudios de caso presentados en el Capítulo 5.

El tema de los incentivos no es una cuestión menor. En un documento reciente

de la Comisión Europea se incluye una lista de los países considerados prioritarios por al menos cuatro estados miembros<sup>7</sup>. Del total de 48 países, cinco son de América Latina, pero solo dos de éstos –Bolivia y Nicaragua–, son prioritarios para seis o más estados miembros. Así se confirma que el que haya pocos donantes presentes no favorece necesariamente la complementariedad, pues el incentivo para ello puede resultar muy bajo, particularmente al comparar el esfuerzo necesario con los medios disponibles (generalmente menores a los que existen en países más pobres).

El resultado es que en América Latina apenas hay operaciones de cooperación delegada (hecho que se confirma en los estudios de caso). A fines de 2009 la Comisión Europea presentó información sobre operaciones realizadas hasta la fecha. Del total de 40 «acuerdos de delegación» (la Comisión delega a un estado miembro o al revés) solo uno fue en América Latina<sup>8</sup>. Esta situación puede mantenerse mientras no se termine la certificación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desa-

rollo, pues es de los pocos donantes que tienen gran interés en avanzar en este mecanismo en la región<sup>9</sup>.

No obstante, para avanzar en la puesta en práctica del Marco Operativo sobre eficacia de la ayuda (Consejo Europeo, 2009), la UE ha empezado a elaborar un Marco Común de Ayuda para Bolivia. Este documento se inició en 2010 bajo el liderazgo de Dinamarca y España, apoyados por Italia, Países Bajos y la Comisión Europea. Se trata de mejorar la programación conjunta en el seno de la UE como base para el diálogo con el gobierno de Bolivia y con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda europea. Se fundamenta en el principio del Código de Conducta y eventualmente podría convertirse en una estrategia conjunta que sustituiría los documentos elaborados por cada donante<sup>10</sup>.

El marco establece tres compromisos claves de los donantes firmantes, a saber:

- Concentrar su apoyo en no más de tres sectores.
- Promover el uso de fondos/cestas comunes a nivel sectorial y subsectorial.

---

<sup>7</sup> «Commission Staff Working Paper accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Supporting developing countries in coping with the crisis. Aid effectiveness after Accra», Comisión Europea, Bruselas, 2009.

<sup>8</sup> Ver presentación de EuropeAID realizada en seminario del Practitioners' Network for European Development Cooperation, en [[http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division\\_of\\_Labour/Workshop\\_2009-10-16/20091016\\_Presentation\\_AidCo\\_01.ppt](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/Workshop_2009-10-16/20091016_Presentation_AidCo_01.ppt)].

<sup>9</sup> Sin embargo, hasta la fecha no tiene ninguna operación allí. Sólo ha cerrado operaciones en Mali, Afganistán, Camboya y Bangladesh, con otros donantes europeos, y está en conversaciones con Bélgica para realizar una operación en Perú.

<sup>10</sup> Esta información se extrae de un documento interno «Bolivia: Joint Assistance Framework» aún en proceso de elaboración.

– Fomentar la apropiación por parte del gobierno local de los grupos de trabajo sectoriales, mejorando el alineamiento con prioridades nacionales.

Este documento identifica sectores en los cuales la armonización ha mejorado, otros en los cuales es preciso reforzar el liderazgo local y nuevas áreas potenciales de coordinación. El siguiente paso es compartir este marco con el gobierno boliviano para llegar a un consenso conjunto y compromisos más concretos.

## *1.2. El nuevo escenario del Tratado de Lisboa*

¿Cambiará la situación señalada antes con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009? Es difícil responder a esta pregunta a sólo unos meses de este hito. Sin embargo, el peso de la inercia es un factor importante a tener presente en cualquier valoración. Desde esta perspectiva el nuevo marco jurídico de la UE no aporta elementos concretos que indiquen que la situación relativa de América Latina cambie sustancialmente.

Las principales novedades institucionales del Tratado son la creación de la figura de Alta Representante de Política Exterior y Seguridad, Catherine Ashton, y el estable-

cimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) bajo su mandato. Todavía no se sabe cómo evolucionará la posición de la alta representante, pero dos indicios nos sirven para hacer una primera valoración no demasiado optimista. Por un lado, su desinterés por América Latina fue muy evidente en la reciente cumbre birregional donde apenas apareció y no hizo ninguna declaración específica sobre la importancia de estas relaciones<sup>11</sup>.

Por otro lado, en su propuesta para la SEAE no ha aclarado si considera que la política de cooperación al desarrollo debe subordinarse a la de política exterior. Muchos analistas consideran que ella (además de un número importante de estados miembros) aboga por una cooperación al servicio de intereses más tradicionales de política exterior<sup>12</sup>.

Sin embargo, el SEAE podría evolucionar más favorablemente a medida que se vaya concretando su estructura, funcionamiento y medios. En América Latina donde la presencia de estados miembros es relativamente reducida, la puesta en marcha del SEAE puede resultar más fácil que en otras zonas. No obstante, la reubicación prevista de lo que es hoy la Dirección de América Latina de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión en una Dirección para las Américas en el SEAE puede contribuir a reba-

---

<sup>11</sup> Al respecto, ver el texto de Carlos Malamud, «La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina», ARI 98/2010. Real Instituto Elcano, Madrid.

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Mirjam Van Reisen «Establishing the EU External Action Service (EEAS)», 21 abril 2010, Europe External Policy Advisors, Bruselas.

jar la atención de la UE y diluir, al menos en el ámbito político, el peso relativo de la agenda de cooperación al desarrollo. No es un resultado inevitable, pero el contexto, en principio, no es favorable.

En todo caso, tanto para América Latina como para otras regiones en desarrollo mientras no se consoliden los cambios institucionales de la UE, habrá un importante grado de incertidumbre sobre el marco global de cooperación. No es probable que la situación empeore mucho pues nadie propone una reducción de la presencia de la Comisión en la región (lo cual sí sería un indicio claramente negativo). En la medida en que intereses de acción exterior predominen claramente sobre la cooperación comunitaria, el sesgo hacia África y la vecindad se puede acentuar aún más (por preocupaciones ligadas a la migración y la seguridad), pero no parece probable que se reduzca la ayuda para América Latina mucho más pues todos tienen un interés en que la UE mantenga una presencia global, incluyendo esta región.

Por último, en la segunda mitad de 2010 se inicia una reflexión sobre las perspectivas financieras de la UE después de 2012, por lo que se abre una oportunidad para resituar la cooperación con América Latina en el marco de un tratamiento más específico de los países de renta media. Además, el actual comisario de desarrollo, Andris Pielbalgs, quiere revisar el Consen-

so Europeo de Desarrollo y hacer cambios en el instrumental de cooperación de la Comisión que podrían favorecer una renovada atención a América Latina, sin que esto signifique un aumento de medios<sup>13</sup>.

## II. LA COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

Habiendo visto la política global de cooperación de la UE y sus implicaciones para América Latina, ahora giramos la vista hacia el marco general de las relaciones birregionales. La cooperación al desarrollo es un componente más en unas relaciones densas que abarcan el diálogo político, el comercio, las inversiones, otros flujos financieros e intercambios culturales y educativos. Por ello, es importante conocer el contexto más amplio de relaciones para entender el peso y la importancia relativa de la cooperación.

### *La «arquitectura» de las relaciones birregionales*

Las relaciones entre la UE y América Latina se estructuran en tres niveles (desde la perspectiva europea): con países individuales; con subregiones; y con la región en su conjunto.

La UE aborda cada nivel de manera diferenciada, aunque hay instrumentos comu-

---

<sup>13</sup> Ver Andris Pielbalgs, «My vision for development policy-letter to Member States and the European Parliament», en [<http://blogs.ec.europa.es/biebalgs/>].

nes. Todo ello se enmarca en un documento de carácter estratégico. Desde principios de los años noventa ha habido varias estrategias. En un principio, se primaba una visión política y un enfoque de diálogo «región a región», para lo cual se firmó una serie de acuerdos de cooperación. Se fue evolucionando hacia una propuesta de construir las relaciones sobre la base de una red de acuerdos de asociación –enmarcados en los tres pilares, siendo un tratado comercial la principal novedad– entre la UE y las subregiones, además de Chile y México. Aunque no se ha abandonado completamente esta idea, ha resultado ser más difícil de lo esperado, pues aún queda pendiente un acuerdo de asociación con MERCOSUR, completar los acuerdos comerciales con Colombia y Perú con otros componentes, y encontrar un modelo reforzado de relación con Bolivia y Ecuador que no incluya la liberalización comercial. Cada acuerdo incluye sus mecanismos de seguimiento y decisión conjunta, y se refuerzan los compromisos mediante cumbres bianuales.

La última estrategia fue lanzada por la Comisión Europea en septiembre de 2009, con el título, «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales» (Comisión, 2009).

### *El diálogo político*

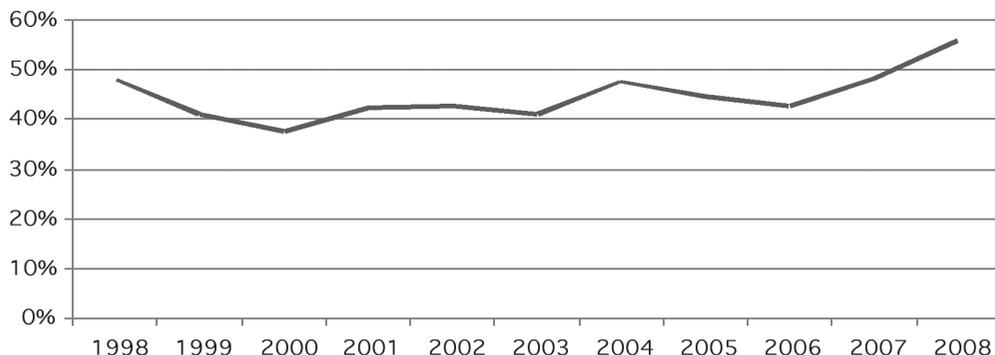
El diálogo político birregional se inicia con el Diálogo de San José en 1984, ampliándose a toda la región con el diálogo UE-Grupo de Río a partir de 1990. Hasta la

I Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro en 1999 ésta última fue la principal instancia de diálogo político; se mantiene actualmente como una especie de foro político «entre-cumbres» a nivel ministerial. Desde 1999, las cumbres constituyen el ámbito superior de diálogo político. Se complementa con diversos diálogos sectoriales para distintas temáticas de interés común como las drogas, migraciones y cohesión social, entre otras, además de de los diálogos subregionales (América Central, Comunidad Andina, MERCOSUR) y bilaterales (Chile y México). De manera complementaria la UE inició procesos de «asociación estratégica» con Brasil y México para tener un diálogo más profundo y más amplio con estos líderes regionales.

### *Comercio, inversiones y remesas*

Los intercambios comerciales de bienes entre la UE y América Latina se han duplicado en esta década, llegando a más de 134.000 millones de euros en 2009, a los cuales se suman casi 50.000 millones en comercio de servicios. Sin embargo, el peso del otro socio en el comercio exterior de cada región se ha estancado: América Latina representa el 6 por 100 del comercio exterior de la UE y ésta, el 15 por 100 del de América Latina. Además, se mantiene la asimetría: exportaciones europeas de alto valor añadido e importaciones principalmente de productos agrícolas. Por otro lado, la entrada de China en el mercado comercial latinoamericano ya está erosionando el peso que antaño tuvo Europa en esta zona.

GRÁFICO 1. AOD recibida por ALC de la UE (en % total CAD)



Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD.

En cuanto a las inversiones directas europeas en América Latina, después de una fuerte caída entre 2000 y 2003, los flujos han aumentado (a unos 25.000 millones de euros en 2007), aunque sin la intensidad de la década anterior (45.000 millones en 2000).

El flujo de remesas hacia América Latina ha sufrido una reducción sensible debido a la crisis económica global, pero se estima que en 2010 habrá cierta estabilización. No hay datos precisos actuales del envío de remesas desde la UE a América Latina, pero las tendencias recientes indican que representan más de 7.000 millones de euros anuales.

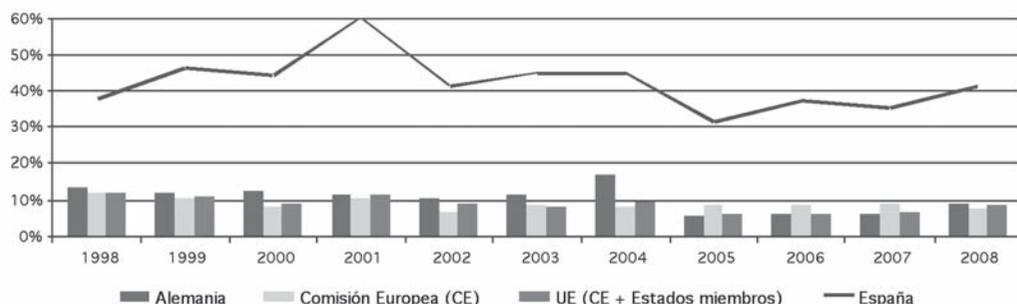
### La cooperación

La ayuda oficial al desarrollo de la UE (la Comisión Europea y los estados miembros) para América Latina y el Caribe ha evolucionado positivamente en esta década,

pasando de 2.500 millones de dólares en 2000 a casi 6.000 millones en 2008. Este aumento se debe fundamentalmente a las aportaciones crecientes de España (518 por 100), Alemania (136 por 100), y la Comisión Europea (209 por 100). El resultado de este auge es que la UE representa actualmente más del 60 por 100 de la AOD que recibe ALC (Gráfico 1).

Sin embargo, este incremento en el peso de la cooperación europea no se debe solo a un mayor esfuerzo propio; también se debe en gran medida a las reducciones en la AOD para ALC de donantes importantes como Estados Unidos, Canadá y Japón. Por otro lado, en este período América Latina ha reducido sensiblemente su importancia relativa dentro del total de la cooperación de la UE (ver Gráfico 2). Si en los años noventa América Latina representaba en promedio el 12 por 100 de la AOD total de la UE, entre 2000 y 2008 esta media cayó a menos del 8 por 100.

GRÁFICO 2. AOD europea para ALC sobre AOD total por donante (en %)



Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD.

Los datos globales esconden un hecho preocupante, la salida gradual de varios donantes europeos. El Reino Unido ha cerrado prácticamente todas sus oficinas en la región; Suecia y Dinamarca siguen el mismo camino y Países Bajos e Italia han reducido notablemente su ayuda hacia América Latina en los últimos años. La subida de la AOD española solo ha compensado en parte estas salidas, y los recientes recortes en el presupuesto de cooperación española (más de 800 millones entre 2010 y 2011) revelan que su crecimiento tiene límites.

### III. LA COOPERACIÓN EUROPEA ANTE EL CONTEXTO CAMBIANTE EN AMÉRICA LATINA

Esta evolución negativa de la importancia de América Latina para la cooperación europea refleja un giro importante en las políticas de ayuda de la UE que se centran cada vez más en los países de renta baja, en particular en África. Este

sesgo es un resultado lógico de la centralidad que tienen los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda de eficacia en la orientación estratégica de los donantes europeos, algo que está generando algunas contradicciones que se observan en la práctica (ver Recuadro 2).

En ambos casos se privilegia una distribución geográfica de la ayuda centrada en los países más pobres del mundo. América Latina no es un foco importante dado su avance en el logro de los ODM, aunque para esta región el marco de los ODM es incompleto, pues entre otros temas, no incluye metas de desarrollo económico. Por otro lado, muchos países latinoamericanos rechazan lo que ven como una imposición de la agenda de desarrollo por parte de los países ricos (destacándose algunos europeos como los más «intransigentes»).

Todo ello se aterriza en una América Latina donde existe un discurso emergente, cada vez con más eco, que apunta la necesidad de buscar rumbos propios. En la

integración regional, se enfatizan nuevos modelos más «autóctonos», mientras en el desarrollo se intensifican las iniciativas de cooperación Sur-Sur, extendiéndola más allá de la cooperación

técnica y ampliando significativamente el volumen de recursos movilizados.

Si América Latina nunca fue una región de foco principal de la ayuda internacio-

**RECUADRO 2. *La cooperación europea en América Latina en la práctica***

En el capítulo 5 de esta investigación se analiza la cooperación europea en tres países latinoamericanos: Bolivia, Chile y Perú. De las ideas que surgen de estos estudios se pueden destacar las siguientes:

- La agenda de los ODM tiene una relevancia práctica relativa para la cooperación con los países latinoamericanos, mientras que la agenda de la eficacia de la ayuda tiene un papel central en pocos países de la región.
- La presencia de cooperantes no tradicionales (China, Venezuela, Irán, Rusia, etc.) y de fuentes alternativas de recursos para el desarrollo es creciente, reduciendo la necesidad de la AOD europea y su capacidad de incidencia en procesos locales, lo cual tiene implicaciones para las posibilidades de avanzar en la agenda de eficacia.
- La coordinación entre la Comisión y los estados miembros varía mucho, pero en general no va mucho más allá del intercambio de información, salvo en los foros sectoriales donde es más intensa. Además, los países socios latinoamericanos no siempre promueven esta armonización, pues muchos privilegian las relaciones bilaterales en las cuales su capacidad de incidencia sobre la agenda es percibida como mayor que en el diálogo con un grupo de donantes.
- La «doctrina» de cooperación con países de renta media ha permeado poco en la práctica de la cooperación europea, salvo para justificar la salida de algunos países latinoamericanos y el creciente uso de la cooperación triangular como modalidad (aunque la Comisión encuentra límites para su aplicación por razones jurídico-administrativas).
- Como resultado de esa salida (la última anunciada fue la salida de Dinamarca de Bolivia), solo quedan Alemania, España y la Comisión Europea con una presencia importante en toda la región.
- De estos donantes, España surge como «líder natural», aunque sus capacidades de ejercer ese liderazgo son limitadas.

nal, ahora menos. En parte es víctima de su propio éxito. Es la única región en desarrollo donde prevalecen los regímenes democráticos y gobiernos estables, donde no hay conflictos militares interestatales y en la cual predominan países de renta media. El hecho de que la región haya podido sortear bien la crisis económica global es un motivo más para que los donantes se preocupen menos de su situación de desarrollo.

En este contexto, la Comisión Europea sugiere en su Comunicación de septiembre de 2009 un nuevo enfoque para su política de desarrollo, para la que propone que el objetivo global de dicha política –la reducción de la pobreza– debe «adaptarse a la realidad latinoamericana». Este ajuste se debe hacer en varias direcciones:

1. Diversificar los instrumentos y objetivos según los desafíos de desarrollo de los países de la región. Aunque se reconoce la necesidad de concentrar recursos en los países más pobres de América Latina, la Comisión aboga por una atención diferenciada hacia los países de renta media alta –para lo cual ha propuesto una ampliación del Instrumento para los países industrializados (IPI+).
2. Dar mayor atención hacia bienes públicos y desafíos globales como el

cambio climático, migraciones, innovación, energía, etcétera.

3. Privilegiar formas de cooperación de interés común e instrumentos que pueden «apalancar» recursos de instituciones financieras y el sector privado. Para tal fin, la Comunicación anunció la creación del Mecanismo de Inversión en América Latina (MAIL, mejor conocido por sus siglas en inglés, LAIF)<sup>14</sup>.
4. Explorar oportunidades de apoyar la cooperación Sur-Sur en la región y de aumentar la cooperación triangular para abordar retos trans-regionales<sup>15</sup>.
5. Esforzarse por aumentar los resultados tangibles de las operaciones, *inter alia*, a través de una reforma de EUROsociAL y más atención hacia la economía productiva y la generación de empleo.

Para tal fin, la Comisión situó a la Cumbre de Madrid celebrada en mayo 2010, como un momento clave para avanzar en esta agenda, incorporando a los socios latinoamericanos en una reflexión conjunta.

#### IV. LA COOPERACIÓN EN LA CUMBRE DE MADRID

¿Cuál fue el lugar que tuvo la cooperación en esta cumbre? A primera vista, práctica-

<sup>14</sup> Más información en [[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm)].

<sup>15</sup> Ver, al respecto, presentación de la Comisión Europea (2009), en [[http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division\\_of\\_Labour/triangular\\_cooperation/EuropeanCommission-TC\\_experiences\\_challenges.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EuropeanCommission-TC_experiences_challenges.pdf)].

mente ninguna, por lo menos en lo que a las noticias sobre el evento se refiere. Como ha ocurrido en conferencias anteriores, la atención de los medios se centró en dos cuestiones, por un lado, las polémicas políticas (en particular la amenaza de algunos líderes de boicotear la reunión si participaba el presidente hondureño), y por el otro, los avances en los acuerdos de asociación, especialmente sobre la decisión de reanudar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR. Sin embargo, no se podía encontrar mucha información precisa sobre los debates acerca de lo que se supone eran los temas centrales del encuentro: innovación, tecnología, desarrollo sostenible e integración social.

No obstante, un análisis más ajustado de la Cumbre revela que si bien la cooperación no tuvo un papel muy destacado (como tampoco la tiene en general en las relaciones birregionales), sí tuvo cierto peso, y, más importante, parece que se dio un paso relevante hacia un nuevo enfoque en este ámbito. Aun así, sigue habiendo algunas contradicciones significativas.

Una contradicción reseñable fue la organización de una «Conferencia Ministerial sobre Cooperación al Desarrollo previa a la Cumbre UE-ALC» sin que resultase en ningún documento. Se trata de la primera vez que se haya organizado un encuentro sobre este tema a esca-

la ministerial antes de una Cumbre birregional por lo que sorprende la escasa información que ha trascendido. También ha sorprendido que durante la presidencia española del Consejo de la UE no se diera seguimiento al primer encuentro de donantes europeos activos en América Latina organizado por la Comisión Europea en diciembre 2008, pues sería un lógico reflejo del papel de liderazgo de España en la cooperación<sup>16</sup>.

En el balance más positivo se encuentran los dos documentos principales de la Cumbre –la Declaración de Madrid y el Plan de Acción 2010-2012–, el Acuerdo de Asociación UE-América Central, el lanzamiento del Mecanismo de Inversión en América Latina, la creación de la Fundación América Latina y Caribe-UE (ALCUE) y algunas reuniones sectoriales previas.

Por lo general, la Declaración de Madrid es similar a declaraciones de cumbres anteriores. Con relación a la cooperación, este ámbito no tiene un peso específico, pero hay menciones a lo largo del texto. Se puede destacar el compromiso de reforzar la ayuda a las personas más vulnerables y los pobres afectados por la crisis económica. En un sentido amplio se manifiesta la «intención de mejorar la coherencia y eficacia de [las] políticas de cooperación al desarrollo» y se reitera el objetivo de destinar el 0,7 por 100 del PIB

---

<sup>16</sup> Ha sido la propia Comisión que ha tomado la iniciativa, unos meses después de la Cumbre de Madrid, de empezar a organizar un nuevo encuentro (previsiblemente en 2011) en el cual se espera cierto protagonismo de España.

a la AOD. Como elemento notable, no hay ninguna alusión a la cooperación con países de renta media, en contraste con cumbres anteriores. Un tema nuevo en esta declaración es la cooperación triangular que debe recibir más atención aunque no se especifica para qué ni cómo.

Esos temas están tratados en el Plan de Acción, una novedad metodológica muy importante de esta cumbre. Es una forma de poner en práctica un trabajo conjunto de planificación, algo que contribuirá sin duda a reforzar la asociación. El aporte principal del plan es que parece dar un paso hacia un nuevo enfoque de cooperación, menos «asistencialista», que busca fomentar una colaboración más horizontal entre las dos regiones (algo que el Parlamento Europeo ha reclamado en una resolución reciente), y más ajustado a las particularidades de países de renta media y a temas de la agenda de bienes públicos regionales y globales que interesa a América Latina.

También es positivo que el Plan vincule estrechamente los mecanismos de diálogo con las actividades e iniciativas de cooperación y que se haya hecho el esfuerzo de señalar los «resultados esperados» para la próxima cumbre en 2012 (a celebrarse en Chile). El foco en el refuerzo de capacidades es positivo. Sin embargo, los objetivos son muy amplios y difusos, y generalmente poco realistas (p. e., aumentar la integración regional). Además, no hay compromisos vinculantes,

se incluyen muchas actividades sin priorización alguna y hay un claro sesgo hacia cooperación en ámbitos políticos y de seguridad frente a aquellos más relacionados con el desarrollo.

El Acuerdo de Asociación (AA) UE-América Central será «un caso de prueba» para el nuevo enfoque de cooperación, como indican los profesores del Arenal y Sanahuja (2010) en un texto sobre la Cumbre<sup>17</sup>. Al no disponer del texto del acuerdo, no es fácil analizar sus implicaciones, pero según observadores que han seguido el proceso, la cooperación ha estado desligada de las negociaciones, las prioridades han sido predeterminadas (en la Estrategia Regional 2006-2013) y no se concretan recursos, mecanismos ni contenidos. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil se quejan del poco énfasis en el desarrollo sostenible, la falta de reconocimiento de las asimetrías y la poca coherencia con el pilar comercial del mismo Acuerdo.

De alguna manera, lo que hace este AA es actualizar el Acuerdo de cooperación de 2003. En el texto final de la Cumbre UE-América Central en Madrid se dedica poco espacio al Acuerdo y las referencias a la cooperación se orientan principalmente al ámbito de la seguridad. Habrá que ver cómo este acuerdo se traslada a acciones concretas en la práctica. Un primer indicio será la revisión a medio término de la Estrategia Regional, actualmente en curso.

---

<sup>17</sup> Véase en [[http://www.eu2010.es/es/cumbre\\_ue-alc/noticias/may19centroamerica.html](http://www.eu2010.es/es/cumbre_ue-alc/noticias/may19centroamerica.html)].

En las otras reuniones entre la UE y países (Chile y México) y subregiones (Comunidad Andina y MERCOSUR), la cooperación no recibió mucha atención. Una excepción fue la cumbre con Chile en la cual las partes se comprometen a avanzar en la puesta en marcha de la «Asociación para el Desarrollo y la Innovación» y la UE ofrece apoyo para la reconstrucción en este país andino.

Se aprovechó la cumbre para hacer un acto de lanzamiento del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), una novedad importante para la cooperación birregional (siguiendo el ejemplo de un fondo similar en marcha para África). Lo importante de MIAL es que es el primer instrumento de la Comisión para combinar ayuda no reembolsable con préstamos, permitiéndole apoyar proyectos de inversión de mayor envergadura en energía, interconectividad, transporte, medio ambiente, infraestructuras sociales y apoyo al sector privado. A través de su aportación de 125 millones de euros en donaciones, la Comisión espera generar inversiones por encima de los 3.000 millones hasta 2013. Este mecanismo no es fruto directo de la Cumbre de Madrid pero encaja bien en su nuevo enfoque. Ya se han aprobado 3 proyectos por un valor de 400 millones de euros.

El encuentro birregional de Madrid también fue una ocasión para aprobar la creación de la Fundación América Latina y Caribe-UE (ALCUE). En este caso se trata de un ente creado por las dos partes, aunque la financiación puede ser princi-

palmente europea al principio. Aún quedan pendientes muchos detalles sobre la organización, ubicación y funciones de esta fundación por lo que no se puede predecir su relevancia para la cooperación. En todo caso, servirá como espacio no oficial de debate de los diversos actores involucrados, lo que en sí mismo sería un aporte importante.

## V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La Cumbre de Madrid no constituye un gran avance en la cooperación europea con América Latina pues se realiza en un momento en que esta región está bajando significativamente en las prioridades de la ayuda europea. Ninguna cumbre hubiera podido cambiar esa realidad y España no estaba en condiciones de presionar mucho a sus socios europeos para revertir la situación.

Sin embargo, este encuentro parece iniciar un nuevo camino en el ámbito de la cooperación en la cual se buscaría mayor horizontalidad, alejándose del modelo tradicional Norte-Sur con su foco más asistencialista. Se trata, de momento, solo de una potencialidad, pues este foro, al igual que las cumbres anteriores, peca de un exceso de retórica y el Plan de Acción no deja de ser una lista de buenas intenciones sin un mecanismo claro de seguimiento ni de rendición de cuentas. Además, esta cumbre sigue la pauta de anteriores foros de contar con poca o ninguna participación de actores no oficiales

en su preparación. Estas limitaciones son relevantes en sí mismas, pero también tienen implicaciones para la calidad de los documentos (especialmente del Plan de Acción), y por tanto de la credibilidad de los compromisos. Después de todo, muchos de los compromisos dependerán del esfuerzo de actores no estatales que no han podido participar apenas en el proceso. Evidentemente, un aspecto importante de una «asociación estratégica birregional» es la incorporación plena de estos actores; sin duda, a medio plazo, la Fundación ALCUE –aún por crear– podría contribuir a este fin.

Por último, es muy prematuro hacer una valoración definitiva del lugar de la coope-

ración en las relaciones birregionales. Habrá que ver cómo los compromisos declarados en la cumbre se llevan a la práctica y también cómo evoluciona el marco general de la política de desarrollo de la UE. En ambos casos hay muchas incertidumbres que nos obligan a la prudencia en nuestro análisis. No parece que estemos ante cambios radicales potenciales, sino la disyuntiva –no dramática– es entre un escenario de ciertas mejoras menores o el *statu quo*. Ambos escenarios son posibles; que se logre el primero dependerá en gran medida del liderazgo de dos actores, la Comisión Europea (en el actual contexto parece poco probable que desempeñe ese papel) y España, objeto del siguiente capítulo.



## 4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DE UN MARCO ESTRATÉGICO

**Christian Freres**

Este capítulo aborda de manera general la cooperación de España en América Latina, analizando su evolución, su marco político, algunas de sus características principales y su relación con la cooperación europea. A lo largo del texto se insiste particularmente en la necesidad de un marco estratégico como elemento clave para consolidar el liderazgo logrado en cuanto al volumen de ayuda. A su vez, ese marco debe sustentarse en un refuerzo de la calidad de la cooperación española, en general y muy especialmente en esta región.

### I. LA PRIORIDAD LATINOAMERICANA EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN

No hay duda de que América Latina es una prioridad de la política de cooperación de España. Ha sido así desde que este país inició su cooperación moderna a mediados de los años ochenta, y es previsible que se mantenga esta prioridad a medio y largo plazo. Este hecho es reflejo de la importancia que tiene esta región para la política exterior española, pero además ya constituye una de las señas de identidad de su política en materia de cooperación al desarrollo. De ahí que surja la polémica

sobre el carácter instrumental de la cooperación como parte de la política exterior o si se trata de una herramienta con una lógica verdadera de desarrollo.

Los datos y la información disponible sustentan ambas posiciones en el caso de la cooperación española con América Latina. Por un lado, el mantenimiento de la prioridad de América Latina en la política española de cooperación, a pesar de una agenda internacional crecientemente orientada hacia los países de menor desarrollo relativo –especialmente de África subsahariana, al calor de los ODM–, es reflejo de la importancia que esta región tiene para intereses fundamentales de la política exterior española<sup>1</sup>.

Un resultado de esta prioridad es que desde 2008 (Cuadro 1) España es el primer donante bilateral en el mundo para América Latina, aportando casi 2.000 millones de dólares en ayuda oficial al desarrollo (AOD) en ese año. Se trata de un hecho reciente (en 2007 fue segundo donante) que demuestra el gran esfuerzo presupuestario que ha hecho el país en esta materia desde hace dos décadas, y muy especialmente en los últimos cinco años. No obstante, el peso relativo de España en cooperación también es reflejo del menor interés que

---

<sup>1</sup> En esta línea, cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE recomienda al gobierno español que reduzca la gran dispersión geográfica (OCDE, 2008), en el Plan Director posterior (MAEC, 2009) se decide sacar cinco países de la lista de receptores, solo uno de América Latina (Chile), a pesar de ser una región predominantemente de países de renta media.

CUADRO 1. Diez donantes principales para América Latina y el Caribe en 2008

Ranking	Donante	AOD	% total recibida por ALC
1	España	1.976	21 %
2	Estados Unidos	1.871	20 %
3	Instituciones UE	1.108	12 %
4	Alemania	818	9 %
5	Canadá	482	5 %
6	Banco Interamericano de Desarrollo	310	3 %
7	Japón	269	3 %
8	Países Bajos	230	2 %
9	Francia	213	2 %
10	Suecia	200	2 %
	Otros donantes	1.783	19 %
	<b>Total</b>	<b>9.262</b>	<b>100 %</b>

\* En millones de dólares

Fuente: «Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 3. America», OCDE, París, 2010.

tienen otros países para ayudar al desarrollo latinoamericano<sup>2</sup>.

Los intereses de acción exterior que sustentan esta política son variados. Primero, la idea de que la cooperación es un instrumento de influencia de España en América Latina. Un segundo motivo es que se siente una responsabilidad histórica hacia los países de esta zona. Además, en tercer lugar, es una buena forma de complementar intereses «du-

ros» como los comerciales o de seguridad (p. e., drogas, terrorismo, etcétera).

Por otro lado, es evidente que es un interés de la política exterior española reflejar los sentimientos de solidaridad de la población española, que respalda ampliamente la cooperación al desarrollo. Según una reciente encuesta, la ciudadanía española considera que el principal objetivo de dicha cooperación en América Latina debe ser la lucha contra la po-

<sup>2</sup> Véase Freres (2009) para un análisis de la retirada de varios donantes europeos de la región. España ha pasado de aportar un poco más de la quinta parte de la ayuda que contribuyen los estados miembros de la Unión Europea en 2000 a más de la mitad en 2007.

CUADRO 2. *Distribución sectorial de la Cooperación Española para América Latina y el Caribe, 2008*

	Sectores sociales	Educación	Gobernabilidad	Agua y Saneamiento	Sectores Sociales Básicos*	Desarrollo económico	Sectores productivos	Multi-sectorial	Deuda	Apoyo programático general
<b>España</b>	65,5	11,9	10,7	28,0	6,7	4,0	6,2	6,2	10,3	1,8
Media CAD	57,1	9,6	15,5	10,2	4,2	10,3	9,0	9,0	3,4	3,0

Fuente: elaboración propia basada en OCDE (2010).

\*Incluye salud y educación básica

breza y la desigualdad. Además, el 47 por 100 de los encuestados piensa que se debe mantener la prioridad latinoamericana en esta política (Fundación Carolina, 2008<sup>3</sup>).

Por el contrario, la evidencia que sustenta la afirmación de que se trata de una política de desarrollo existe, pero es menos concluyente. Detrás de este argumento se pueden encontrar dos elementos principales: por un lado, la concentración geográfica y, por el otro, la priorización sectorial/temática de la cooperación. En el primer caso, el enfoque de desarrollo se observa a través de la designación de 10 países prioritarios, que son los de menor desarrollo relativo<sup>4</sup>; este grupo de países

reciben más del 60 por 100 de la AOD española destinada a la región en su conjunto. Es decir, aunque se mantenga la prioridad latinoamericana dentro de la misma se privilegia a los más necesitados.

Pero además, en los últimos años la cooperación española ha aumentado notablemente la ayuda orientada a África subsahariana, de manera que el peso relativo de América Latina en el conjunto ha bajado. Así, la proporción del total de la AOD española recibida por esta región ha pasado del 53 por 100 entre 2001 y 2004 al 39 por 100 en 2005-2006. Incluso en el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* se ha dejado de hacer referencia a la meta de destinar

<sup>3</sup> Curiosamente, en esa encuesta, por primera vez, América Latina fue superada por África como destino preferente de la cooperación española.

<sup>4</sup> Se trata de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

al menos el 40 por 100 de la ayuda española a Latinoamérica.

En cuanto a las prioridades sectoriales, la segunda manera de evidenciar el enfoque de desarrollo, se han enfatizado los sectores sociales, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible en los países latinoamericanos (Cuadro 2) a través de lo que la AECID ha llamado el «enfoque Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM+»<sup>5</sup>, consistente en una orientación hacia tres ejes fundamentales: gobernabilidad democrática, cohesión social y desarrollo económico (con mayor peso en los dos primeros ejes). En este caso, se han ajustado el planteamiento de los ODM (que se ha elaborado pensando más en los países de renta baja) a la realidad latinoamericana.

Por último, otro tipo de factores detrás de la designación de América Latina como región prioritaria tienen que ver con la pertinencia y la coherencia en relación a las propias capacidades y experiencia de la cooperación española en la región. Precisamente es ahí donde España puede justificar su presencia en la región, apoyándose además en la doctrina de cooperación con países de renta media. De esta manera la presencia de España, además de por razones políticas y de desarrollo, se sitúa en América Latina porque es en esta región donde puede aportar mayor valor añadido, donde atesora más capacidades y, por lo tanto donde es más perti-

nente que esté presente. Además, en el contexto actual de búsqueda de fórmulas de división del trabajo, esta apuesta española por la región latinoamericana cobra más relevancia.

En suma, sin pretender resolver la «polémica» antes mencionada, se observa claramente que esta cooperación se fundamenta en bases plurales, lo cual es lógico y legítimo. De alguna manera la disyuntiva planteada es falsa pues cualquier política pública viene a ser un equilibrio entre intereses y valores; la cooperación no va a ser diferente, ni España es una excepción en el escenario internacional.

Ahora bien, con este contexto, España tiene dos tipos de desafíos en los próximos años. El primer grupo de retos son políticos, mientras el otro tiene más que ver con la práctica de la ayuda. En cuanto a los desafíos políticos el primero es buscar convertir su superioridad cuantitativa en liderazgo cualitativo. Para ello, la cooperación española adolece de un marco estratégico mínimo que unifique criterios políticos y de desarrollo enfocado en América Latina. Existen Planes regionales para África y para Asia, pero no hay nada parecido para la región más cercana culturalmente a España (Gratius, 2010). Otros donantes con menos que hacer en la región tienen sus propios documentos estratégicos. De alguna manera los gobiernos de Madrid nunca han considerado necesario una estrategia,

---

<sup>5</sup> Citado del informe final de la programación operativa de la región para 2007-2008 de AECID (documento interno).

pues la primacía latinoamericana era y es tan clara.

Sin embargo, esta forma de plantear la política ha hecho que España pierda muchas oportunidades y que a pesar de ser el primer donante, no tenga la incidencia que podría tener en muchos debates sobre cooperación y desarrollo en América Latina. Este hecho está muy claro en el seno de la UE, donde España tiene un «liderazgo natural» en los temas latinoamericanos y sin embargo no ha podido detener la tendencia de continua reducción de la AOD, tanto de la Comisión Europea como de los otros estados miembros (Freres, 2009).

Los desafíos de carácter más técnico surgen de alguna manera de esta falta de un marco estratégico, aunque también reflejan limitaciones más generales de la política española de cooperación mencionados en el Informe del CAD referido anteriormente, como son la dispersión de acciones, la descoordinación entre actores del sistema español, etc. A pesar de la mejora en la planificación de la cooperación en los últimos años y de los aumentos espectaculares en el volumen de AOD, se mantiene la percepción generalizada de una ayuda muy atomizada, poco especializada y en general de baja calidad relativa, especialmente en cuanto a resultados de desarrollo (Alonso y Freres, 2010).

Se desarrollarán estos dos elementos –marco estratégico y calidad– en los apartados siguientes.

## II. EL RETO DE LA DEFINICIÓN ESTRATÉGICA PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA

El haber logrado ser el primer donante regional de la cooperación española en cuanto al volumen de AOD y una presencia extensa a través de su red de oficinas en la región es un logro importante, pues hace apenas dos décadas España tenía una cooperación similar en dimensiones a la de Países Bajos, un país sin intereses tan relevantes en América Latina.

Sin embargo, la expansión de la cooperación española con esta región no ha sido acompañada de un desarrollo estratégico que refleje el peso y la importancia de esta región en este ámbito. Aunque hubo cierta definición de prioridades regionales para ALC en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), esta obedecía más a la necesidad de ordenar una cartera creciente y cada vez más compleja, que a una planificación mirando al horizonte. En el marco del primer ejercicio de programación operativa de la AECID para su cooperación con ALC en 2007-2008, se elaboró un planteamiento que fue en cierta manera estratégico, pero no se terminó de asumir completamente en la propia organización ni se difundió externamente.

El avance visto en el II Plan Director no se mantuvo en el III Plan Director (2009-2012), el cual no incluye algún planteamiento general para ALC como región, pues se limita a aplicar a cada país los criterios generales para todo el mundo. Esto

no es necesariamente negativo, pues las situaciones y condiciones varían mucho a lo largo de este continente, pero se perdió la ocasión de relevar la región como prioridad, en la cual hay algunas líneas transversales y elementos comunes en el abordaje desde la cooperación española.

A pesar de la importancia primordial que tiene ALC para la cooperación española –señalada en capítulos anteriores–, la falta de una definición estratégica en el contexto de rápida transformación de la arquitectura internacional de la ayuda y de la cooperación de la UE, así como los cambios en el contexto latinoamericano, puede condicionar su futuro posicionamiento en la región. Por ello, es preciso contar con un planteamiento basado en una visión de medio a largo plazo, para ir ajustando los instrumentos, las capacidades institucionales propias y el diálogo con los países de la región.

La falta de una estrategia regional se debe a que la cooperación española ha evitado –en general– profundizar en la planificación regional (los planes África y Asia constituyen documentos políticos más que herramientas prácticas). Además, persiste la idea de que no hace falta tener una estrategia para ALC pues su significado es algo tan obvio para España.

Por otro lado, un marco útil para abordar esta región como fue la doctrina de cooperación con los países de renta media (PRM) ha ido perdiendo peso, a pesar del gran esfuerzo político e intelectual que realizó por abanderar esta causa en

la comunidad internacional hace apenas dos años. En esta línea España y Naciones Unidas organizaron una conferencia internacional sobre PRM en Madrid en 2008, a la que siguió otra ese mismo año en El Salvador y una tercera en Namibia en 2009. Desde entonces, España ha promovido referencias al tema en cumbres euro-latinoamericanas e iberoamericanas. La inclusión de esta temática en estas cumbres tiene una relevancia política indudable que comparten los propios países latinoamericanos. Sin embargo, no parece que se haya avanzado tanto esta agenda en otros foros como el CAD, Naciones Unidas o la propia UE que tienen más relevancia para la agenda internacional de cooperación.

Pero, quizás donde más importa la agenda de los PRM es en la aplicación de esa doctrina en la propia práctica de la cooperación española. Si bien el III Plan Director crea una categoría de países «Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo», no se detalla su materialización. En la práctica apenas se ha avanzado en la definición de enfoques diferenciados para los PRM. No se observa un aumento sensible en la utilización de distintos instrumentos ni un giro programático claro en los sectores y tipos de intervención (en el Cuadro 2 se observa el sesgo claro hacia sectores sociales y la poca atención al desarrollo económico y los sectores productivos). Esto es particularmente evidente en el caso de algunos PRM alta (PRMA), donde los programas de Cooperación Española se parecen mucho a los

que se llevan a cabo en países de renta baja, con la excepción de que se excluye la subvención a ONGD en el primer caso por parte de la AECID.

En la cooperación con ALC uno de los pocos cambios que refleja un enfoque renovado y potencialmente más estratégico se encuentra en el uso de la cooperación triangular, aunque todavía moviliza pocos recursos (menos de un millón de euros). El caso más claro es Chile –que dejará de ser un país prioritario de la CE al final del III Plan Director– con el que España está definiendo una nueva relación centrada en reforzar capacidades de este país como proveedor de cooperación Sur-Sur y en la realización conjunta de intervenciones de desarrollo en países terceros. En 2010, la AECID y el gobierno de México iniciaron conjuntamente un ejercicio para elaborar un marco estratégico para impulsar la cooperación triangular con terceros países, lo cual puede tener lecciones útiles para el uso de esta modalidad en toda la región.

España también ha contribuido a reforzar la cooperación iberoamericana a través de un apoyo decidido a la Secretaría General Iberoamericana, a la mejora del marco normativo para los programas y su activa participación en la creación del Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, no se han buscado sinergias con su propia cooperación bilateral en la región sino se mantiene al iberoamericano como un ámbito separado.

Por otro lado, cabe mencionar como aspecto positivo el participar en el espacio iberoamericano para fomentar un diálogo más fluido con las contrapartes de España en la región. A través del foro de los Responsables de Cooperación Iberoamericana (en el cual España está representada a través de AECID), se ha podido reflexionar conjuntamente con los socios de la región sobre diversos aspectos de la agenda de desarrollo, algo que no sería tan fácil en otros foros internacionales, especialmente aquellos de carácter Norte-Sur.

### III. EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

Aunque el marco estratégico es un factor importante, el liderazgo de la Cooperación Española dependerá en gran medida de su calidad. Como señala el CAD en su último examen de esta cooperación (OCDE, 2008), sus programas son, por lo general, muy fragmentados sectorial y geográficamente. Además, se canaliza a través de múltiples actores –comunidades autónomas, entidades locales, ONGD, ministerios, universidades, etc.– que generalmente no se esfuerzan mucho por coordinarse con los demás, y hacen caso omiso del marco planificador global. En muchos países la cantidad de AOD canalizada vía ONGD supera el programa bilateral (gobierno-a-gobierno), lo que dificulta establecer objetivos estratégicos sólidos en acuerdo con los países socios.

Otro estudio sobre la calidad en un grupo amplio de donantes sitúa a España

CUADRO 3. Una valoración de algunos criterios de calidad de la Cooperación Española

	Selectividad	Alineamiento	Armonización	Especialización	General
Ranking de España*	16	27	21	26	25

Fuente: Stephen Snack, F. Halsey y N. Eubank, *Aid quality and donor rankings*, World Bank Policy Research Working Paper 5290, Washington DC, 2010, p. 25.

\* El ránking es de 38 donantes, bilaterales y multilaterales.

entre los que están por debajo de la media en cuanto a indicadores de selectividad, alineamiento, armonización y especialización (Cuadro 3)<sup>6</sup>.

Salvo en cooperación cultural y en ciertos campos muy concretos en algunos países, la cooperación española no destaca como líder claro entre los donantes presentes en la región en algún ámbito sectorial. España tampoco ha conseguido situarse como «donante de referencia» en ámbitos de gran interés para algunos PRM latinoamericanos, como es la innovación, instituciones regulatorias, promoción comercial, energías renovables, etc. La insistencia en poner el peso en ámbitos tradicionales como los sectores sociales básicos (donde la ventaja comparativa española no siempre es clara) no refleja la realidad en gran parte de la región, donde el problema central no es la falta de recursos sino la escasa voluntad política para afrontar reformas políticas y deficientes capacidades institucionales para implementar

políticas públicas, que reflejan y a la vez nutren los altos índices de desigualdad prevalentes en ALC. A pesar de ello, España ha demostrado bastante potencial en la gobernabilidad, a través de asistencia técnica y capacitación en sus centros de formación en América Latina.

Siendo el primer donante en la región, se espera también que España –junto con la Comisión Europea– lidere los esfuerzos de aplicar los principios de la Declaración de París y el logro de los ODM. Sin embargo, como se observa en los estudios de caso de esta investigación, América Latina no es un terreno fácil para avanzar en estas agendas. Primero, porque el total de la AOD es limitado frente a otros recursos por lo que los donantes tienen relativamente pocas posibilidades de presionar a los gobiernos latinoamericanos; segundo, porque muchos gobiernos consideran estas agendas como imposiciones mientras las organizaciones cívicas objetan su enfoque excesivamente tecnocrático (Ballón, 2010).

<sup>6</sup> Se trata, evidentemente, de un análisis parcial y algo subjetivo pues se está analizando aspectos cualitativos con indicadores aproximados. No obstante, varios estudios recientes que utilizan distintas metodologías coinciden en valorar a la cooperación española entre los donantes con una calidad menor al promedio (aunque tampoco entre los peores).

Tampoco es evidente que España tenga una clara «ventaja comparativa» de experiencia y capacidad en materia de eficacia, tal y como indica el examen del CAD y un proceso de autoevaluación realizada en AECID sobre la implementación de la Declaración de París.

No obstante, el mismo informe del CAD en el cual se analizó la cooperación española en dos países latinoamericanos, El Salvador y Colombia, indica varios elementos positivos, algunos de los cuales están vinculados con la agenda de eficacia, aunque también se señalan limitaciones (CAD, 2008, pp. 91-102):

- La existencia de un diálogo abierto y franco con el país socio, abarcando una diversidad de actores locales. Al respecto, se señaló la importancia del componente diplomático<sup>7</sup> de la cooperación como igual de importante que el más tecnocrático. El apoyo aportado a las capacidades de coordinación del gobierno socio ha sido instrumental. En contrapunto, persiste la necesidad de mejorar la coordinación entre los actores de la cooperación española.
- El uso de mecanismos relativamente flexibles que permitan respuestas ágiles a demandas locales. Sin embargo, esto contrasta con la complejidad del sistema español, el alto grado de dispersión, y costes elevados de transacción.

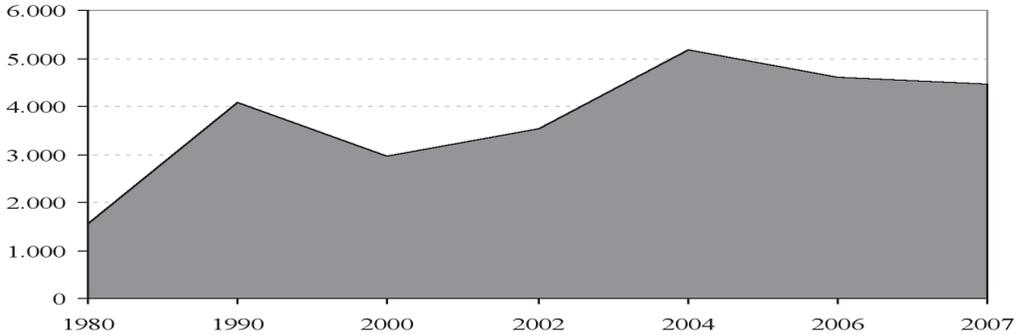
- El alineamiento con necesidades del país socio, lo cual se une desfavorablemente con la falta de un claro enfoque en resultados de desarrollo.
- La consistencia del apoyo a través de los cambios de gobierno en el país socio. Para algunas organizaciones cívicas, esta posición de neutralidad le lleva a apoyar gobiernos que no tienen un claro compromiso con la defensa de ciertos derechos cívicos.
- Su liderazgo en la promoción de la agenda de la eficacia, lo que contrasta con una práctica no siempre coherente con los principios de la DP.

Por otro lado, una evaluación encargada por la AECID en Costa Rica sobre la calidad de su ayuda (Sojo, 2009) profundiza en algunos aspectos importantes. Con relación a la apropiación, esta evaluación señala un problema con los planes de desarrollo. La cooperación española a veces apoya iniciativas que no cuentan con un sustento institucional adecuado, con el cual se corre el peligro de que no sean sostenibles. En cuanto al principio de alineamiento, se critica el uso excesivo de unidades paralelas de gestión, en particular en organismos multilaterales. Para remediar este problema, en algunos casos, AECID ha incluido mecanismos que aseguren una mayor corresponsabilidad por parte de contrapartes nacionales. En el capítulo de la armonización, se señala la necesidad de coordinación interna que

---

<sup>7</sup> No se refiere únicamente a la labor del cuerpo diplomático sino al papel que realizan las Oficinas Técnicas de Cooperación de acercar posiciones, de servir como mediadoras ante la comunidad de donantes o de mantener buenas relaciones con una variedad de actores del país socio.

GRÁFICO 1. *Cooperación de la Comisión Europea con América Latina, 1980-2007* (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

incluso hace difícil saber qué hace España en el país. La gestión por resultados se ve dificultada por la falta de sistemas adecuados de información que también redundaría en la transparencia. El informe incluye una lista amplia de recomendaciones, entre las cuales se destaca la necesidad de concentración.

Por último, el que sea uno de los pocos donantes con una presencia relevante en la región tiene costes y beneficios. Por el lado positivo, la cooperación española no tiene que hacer un gran esfuerzo presupuestario o institucional para ser líder en términos cuantitativos. Además, al haber pocos donantes en la región, la tarea de coordinarse con otros debe ser más fácil. Sin embargo, por el lado más problemático, la falta de «competencia» de otros cooperantes puede inducir la complacencia y desalentar la introducción de mejoras continuas en la cooperación española. También es cierto que otros donantes pueden empezar a responsabili-

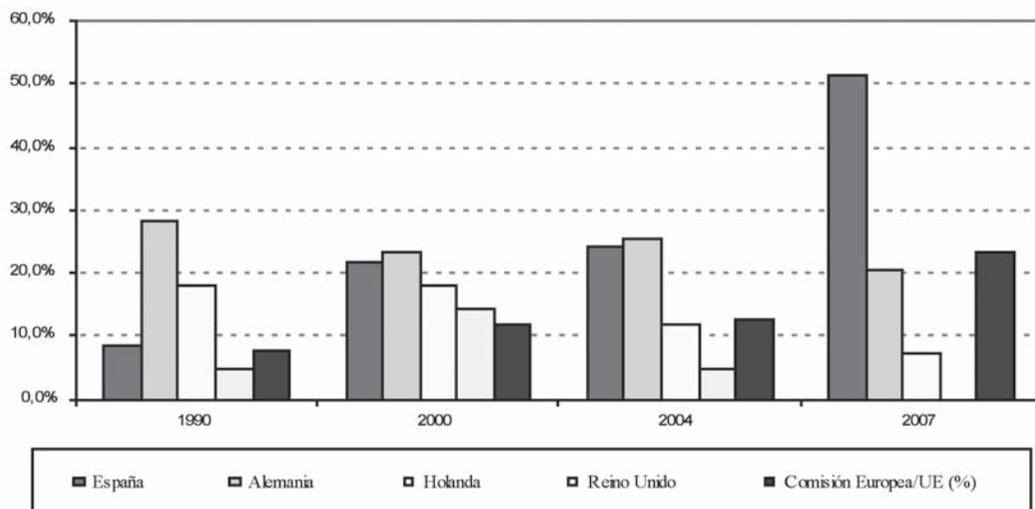
zar a España de resolver problemas y desafíos en la región que superan su capacidad.

#### IV. ESPAÑA Y LOS LÍMITES DEL IMPULSO A LA COOPERACIÓN EUROPEA EN LA REGIÓN

Desde que entró en las Comunidades Europeas en 1986, España ha impulsado activamente una creciente atención europea hacia América Latina. Entre otros logros, este activismo ha influido en un aumento notable de la cooperación comunitaria con esta región (Gráfico 1).

Sin embargo, en los últimos años se evidencia una clara tendencia a reducir los flujos de ayuda oficial al desarrollo, tanto de la Comunidad como del conjunto de los estados miembros, un hecho que España no ha logrado frenar a pesar de constantes esfuerzos políticos por parte

GRÁFICO 2. *Peso relativo de donantes principales UE en la AOD total recibida por América Latina, 1990-2007*



Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

del gobierno, prestigiosos eurodiputados, algunos académicos y otros españoles activos en la materia. Como admitió un funcionario español, «lo que no cabía era distorsionar, en favor de América Latina, la pirámide de preferencias firmemente establecida en las relaciones exteriores comunitarias y que la relegaban al último peldaño» (Viñas, 2005, p. 477).

Además, estas tendencias se han dado a pesar de que España haya logrado aumentar su AOD de tal forma que hoy es el primer donante bilateral de la UE para América Latina. Con lo cual se confirma que si bien sus socios europeos le han permitido cierto liderazgo frente a la cooperación comunitaria, sus opiniones no influyen apenas en las estrategias de cooperación bilateral de dichos socios en

América Latina. A pesar de ello, la Cooperación Española sigue siendo un referente importante en términos más prácticos pues existen muchos intercambios y colaboración con otros donantes sobre el terreno.

El «desinterés» relativo de los otros estados miembros por la región es especialmente evidente en la cooperación al desarrollo. Aunque América Latina nunca ha sido un destino importante de la ayuda europea (generalmente un poco más del 10 por 100 en promedio de la cooperación bilateral era destinado a esa región), ciertos países han tenido importancia (como es el caso de Nicaragua) que justificaba mantener la presencia de varios donantes bilaterales europeos en la zona. En los últimos años, sin embar-

go, países como Suecia y Países Bajos han ido eliminando oficinas en la región, quedando con programas relevantes en pocos países. Por su parte, después de marzo 2009, el Reino Unido carece de oficinas en América Latina, aunque mantendrá programas bilaterales modestos a través de sus embajadas, cofinanciación de proyectos de organizaciones no gubernamentales y colaboración con organismos multilaterales. Entre los estados miembros, solo Alemania mantiene, de momento, una presencia de su cooperación en todos los países y una política sólida para América Latina, pero también está contemplando la salida de varios países y, como se puede ver en el estudio de caso sobre Chile, y una reducción sensible en otros.

Se puede decir que lo que logró España en los años noventa era «comunitarizar» en parte su interés por América Latina, mediante aumentos en el presupuesto de cooperación de la Comisión, la creación de líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones y el acceso a varios programas comunitarios en materia de investigación, pero no consiguió realmente «europeizar» dicho interés; es decir, que sus socios en la UE asumieran ese compromiso en su cooperación bilateral (que es donde está el grueso de los recursos de AOD).

La reducida presencia de la cooperación bilateral podría traducirse en un interés cada vez menor por lo que pasa en la región. España ha intensificado sus esfuerzos diplomáticos por parar este proceso,

pero la agenda internacional presiona a favor de una mayor atención por los países menos adelantados y de orientar toda la ayuda hacia la erradicación de la pobreza, así como a países de interés por razones geoestratégicos (p.e., Irak).

## V. PERSPECTIVAS

Las perspectivas de la cooperación española en América Latina dependerán de su capacidad de avanzar con decisión en los dos ámbitos señalados: el estratégico y la calidad. Ambos se relacionan con dos aspectos nucleares que son voluntad política y refuerzo de capacidades.

En cuanto a la voluntad política, es difícil predecir cómo esta evolucionará, pero las señales actuales no parecen tan favorables a corto plazo. El factor condicionante principal es la crisis económica que está consumiendo la atención política y todas las demás consideraciones evolucionarán en función de las decisiones que se tomen respecto a políticas de ajuste presupuestario y políticas fiscales. En este contexto la política de cooperación parece condenada a bajar de prioridad durante unos años.

En lo positivo esto significa una especie de congelación de la redistribución geográfica iniciada en 2004, y al menos eso permitirá mantener la prioridad relativa de América Latina. La tendencia gradual de aumentar la cooperación en otras regiones tendrá que postergarse a mejo-

res tiempos presupuestarios. Sin embargo, esto no significa necesariamente que España asumirá una apuesta estratégica más clara en la región.

Al respecto, no parece que existen incentivos potentes para forjar un planteamiento estratégico más decisivo. Más bien, todo apunta hacia una política de mantenimiento. No hay presiones fuertes ni por parte de América Latina ni por parte de los socios europeos de España. Tampoco aparece una gran demanda en la sociedad española que tenderá a desinteresarse de reflexiones estratégicas en el ámbito de la cooperación (en estos momentos, los que defienden esta política insistirán sobre todo en que se ejecute el presupuesto si se quiere evitar su reducción; de ahí que habrá poca preocupación relativa por los resultados, y por tanto, de una visión más estratégica).

Por tanto, los avances sólo podrán venir por mejoras en la calidad. En principio, la crisis parece una buena oportunidad para invertir en mejorar la calidad de la cooperación, y varios miembros del Gobierno español han señalado que esto será una prioridad. Hay señales de movimientos positivos en la cooperación española –por ejemplo, el inicio del proceso de elaboración de los marcos de asociación (documentos de estrategia país) con varios países latinoamericanos en 2010– aunque son aún muy modestos y habrá que ver si logran contribuir a mejoras institucionales que se puedan consolidar. En cualquier caso, parece evidente que América Latina seguirá siendo el lugar donde se definirá las principales características de la cooperación española y donde tiene las mejores oportunidades de desplegar su compromiso con la eficacia de la cooperación.



## 5. LOS ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA

Ignacio Martínez y Óscar Angulo

### INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE CASO

La mirada regional de América Latina realizada en las páginas precedentes es importante para conocer las transformaciones, tendencias y perspectivas en la región en relación con la cooperación para el desarrollo. América Latina es, no obstante, una realidad excesivamente amplia, compleja y heterogénea como para aproximarse a ella exclusivamente desde un punto de vista regional. De hecho, son pocos los rasgos que comparten la totalidad de los países latinoamericanos, a excepción del espacio geográfico, de un sustrato identitario y de la existencia de grandes –y dispares– retos en materia de desarrollo.

Así pues, América Latina es una construcción histórica, social y cultural que, como objeto de estudio, plantea una enorme complejidad dada su diversidad. Tan solo en relación al sistema de cooperación internacional se pueden identificar diferentes perfiles entre los países latinoamericanos. Aun cayendo en el riesgo de simplificar esta compleja realidad se pueden identificar, como ya se indicó anteriormente, tres grandes grupos de países: un primer grupo constituido por países receptores de AOD con una significativa asignación de cooperación internacional –Haití, Nicaragua, Bolivia y Honduras–; un segundo grupo también constituido por países receptores de AOD –Panamá, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú–, pero estos con una dependencia mínima de

la ayuda; y un tercer grupo de países –Argentina, Chile, Brasil, México, Cuba, Colombia y Venezuela–, que aunque también reciben AOD han modificado su papel en el sistema de cooperación internacional y su principal rol en la actualidad es el de actores de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

El presente capítulo pretende complementar el análisis regional con una mirada más específica a las distintas realidades en relación al sistema de cooperación internacional. Para ello se ha llevado a cabo un estudio de un país de cada uno de los tres grupos citados. En concreto, se analiza la situación de la cooperación internacional en Bolivia, Perú y Chile a la luz de las transformaciones tanto en el sistema internacional de cooperación, como en la región y en los citados países.

Cabe destacar que esta selección no pretende reflejar toda la diversidad presente en la región, pero es una muestra que permite ilustrar distintos contextos y enfoques nacionales y trayectorias de la comunidad de donantes. El aterrizaje, aunque limitado, en estos tres casos permite profundizar en temas que son relevantes a lo largo de toda América Latina. Es curioso ver, además, como estos tres países vecinos presentan marcos tan diferentes, y es seguro que de haber podido ampliarse la investigación a otros estados, las casuísticas se hubieran ampliado aún más. Finalmente, aunque no son «típicos» se considera que, dejando de lado países como Brasil o México –por su tamaño– o Venezuela

–por su situación política actual– (por mencionar algunos ejemplos), merecerían un tratamiento aparte, los tres casos reflejan de alguna manera el espectro de posibilidades y opciones que existen en la región. En cualquier caso, estos estudios sirven como elementos esenciales de análisis para esta investigación.

Bolivia es uno de los países latinoamericanos que más AOD recibe –el cuarto en la región en 2008, según datos del CAD/OCDE– y aunque no acusa una gran dependencia, la ayuda supuso en 2007 casi el 3 por 100 del PIB del país. El papel del país dentro del sistema de ayuda no ha variado apenas en los últimos años, en los que Bolivia se ha caracterizado por ser un receptor neto de AOD que hasta la fecha no ha liderado acciones de cooperación Sur-Sur con otros países de la región.

Por su parte, Perú recibió en 2008 una AOD de 393,35 millones de dólares, lo que le convierte en el sexto receptor regional de AOD. Sin embargo, en comparación con Bolivia, la AOD dirigida a Perú, que representa el 0,5 por 100 del PIB, es poco significativa. Se puede afirmar, por lo tanto que, con excepción de España para quien Perú fue en este año el tercer receptor de AOD, no es un país prioritario para los donantes. A diferencia de Bolivia, Perú tiene un papel ligeramente activo como actor de cooperación Sur-Sur, ya que se encuentra en un proceso más avanzado de preparación para desarrollar este tipo de cooperación con los socios regionales.

El tercer país analizado, Chile, presenta un perfil más diferenciado en el sistema de cooperación internacional que sus dos vecinos. Con una AOD apenas reseñable que representa menos del 0,1 por 100 del PIB, el país se encuentra en un proceso de transición en relación con su papel en el sistema de cooperación internacional. De su posición como receptor de ayuda en los años de la consolidación democrática ha pasado, con el cambio de siglo, a ejercer un activo papel de socio de cooperación en la región. Su relación con los donantes se articula en gran medida a través de esquemas de cooperación triangular, al tiempo que ha desarrollado una notable actividad en materia de cooperación Sur-Sur con diversos países de la región.

A pesar de la trayectoria de Chile, el momento actual es relevante e incierto, ya que el reciente terremoto sufrido por el país puede truncar esta transición en el sistema de cooperación, y dar lugar a unas nuevas relaciones con los donantes y los socios regionales, evidenciando así la debilidad en la que se encuentran en numerosas ocasiones los países de renta media, que hace pertinente a su vez el impulso de la agenda de países de renta media en la región.

Además de la distinta dependencia de la AOD y el posicionamiento en el sistema de cooperación internacional los tres países presentan similitudes y divergencias en relación a los desafíos en materia de desarrollo, a su relación con los donantes, al grado de institucionalidad de su sistema de cooperación, a las mo-

CUADRO 1. *Resumen de algunos aspectos relevantes de la cooperación internacional en Bolivia, Perú y Chile*

Bolivia	Perú	Chile
Ranking mundial IDH 2007		
Puesto n.º 117	Puesto n.º 78	Puesto n.º 44
Estructura de gestión de la cooperación internacional		
Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – Ministerio de Planificación del Desarrollo	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) – Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) – Ministerio de Relaciones Exteriores
Normativa que regula la cooperación internacional		
Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública	Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional y Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable (no engloba la cooperación reembolsable)	No existe
Principales donantes 2008		
Estados Unidos, España, Alemania, Comisión Europea, Países Bajos	Estados Unidos, España, Alemania, Bélgica, Comisión Europea	Alemania, Francia, Comisión Europea, España, Canadá
Existencia de espacios o mecanismos de coordinación entre donantes		
Grupo de socios para el desarrollo (GRUS)	Foro de donantes (limitado al intercambio de información) y el Comité de Coordinación Multisectorial de Cooperación	No de manera estable, aunque gobierno ha realizado convocatorias puntuales
Papel como actor de cooperación Sur-Sur y triangular		
Ninguno	Crecientemente activo	Activo
Retos para la cooperación internacional		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultades en el alineamiento debido a la carencia de objetivos claros de desarrollo.</li> <li>- Baja capacidad de liderazgo de la entidad rectora de la cooperación.</li> <li>- Lograr acciones comunes como resultado de los mecanismos de coordinación general y sectorial entre donantes y el Estado boliviano.</li> <li>- Adecuación al nuevo proceso autonómico regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de nuevas relaciones con los donantes acordes a la situación socioeconómica del país (enfoque de renta media).</li> <li>- Impulso de un verdadero mecanismo de coordinación entre donantes.</li> <li>- Elaboración de un sistema de planificación nacional y, para ello, de una mayor coordinación entre APCI y el Ministerio de Economía y Finanzas.</li> <li>- Reducción de la desigualdad y la inequidad-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respuesta a las nuevas necesidades generadas tras el terremoto.</li> <li>- Consolidación de un sistema nacional de cooperación acorde con el papel de Chile.</li> <li>- Fortalecimiento de la capacidad y del papel de AGCI.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, información extraída de los estudios de caso.

dalidades de cooperación dominantes y a las perspectivas futuras, entre otra serie de cuestiones (Ver Cuadro 1, al final).

Además de los aspectos señalados, los estudios de caso pretenden reflejar el estado de la cuestión acerca de los distintos factores que ejercen influencia en las relaciones de cooperación en los distintos países. En este sentido, se puede afirmar que tanto la agenda de los ODM como la de eficacia de la ayuda tienen poca relevancia práctica para los países analizados. Asimismo, la cooperación europea no ha desarrollado claramente

una cooperación en línea con la agenda de países de renta media, por el contrario, esta parece influir más en la justificación de la salida por parte de determinados donantes europeos de algunos países latinoamericanos. Este escenario deja a Alemania, España y la Comisión Europea como los únicos actores europeos que cuentan con una presencia importante en toda la región. De ellos, España está llamada a ejercer un papel de liderazgo, aunque cuenta con limitadas capacidades para ello. A analizar en mayor profundidad estas cuestiones se dedican las siguientes páginas.

---

---

## LA COOPERACIÓN EN BOLIVIA

Óscar Angulo

### I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN BOLIVIA

Bolivia ha tenido un crecimiento económico constante en los últimos años, en los que se ha mostrado relativamente inmune a los efectos de la actual crisis financiera mundial, debido principalmente al estado incipiente de su mercado financiero, poco ligado a los grandes mercados de capitales, así como a las ganancias que proporcionan al tesoro público los contratos de exportación de gas. Para los próximos años se espera que la economía boliviana se establezca con un crecimiento del PIB alrededor del 4 por 100, aunque las proyecciones más recientes advierten un posible retroceso economi-

co como consecuencia de la caída de las exportaciones bolivianas tanto en volumen como en valor, especialmente las vinculadas a las materias primas derivadas de la minería e hidrocarburos. Este hecho podría afectar negativamente al comportamiento futuro de la economía y constituir el principal motivo para temer un retroceso en el desarrollo social del país.

Según previsiones de CEPAL (2009), en 2010 la economía boliviana crecerá alrededor del 4,5 por 100, lo que la posiciona por encima de la media de América Latina (4,1 por 100). Para el presupuesto de 2010 el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas considera un déficit fiscal del

CUADRO 2. *Bolivia: Indicadores económicos seleccionados*

	2006	2007	2008	Pre. 2009	Est. 2010
Crecimiento Real del PIB	4,8	4,6	6,1	3,7	4,0
PIB per cápita (\$US)	1.182	1.328	1.651	1.683	
Inflación acumulada a fin de periodo	4,9	11,7	11,8	0,3	4,0
Balanza Fiscal (como porcentaje del PIB)	4,5	1,9	2,8	0,1	-0,3
Balanza Fiscal sin hidrocarburos ( por 100 del PIB)	-5,7	-5,9	-8,4	-8,3	-7,7
Balanza en Cuenta Corriente ( por 100 del PIB)	11,3	12,0	12,1	3,5	2,6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Revisión del Artículo IV - Diciembre 2009.

0,3 por 100 del PIB, una situación favorable cuando se compara con el déficit previsto para el resto de la región. Sin embargo, analizando su trayectoria histórica, Bolivia ha estado reduciendo la tendencia positiva de su balanza fiscal, cuyo mejor año fue el 2006, con un 4,5 por 100.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD para el año 2007 Bolivia ocupaba el puesto 117.º, empeorando su posición con relación al 2002, que tenía el puesto 114.º. Es posible que el crecimiento de los años posteriores a 2007 y la elevada inversión pública, hayan contribuido a mejorar ligeramente esta posición. A pesar del escenario macroeconómico favorable, el 59,3 por 100 de la población se encuentra en situación de pobreza.

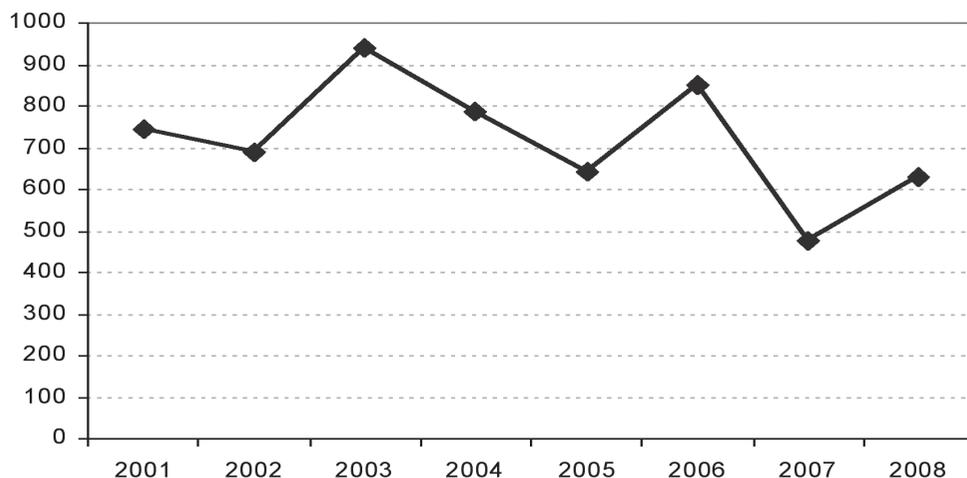
El PIB per cápita se ha incrementado ligeramente, al pasar de 1.328 dólares en 2007 a 1.651 dólares en 2008, lo que sitúa a Bolivia como País de Renta Media Baja.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

### II.1. La AOD en Bolivia

A lo largo de su historia, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la «Alianza Para el Progreso» del Gobierno de EEUU en los años sesenta, Bolivia ha sido un país receptor de ayuda internacional en todas sus formas, siendo en muchos casos un país piloto de varias iniciativas y metodologías de gestión de la cooperación (p. e. la creación del primer Fondo de Inversión Social y la aplicación del *Comprehensive Development Framework/CDF* [Marco Integral de Desarrollo] del Banco Mundial [BM] a finales de los años noventa). Adicionalmente, después de la crisis económica de principios de los años ochenta, Bolivia ha sido un fiel implementador de las políticas de ajuste estructural del Fon-

GRÁFICO 1. Evolución de la AOD en Bolivia 2001-2008



Fuente: elaboración propia a parti de datos OCDE/CAD.

do Monetario Internacional (FMI), lo que favoreció la recepción de un flujo importante de fondos de la banca multilateral y de la cooperación bilateral. No obstante, debido a que el Gobierno tenía que atender medidas de ajuste, especialmente de reducción del gasto, el enfoque de la «planificación»<sup>1</sup> a medio y largo plazo fue sustituido por el «presupuestario» a corto plazo (un año), lo cual limitó la visión de desarrollo del país.

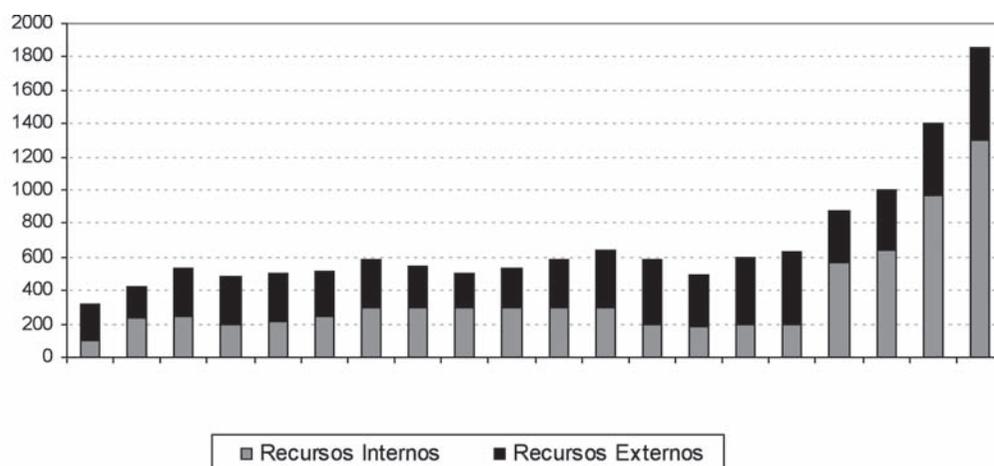
Asimismo, por su alto nivel de endeudamiento, Bolivia fue elegible a finales de los años noventa para la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y para la Iniciativa Multilateral de Alivio para la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés).

En general, los flujos netos de AOD se han mantenido constantes, con un ligero descenso en la asignación de fondos entre el año 2006 y 2007 debido a la incertidumbre que se tenía sobre el nuevo gobierno encabezado por Evo Morales, volviendo a su ritmo tradicional a partir del 2008.

Los compromisos de financiamiento externo como parte del PIB (crédito y donación) en los años noventa supusieron el 5 por 100 del PIB, nivel que ha disminuido hasta llegar a menos del 3 por 100 del PIB en 2007, siendo el volumen de la cooperación no reembolsable recibida por Bolivia el 0,1 por 100 del PIB. Este escenario no se debió tanto a la reducción de los fondos exter-

<sup>1</sup> En el año 1994 se cerró el Ministerio de Planificación hasta su nueva creación en 2006.

GRÁFICO 2. Fuente de financiamiento de la inversión pública en Bolivia, 1990-2009



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Gobierno de Bolivia.

nos, como al crecimiento significativo del PIB<sup>2</sup>.

Tradicionalmente la inversión pública ha dependido mayoritariamente de recursos externos, pero a partir del 2006 empezó a darse un giro importante, cuando el Estado comenzó a contribuir con aproximadamente el 70 por 100 de dicha inversión (Gráfico 2).

El problema que actualmente existe con la cooperación no es la asignación de fondos a favor de Bolivia, sino la capacidad de gasto de las distintas entidades públicas ejecutoras de los fondos, lo cual ha provocado que la asignación de algunos donantes haya disminuido. Esta situación aún se puede agudizar, ya que

Dinamarca ha comunicado que en los próximos años dejará el país, y podría hacerlo más si esta tendencia es asumida también por otros donantes.

### III. EL SISTEMA BOLIVIANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### III.1. Institucionalidad oficial de la cooperación

Bolivia es desde los años cincuenta un país receptor de ayuda internacional, la cual se concretaba a través de acuerdos marcos de cooperación bilateral y operaciones de crédito que eran tramitados

<sup>2</sup> De 15 mil millones de bolivianos (BOB) en 1990 a 30 mil millones de BOB el 2008, según datos de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

por la Cancillería de la República y el Ministerio de Hacienda/Finanzas, respectivamente, ya que no existía un solo órgano que centralizara las relaciones con los socios bilaterales, organismos internacionales y la banca multilateral.

Después de superar la era de las dictaduras y el inicio inflacionario con el que empezó la etapa democrática en los años ochenta, se constituye en el seno del Ministerio de Planificación la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (DIFEM), primera instancia que se crea para unificar la gestión de la cooperación internacional.

Posteriormente y debido al cierre de dicho ministerio en el año 1994, las funciones del DIFEM se derivan a la nueva Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo, que en el año 1997 se eleva al rango de Secretaría, cuyo equivalente en la nueva estructura es el de Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Hasta el año 2006 todas estas instancias estuvieron bajo la tutela del Ministerio de Hacienda que, a partir de ese año y como consecuencia de la creación del actual Ministerio de Planificación para Desarrollo, vuelve a depender de este ministerio.

Como se mencionó anteriormente, la importancia de los recursos externos en la inversión pública posicionó a esta entidad como una de las más importantes e influyentes de la estructura del gobierno central, más aún cuando sus funciones integraban la inversión pública (ya

sea con recursos propios o externos) y la gestión del financiamiento externo.

A lo largo de los años se constituyó un cuerpo de recursos humanos técnicos especializado en la gestión de la inversión pública y la cooperación que, a pesar de los distintos cambios de gobierno, pudo consolidarse, evitando en gran medida imposiciones políticas.

Hasta el año 1996 no existía una norma orientadora de las acciones de inversión pública y el financiamiento externo, motivo por el cual se emite las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), reglas que han permitido regular, especialmente, la gestión y coordinación con la cooperación internacional. Cabe señalar, que hasta la fecha dicho instrumento normativo sigue vigente.

Para poder tener un registro y monitoreo de la inversión pública y financiamiento externo en el año 2006 fueron desarrolladas dos bases de datos: el Sistema de Inversión Pública (SISIN) y el Sistema de Financiamiento Externo (SISFIN). Es importante señalar, que entre los datos del SISFIN y los del CAD existen brechas enormes, ya que hay mucha AOD que no se contabiliza ni se reporta al Gobierno boliviano.

Además de las funciones generales enunciadas, el VIPFE tiene la competencia de llevar el registro de ONG, ya sean internacionales o nacionales, lo cual es un requisito para poder operar en Bolivia.

Actualmente, debido a la visión política del Gobierno, el posicionamiento influyente que tenía el VIPFE en anteriores gobiernos ha disminuido notablemente y buena parte de su personal técnico especializado ha sido retirado, con lo cual ha perdido la capacidad interlocutora técnica de años anteriores.

Además, el papel del órgano rector de la cooperación internacional es complicado, ya que aspira a ser fuerte en un proceso autonómico en el que las regiones tendrán un papel importante en la planificación, por lo que se le exigirá un verdadero proceso de articulación con lo subnacional, lo cual es más que lo que puede actualmente con su contexto institucional y normativo.

### *III.2. Institucionalidad no oficial de la cooperación*

En la nueva dinámica de la política boliviana, la participación de la sociedad civil se ve reflejada en el llamado «control social» que ejercerá sobre las entidades públicas, mandato normado en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), pero que aún no se conoce como se llevará a la práctica. Es importante aclarar que desde la perspectiva del Gobierno la sociedad civil es algo mucho más amplio que la mera existencia de ONG. Estas organizaciones no representan necesariamente las necesidades sociales de un país, por lo que en opinión del Gobierno no pueden asumir el papel del Estado ni el de la sociedad civil –en sentido amplio– como motores de desarrollo del país.

En el caso de Bolivia, para entender la participación de la sociedad civil, algunos analistas consideran que primero hay que diferenciar los límites del Estado y los de la sociedad civil, ya que en el ejercicio del Gobierno actual esta línea diferencial pareciera que se ha perdido, ya que su participación se ha «normado» y burocratizado –de ahí el papel de control social del Estado–, fusión que puede debilitar el papel crítico de la sociedad civil. Es así que el papel de las ONG en el control social ha retrocedido, ya que para actuar necesitan el consentimiento de las comunidades, las cuales tienen, de un modo u otro, un vínculo con el Estado.

En relación al papel de los actores subestatales en la gestión de la cooperación, existe un amplio consenso entre los actores consultados al afirmar que es un ámbito complejo, ya que no existe un mecanismo que integre visiones locales de desarrollo en una sola estrategia nacional. Aunque hay que reconocer la capacidad de los actores subestatales de generar una planificación territorial, ésta no es integral, ya que no se ha desarrollado un esfuerzo de consolidación en una estrategia nacional.

### **IV. MODALIDADES Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN**

Debido a la cantidad de agencias de cooperación que operan en Bolivia, el país se encuentra en proceso de análisis de implementación de nuevos mecanismos

e instrumentos de cooperación que difieren de los tradicionales (enfoque de proyectos). A continuación se realiza un breve análisis de aquellos que actualmente ocupan la agenda del Gobierno y los donantes.

#### *IV.1. Cooperación Sur-Sur y triangular*

A diferencia de otros países que han desarrollado mejor sus capacidades para compartir sus experiencias, Bolivia se posiciona más como un típico país receptor de cooperación Sur-Sur, como lo demuestra un reciente informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2009)<sup>3</sup>. Aunque existen varias acciones de cooperación Sur-Sur en Bolivia, éstas no responden a una lógica coordinada y complementaria, lógica por la que debía velar el VIPFE.

Es innegable que la cooperación Sur-Sur contribuye el afianzamiento de las relaciones bilaterales, especialmente en temas transfronterizos (los principales proyectos existentes son desarrollados con Brasil, Argentina y Chile). La participación de Bolivia en distintos bloques regionales (MERCOSUR, ALBA, UNASUR y CAN) ha contribuido significativamente a que el país se beneficie de distintas iniciativas de cooperación Sur-Sur o triangular.

Si consideramos la categorización de PRM asignada a algunos países, la coopera-

ción Sur-Sur puede ser un instrumento diferencial de cooperación que reoriente la asignación de fondos mediante la cooperación triangular, con lo cual un donante puede mantener su presencia en un PRM sin que tenga que cesar completamente su AOD. Es así que la cooperación Sur-Sur le otorga al donante una opción viable de preservar su apoyo a la región aprovechando las sinergias estratégicas, políticas y económicas existentes entre los países del Sur, las cuales se van fortaleciendo cada vez más. Por esta razón, el fortalecimiento de los órganos rectores de la cooperación Sur-Sur es un objetivo que se debe apoyar en el corto plazo.

#### *IV.2. Apoyo Presupuestario*

El apoyo presupuestario y el enfoque sectorial son modalidades de ayuda válidas para el Gobierno boliviano, siempre que se conformen en torno a los sectores priorizados por éste, ya que los tradicionales proyectos generan un costo administrativo elevado. Aunque de manera general este instrumento es marginal en Bolivia, existen elementos de este enfoque en algunos planes sectoriales. No obstante, aun es necesario trabajar sobre ellos para poder cumplir los criterios conceptuales de este instrumento (políticas, institucionalidad, capacidades, sistemas, seguimiento y rendición de cuentas).

La Comisión Europea es el actor que más ha fomentado este instrumento como

---

<sup>3</sup> Bolivia ha tenido 144 acciones de cooperación Sur-Sur en 2008.

parte de su enfoque de cooperación en Bolivia. Para avanzar en su implementación es clave la apropiación por parte del Gobierno, ya que los impactos que se buscan alcanzar deben estar claramente definidos en políticas de Estado. Sin embargo, el hecho de que los resultados de este instrumento sean visibles a medio o largo plazo limita el interés del actor político que gobierna, ya que su visión de desarrollo es de corto plazo, generalmente circunscrita al periodo de gobierno.

El diálogo intragubernamental varía según las capacidades de cada cabeza de sector. Actualmente, en el sector del agua y saneamiento se está preparando el primer Apoyo Presupuestario Sectorial conformado por más de dos instancias (CE y Suecia), lo cual abre el camino para que otros financiadores, especialmente aquellos que sus políticas internas lo permiten, se acoplen a esta iniciativa.

Otros donantes no pertenecientes a la UE ven inviable este instrumento a corto plazo, inclinándose más hacia la conformación de la «Canasta de Fondos». Argumentan que, aunque técnicamente funcionaría, la capacidad de absorción y sostenibilidad de este instrumento aún no es confiable, ya que la magnitud de fondos que apalanque un Apoyo Presupuestario Sectorial puede generar dependencia financiera y dificultar su sustitución por recursos propios en el futuro.

Desde la Banca Multilateral consideran que el Apoyo Presupuestario es una opción más eficiente que trabajar con Canasta y proyectos específicos, pero aún no es un instrumento que en Bolivia tengan planeado aplicar.

Finalmente, se observa un consenso generalizado entre los actores consultados que ven el Apoyo Presupuestario como la gran opción, aunque es necesario analizar el papel de la Asistencia Técnica y otros instrumentos, para seleccionar el que contribuya mejor al alineamiento y armonización.

### *IV.3. Cooperación Delegada*

La cooperación delegada nace como una iniciativa de eficacia que, mediante una valoración de ventajas comparativas, reconoce las capacidades de un donante en el liderazgo sectorial a nombre de otros, lo que implica una reducción de costos de transacción. La cooperación bilateral, especialmente el grupo de los llamados «Nordic +»<sup>4</sup>, es la que más ha recurrido a este mecanismo de cooperación.

Aunque existe algún ligero avance, la cooperación delegada aún se encuentra en una etapa de validación teórica, ya que en la práctica existen complicaciones relacionadas con la inexistencia de normativa específica que permita a una agencia delegar en otros mecanismos de transferencia de fondos dinámicos. Asi-

---

<sup>4</sup> Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, Suecia, Noruega, Irlanda y Dinamarca.

mismo, se produce una ausencia de una verdadera cultura de delegación, lo cual pasa primero por una capacitación, reconocimiento de ventajas comparativas de otro e incentivos hacia el personal. Las agencias que en Bolivia han avanzado hacia la delegación en algún proyecto, señalan que el papel del llamado socio silencioso no es tan «silencioso», ya que demanda al socio activo una rendición de cuentas, evidenciando así que lo que se delega es la gestión, pero no todavía la confianza.

## V. LA AGENDA DE DESARROLLO EN BOLIVIA Y EL ENFOQUE RENTA MEDIA

El Gobierno instaurado en enero de 2006 presidido por Evo Morales ha establecido el denominado «Modelo Económico Nacional Productivo», que es un nuevo paradigma de desarrollo que pretende sustituir al llamado modelo neoliberal, bajo la premisa central de recuperar el sector productivo de manos extranjeras para los bolivianos, con el liderazgo económico del Estado.

Este nuevo modelo supone una serie de premisas en torno a la intervención estatal para dinamizar la pobre estructura productiva actual, y puede resumirse en cinco pilares: (i) recuperar (nacionalizar) los sectores productivos estratégicos generadores de rentas para contar con una base que permita expandir el «Estado

productor»; (ii) utilizar dichas rentas para participar activa y protagónicamente en el sector productivo, industrializando los recursos naturales existentes en el país y apoyando «asociadamente» al sector agrícola; (iii) centrar el apoyo estatal al sector productivo en los nuevos socios del modelo, las pequeñas y medianas empresas a través de la modernización y tecnificación de sus procesos productivos; (iv) orientar la producción en la satisfacción «plena» del mercado interno, y exportando los excedentes de producción; y (v) distribuir la riqueza generada entre los bolivianos y no entre extranjeros como en el pasado<sup>5</sup>.

Aunque el enfoque de cooperación con países de renta media (PRM) debiera llevarnos a una reflexión de cómo hacer una nueva cooperación con este grupo de países, desde el Gobierno boliviano se observa a este enfoque como un justificante para la reorientación de la ayuda de los donantes, con la consiguiente retirada de Bolivia. Por ello, considera que es una gran irresponsabilidad, ya que Bolivia está viviendo un proceso de cambio para el cual necesita el apoyo de la comunidad donante. En este sentido, se pregunta dónde está la «co-responsabilidad» de los donantes con los resultados que aún están en proceso de gestación, y que serán visibles a mediano y largo plazo.

Lo que preocupa al Gobierno es saber si la comunidad donante no quiere o no en-

---

<sup>5</sup> Programa de Gobierno del Movimiento al Socialismo 2010-2015.

tiende este proceso de cambio que está viviendo Bolivia. En este sentido, sería necesario, previo análisis conjunto, dejar de financiar las áreas tradicionales, que pueden no estar vigentes, y focalizarse en aquellas que complementan el cambio.

Tampoco para algunas voces de la sociedad civil el enfoque de renta media es apropiado para la economía y el desarrollo del país, ya que no refleja desigualdades internas, desigualdades de capacidades, ya sean estas desigualdades democráticas y desigualdades de participación de la sociedad civil. Aunque se está produciendo un crecimiento económico, éste no ha sido acompañado de un cambio en la estructura económica del país, por lo que continúa existiendo la misma concentración de la riqueza y una marcada desatención de las áreas rurales. En general, continúan los problemas sociales y económicos internos, lo que hace necesaria la búsqueda de otro mecanismo de medición que se centre en indicadores redistributivos de la riqueza y en los niveles de incidencia democrática.

En opinión de las ONGD, los donantes no deben tomar sus decisiones acerca de la orientación geográfica de su ayuda teniendo en cuenta la clasificación de PRM. No obstante, las organizaciones consultadas afirman que, en la práctica, es un argumento que los donantes utilizan para justificar dicha orientación y, concretamente, la salida de los países de renta media. Tal y como apuntan las ONG, existen otro tipo de análisis más

profundos y políticos para definir su decisión, aunque seguramente por ser más delicados, toman el camino fácil de «salirse» en vez de generar otros mecanismos de ayuda más efectivos.

Para la Banca Multilateral el enfoque PRM es una referencia. Más allá de la semántica del indicador, los bancos analizan un país desde el modelo de pobreza multidimensional, que está orientado a la asignación de créditos concesionales o menos concesionales, por lo que tienen mayor grado de flexibilidad para entender el concepto del ingreso per cápita.

Lamentablemente, como indicó un entrevistado: «el avión de la cooperación en Bolivia está lleno y hay que alivianar el peso», es así que el enfoque PRM es una alternativa para algunos donantes para abandonar el avión, ya que con diversos enfoques, perfiles y prioridades, es menos costoso salirse que tratar de lograr mayor alineamiento y armonización.

## VI. LOS DONANTES EN EL PAÍS

En el marco bilateral, los países que tradicionalmente han tenido una AOD significativa en Bolivia son Estados Unidos, España, Alemania, Países Bajos, Japón y Dinamarca. En lo que respecta a la ayuda multilateral, los principales son el BID, Banco Mundial (AIF) y la Comisión Europea. Hay que indicar que existen otros financiamientos externos que no son registrados por el CAD, pero cuyos

montos son significativos (la Corporación Andina de Fomento, China, Brasil y Venezuela, entre otros) (Cuadro 2).

### *VI.1. Marco nacional para el alineamiento*

Desde el inicio del Gobierno de Evo Morales en 2006 el aglutinador normativo de políticas en Bolivia es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Se trata de un plan que, en opinión de los donantes, tiene poco contenido operativo y carece de una focalización subnacional. Además, no existe actualmente en Bolivia un mecanismo de diálogo intersectorial y entre el sector con el órgano responsable de la planificación (Ministerio de Planificación del Desarrollo/MPD) que busque concertar posiciones objetivas sobre el enfoque de desarrollo planteado en el PND, lo que genera un vacío conceptual y metodológico que conlleva a que cada donante interprete de diferente manera la aplicabilidad de dicho plan.

Es claro que durante estos cuatro años Bolivia ha vivido un cambio político significativo, el cual aún está en proceso, ya que además de lograr operativizar el PND, el Gobierno se encuentra en una fase de normar la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), lo que se ha venido a llamar las «100 leyes» que orientarán el rumbo del país en los próximos años.

Por otro lado, es necesario consolidar una administración pública nacional y

subnacional, aunque es de esperar que, en el contexto autonómico que vive Bolivia, pasará tiempo hasta que se definan las competencias y se creen las capacidades institucionales necesarias para cumplir el nuevo rol que la NCPE le asigna al Gobierno Nacional y Subnacional.

Con relación a la cooperación internacional, el verdadero alineamiento se dará cuando el Gobierno tenga claro qué espera de la comunidad internacional y esté en condiciones de asignarle estratégicamente sectores, regiones e instrumentos financieros y de asistencia técnica.

En cuanto a la sociedad civil, algunas voces plantean que el alineamiento está directamente vinculado a la definición de los mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, sin una voluntad política de avanzar, tanto del Gobierno como de la cooperación internacional, el cumplimiento de metas tendrá una visión subjetiva.

### *VI.2. Mecanismo local para la armonización*

El principal marco para la armonización de la ayuda en Bolivia es el Grupo de Socios para el Desarrollo (GRUS). El GRUS, que fue creado en diciembre de 2006, integra a todos los donantes oficiales y actúa como punto focal entre ellos y el propio gobierno. El Gobierno, no obstante, siente que no existe una verdadera apropiación del GRUS por su parte por lo que,

CUADRO 2. Flujos de AOD a Bolivia, 2001-2008 (millones de dólares)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Bélgica	10	19	14	17	10	10	15	18
	Canadá	9	15	12	12	15	17	23	21
	Dinamarca	26	31	29	28	26	26	34	36
	Francia	8	34	12	18	16	40	7	14
	Alemania	52	72	44	75	51	47	40	53
	Japón	66	38	32	51	41	100	37	35
	Países Bajos	73	63	50	48	47	34	48	41
	España	30	31	52	55	67	52	75	93
	Suecia	20	16	23	29	21	18	26	28
	Suiza	11	13	14	21	18	14	15	13
	Reino Unido	46	14	13	51	-24	9	-105	1
EE.UU.	119	128	248	138	140	193	122	124	
<b>Países CAD, Total</b>		<b>536</b>	<b>482</b>	<b>553</b>	<b>558</b>	<b>442</b>	<b>574</b>	<b>361</b>	<b>501</b>
	Comisión Europea	27	23	73	37	39	52	44	44
	AIF	90	98	138	118	63	30	15	24
	BID	72	92	179	82	100	42	36	39
	PNUD	1	1	2	1	1	1	2	2
	WFP	3	3	3	2	3	3	5	4
<b>Multilateral, Total</b>		<b>207</b>	<b>207</b>	<b>385</b>	<b>227</b>	<b>201</b>	<b>276</b>	<b>114</b>	<b>127</b>
<b>TOTAL</b>		<b>744</b>	<b>689</b>	<b>938</b>	<b>785</b>	<b>643</b>	<b>850</b>	<b>477</b>	<b>628</b>
Referencia	EE.MM UE	328	286	242	333	221	242	151	295
	EE.MM.+CE	355	308	315	369	260	294	195	339
	UE/Total AOD	47,7 por 100	44,7 por 100	33,6 por 100	47,0 por 100	40,4 por 100	34,5 por 100	40,8 por 100	54,0 por 100

Fuente: OCDE/CAD.

a pesar de reconocerlo, opina que hace falta un mayor grado de compromiso por parte de la comunidad donante, a la que ve alejada de la nueva realidad política del país.

El grado de armonización de la ayuda depende claramente de los mandatos de las sedes de características institucionales más que de la voluntad personal, la cual a veces no coincide con las posiciones de su entidad. En este sentido, la cooperación bilateral tiene el escenario más definido (Declaración de París, división del trabajo, apoyo presupuestario, etc.) que la banca multilateral, caracterizada por actuar en un contexto más difuso.

El diálogo sectorial se produce entre los donantes y la cabeza de sector (normalmente un ministerio), espacio en el cual el órgano rector de la cooperación, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, no tiene una participación activa, con lo cual las visiones integrales de desarrollo no existen, predominando solo el trabajo sectorial sobre el multi-sectorial.

A diferencia de GRUS, los grupos sectoriales han alcanzado cierta coordinación y existe en ellos mayor disciplina sobre los acuerdos. No obstante, es importante la cautela para evitar crear grupos como resultado de «prioridades» del donante y que no van a ser sostenibles en el tiempo por la escasa priorización que le puede dar el Gobierno a ciertos sectores.

### *VI.3. La agenda de eficacia en Bolivia*

Todos los esfuerzos del Gobierno boliviano están centrados en el proceso de cambio político de Bolivia, por lo que no ha existido tiempo de dedicarle un análisis y seguimiento más profundo a la Declaración de París (DP), aunque existen acciones concretas vinculadas a los principios que la integran, éstas no están siendo sistematizadas.

Un elemento crítico que surge entre algunas ONG internacionales es el hecho de que a pesar de que la agenda de eficacia reconoce la presencia de varios actores en el desarrollo, se centra en evaluar a la cooperación oficial, sin considerar los criterios diferenciados que tienen las ONG, las empresas y las entidades crediticias cuyos recursos no son contabilizados como AOD (créditos no concesionales). Siguiendo esta misma corriente, para algunos actores de la sociedad civil, la Declaración de París es el resultado de la crisis de la ayuda de la cooperación oficial, la cual busca mediante esta iniciativa legitimar sus principios de ayuda en los países en desarrollo y ante sus propias sociedades.

Desde su punto de vista, el papel de las ONG en la Agenda de Eficacia está relacionado con el seguimiento de la rendición de cuentas de las acciones de la cooperación oficial en el país, ya que la participación de la sociedad civil es un requisito necesario para que exista una verdadera rendición. Las ONG se pre-

guntan si la Declaración de París es más importante para los donantes o para los países del Sur, ya que asumen que la eficacia es un objetivo éticamente exigible, más allá de la existencia de la Declaración de París.

Finalmente, desde la Banca Multilateral no existe una clara apuesta por la agenda de eficacia, en buena medida por el desconocimiento de la naturaleza, contenido y alcance de la Declaración de París.

El surgimiento de fuertes relaciones con países emergentes, está acompañado del importante crecimiento económico y de las afinidades políticas que tiene el actual Gobierno con algunas naciones, lo que ha permitido que se genere un canal de financiamiento no tradicional y sin muchas condicionales. Es así que aparecen en la cartera de negociaciones países que ponen a disposición del Gobierno créditos cuyo destino no se relaciona con el desarrollo (por ejemplo, la compra de un satélite a China y armamento a Rusia).

Como percepción de una parte representativa de la sociedad civil, la presencia de los países emergentes conlleva la expansión de su política exterior de inversión privada, acompañada de un alto valor político más que técnico, lo cual rompe toda institucionalidad de la inversión pública y de sostenibilidad, ya que se trata de un apoyo coyuntural. En este sentido, las ONG españolas ven con cautela la aparición de los financiadores emergentes, ya que es el nivel de consumo de

sus sociedades lo que les impulsa a expandir sus influencias económicas, que a través de alianzas políticas y no sostenibles, buscan concretar operaciones comerciales más que de cooperación.

#### *VI.4. El papel de los países de la UE y la Comisión Europea*

Actualmente Bolivia recibe la ayuda de ocho países miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega y Suecia) y la Comisión Europea. Los estados miembros de la UE y la Comisión Europea aportaron aproximadamente el 60 por 100 de toda la AOD en 2007. Durante los últimos dos años Bolivia recibió ayuda substancial de países que no son considerados como donantes tradicionales tales como Venezuela y Brasil, lo cual ha reducido la importancia tradicional de los donantes bilaterales, incluyendo los países de la UE y la Comisión Europea.

Entre los donantes de la UE no existe una reflexión clara sobre el enfoque de PRM y el rol de sus gobiernos al respecto, especialmente cuando se busca un mismo discurso para hablar de lo comercial, de la inversión privada o de la cooperación.

A pesar de que Bolivia es un país prioritario para varios donantes, el contexto de crisis económica mundial en el que numerosos países están contrayendo su gasto público, parece apuntar una reducción de los flujos de AOD destina-

dos al país por lo menos en el corto y medio plazo. Por otra parte, parece que se avecina un giro político en los gobiernos de ciertos países europeos; algunos nuevos gobiernos –desde una óptica conservadora– no sitúan a la cooperación como elemento primordial en su política exterior. Evidentemente, estas son circunstancias ajenas a Bolivia, que pueden poner en riesgo el trabajo realizado en relación a la agenda de eficacia o la división de trabajo. Un ejemplo reciente del efecto de cambios políticos en Europa se observa en el anuncio de la salida de Dinamarca de Bolivia (debido a una decisión global de reducir la fragmentación geográfica) o la reducción de fondos de la cooperación bilateral española (debido al reciente ajuste presupuestario).

Para profundizar el debate interno entre los países de la Unión Europea, se ha constituido el Grupo de los Jefes de Cooperación, que busca consolidar posiciones comunes de estos países sobre temas específicos y en el que se pueden lograr compromisos. En el escenario de los Jefes de Cooperación de la UE se trabajan los mandatos supranacionales de la UE, los cuales deben posicionarse sobre los nacionales, aunque esta situación aún es retórica. Esta es una diferencia con el GRUS, el cual no tiene mandatos vinculantes que hagan que «todos» actúen de similar manera.

En noviembre de 2008 Bolivia fue seleccionada por la Comisión Europea para realizar un seguimiento de la implementación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo (documento publicado en 2007). Dinamarca y España decidieron coordinar este proceso conjunto que consiste en varias actividades, empezando con la elaboración de un mapa de la cartera de los donantes de la UE por sector. A continuación, se debían analizar las ventajas comparativas de cada uno de ellos. El resultado final debe ser la definición de oportunidades de salida de sectores y de delegación<sup>6</sup>. En Bolivia se avanzó en estas actividades pero no se llegaron a implementar cambios significativos, por lo que el número de operaciones de cooperación delegada es bastante bajo.

Durante la presentación de Bolivia ante los directores generales de la UE en Bruselas en febrero de 2010 se expusieron diversas razones por las cuales el progreso ha sido lento. En primer lugar porque el gobierno no ha asumido un papel activo en el liderazgo del diálogo sobre la División de Trabajo de los donantes. El tema de la sobre presencia en algunos sectores y la ausencia en otros sectores (sectores huérfanos) no se ha tratado, o el gobierno no lo ha considerado como un problema. Mientras que el MPD considera la concentración de

---

<sup>6</sup> Véase «Monitoring Report. EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity Monitoring of the Status Quo (November 2008). A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity. 30.1.2009», EUROPEAID, 2009.

los socios para el desarrollo en pocos sectores como una ventaja, los ministerios sectoriales y los niveles subnacionales no lo perciben de la misma manera, ya que prefieren mantener el mayor número de socios posible y de esta manera asegurarse así el acceso a múltiples fuentes de financiamiento.

Por otro lado, entre los donantes europeos no hay mucha voluntad para abandonar sectores, delegar apoyo y limitar la ayuda para optimizar resultados y recursos. Además, la dependencia respecto a las sedes, en el caso de algunos donantes, complica los procesos generados en el terreno, como sucedió con Dinamarca, que en el mes de abril de 2010

anunció que dejaría Bolivia en los próximos años.

Aunque el panorama puede cambiar ahora que se ha consolidado la transformación política en el país que afectó la estabilidad del gobierno y su posibilidad de atender este proceso, no parece claro que existan incentivos suficientes para avanzar mucho más.

## VII. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

España el año 2007 se posicionó como el donante cuyo incremento de AOD

CUADRO 3. AOD desembolsada a Bolivia por principales donantes (millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cambio 2008/2001
Alemania	52	72	44	75	51	47	40	53	2,03 por 100
Japón	66	38	32	51	41	100	37	35	-46,17 por 100
Países Bajos	73	63	50	48	47	34	48	41	-43,49 por 100
<b>España</b>	30	31	52	55	67	52	75	93	213,24 por 100
Suecia	20	16	23	29	21	18	26	28	36,30 por 100
EE.UU.	119	128	248	138	140	193	122	124	4,01 por 100
Com. Europea	27	23	73	37	39	52	44	44	63,95 por 100
Banco Mundial	90	98	138	118	63	30	15	24	-72,92 por 100
BID	72	92	179	82	100	42	36	39	-45,40 por 100
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>689</b>	<b>938</b>	<b>785</b>	<b>643</b>	<b>850</b>	<b>477</b>	<b>628</b>	-15,58 por 100

Fuente: OCDE Query Wizard for International Development Statistics.

hacia Bolivia ha sido el más significativo (45 por 100) con relación a los demás cooperantes, que en su mayoría redujeron su ayuda.

Para el Gobierno, España representa un donante que dialoga y coopera, pero tiene ayuda que no pasa por el canal oficial (ONG y Cooperación Descentralizada), lo que provoca que en ciertas ocasiones su actuación no se adecue al contexto y la realidad del país. El accionar de las ONG debería sujetarse a la norma y programa de Gobierno y estar vinculado a la orientación del desarrollo que se defina por el Estado.

Existe una percepción generalizada entre los actores consultados de que, debido al enfoque de PRM vigente en Latinoamérica y la posible aplicación rigurosa de la división del trabajo (DdT), especialmente en lo que respecta a la focalización geográfica, España puede posicionarse como el líder en Bolivia y en la región.

El papel de España en la agenda de eficacia en Bolivia es central, aunque aun precisa fortalecer la complementación y coordinación con otros donantes y con los actores de su cooperación (Cooperación Delegada, Multilateral y ONG). El papel que se defina que tenga que jugar España en este nuevo escenario, debe estar basado en un mandato institucional más que en la voluntad circunstancial de los representantes en terreno. Es importante señalar que durante el 2010, la cooperación española tiene que diseñar su marco de asocia-

ción, instrumento que detallará las nuevas orientaciones acordadas entre los actores de la Cooperación Española en Bolivia, los donantes y el Gobierno.

El periodo 2007-2009, fue relevante para las acciones de eficacia de la cooperación española en Bolivia, resaltando la participación activa para la creación del GRUS, el apoyo financiero y técnico para la elaboración del Informe de País de la Primera Fase de Evaluación de la DP (único en América Latina), la creación el 2008 del Grupo de DdT en Bolivia como mandato de la Comisión Europea (*Fast Track Initiative on DoL*) que designó en Bolivia a España (con el apoyo de Dinamarca) el Punto Focal para el seguimiento e implementación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, la realización del estudio «Evaluación del Programa de la AECID en Bolivia con relación a los Principios de la DP» iniciativa que la AECID presentó como un Práctica Exitosa en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de Accra y la decisión de asignar los fondos de las subvenciones de 2009 directamente a las contrapartes, para que sean ejecutados utilizando los sistemas públicos de finanzas.

## VIII. PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN EN BOLIVIA

El actual Gobierno de Evo Morales tiene una proyección de inversión de más de 30.000 millones de dólares en los próxi-

mos cinco años, para lo cual está analizando varias opciones de financiamiento, más allá de las tradicionales vías de donación y créditos de organismos multilaterales. Dado que la brecha entre los fondos disponibles y los requeridos es muy grande, el Gobierno boliviano está estudiando recibir créditos de países emergentes (Venezuela, China, Rusia e Irán, entre otros), de la banca comercial y hasta emisiones de bonos en el mercado internacional, fuentes de financiamiento que estarán orientados a la consolidación de empresas estratégicas (petróleos, energía, telecomunicaciones, transporte, etc.), dejando a la cooperación tradicional los espacios sociales y de lucha contra la pobreza, que serán los de menos recursos disponibles. Así pues, la salida de donantes tradicionales y/o la reducción de la asignación de fondos puede ser compensada con otros actores financieros y/o con recursos propios que en los últimos años se han incrementado significativamente.

Para acompañar este proceso, es importante que la institucionalidad de la entidad pública rectora de la cooperación internacional se fortalezca y se consolide. De lo contrario, el diálogo se mantendrá disperso sin una visión integral sectorial ni territorial.

### *VIII.1. España y la UE en Bolivia*

Con la reciente noticia de salida de Dinamarca de Bolivia y el proceso de DdT que se está impulsando en el país, la coope-

ración española se enfrenta al reto de asumir un papel de facilitador del diálogo político y técnico en el país. Para asumir con garantías ese papel es necesario primero profundizar los niveles de coordinación al interior de los actores de la cooperación española (ONG y cooperación descentralizada) como con los actores nacionales y subnacionales de Bolivia, lo cual se verá de algún modo reflejado en el próximo Marco de Asociación.

España tiene que jugar un papel de bisagra entre el movimiento político de Bolivia y la UE, debe tener una capacidad de análisis globales y traducir las visiones del país para que Europa entienda que no son las mismas que se perciben desde el Norte. Es importante preguntarle a Bolivia qué quiere de España y de Europa, dejar atrás el pasado de «madre patria» y dialogar de igual a igual en temas comerciales, económicos y de nuevos enfoques de cooperación, manteniendo un mismo discurso cuando se trate temas comerciales o de cooperación.

### *VIII.2. Sociedad civil, ONG y actores subnacionales*

La sociedad civil en Bolivia responde a una naturaleza diversa y compleja. Las ONG constituyen tan solo una pequeña parte de ésta, por lo que conviene evitar hacer una lectura excesivamente gruesa que equipare ONG y sociedad civil. Los donantes tienen a trasladar su concepción de la sociedad civil al análisis de la sociedad civil boliviana, sin entender que

no hay diferencia entre la sociedad civil y la sociedad política. En Bolivia existen diversas expresiones y visiones del país, que aún no llegan a concertarse, ya que todavía predomina la agenda política, la cual enfrenta a las partes. Por lo tanto, la cooperación tendrá que mejorar su capacidad de comprensión de la diversidad de expresiones regionales, culturales y económicas, generando canales que recojan esa diversidad y no sólo la visión del Gobierno de turno o de ONG.

Las ONG en Bolivia son un actor importante pero invisibilizado por el Gobierno central y por la misma cooperación. Es por este motivo que la comunidad de donantes ha conformado un grupo específico<sup>7</sup> para analizar, en un principio, la incidencia financiera y territorial de las ONG en la cooperación en Bolivia. Como resultado de este ejercicio, se ha reconocido que España e Italia son los donantes que de algún modo intentan integrar a las ONG en sus estrategias de país. Como parte del proceso de cambio en Bolivia, los actores concluyen que la participación de lo subnacional se dará cuando se consolide el nuevo escenario regional de Bolivia previsto en la NCPE, el cual será un camino complejo y largo. Lo importante es que se reconoce como un actor clave que tiene una mirada cercana de las necesidades locales, mejor que el Gobierno central.

La cooperación y el Gobierno central han monopolizado la gestión de la financia-

ción y de la asistencia técnica. Es momento de generar una nueva arquitectura que incorpore a los actores subestatales reconociendo sus fortalezas y favoreciendo la superación de sus debilidades.

### *VIII.3. La puesta en práctica de la agenda de eficacia*

El alineamiento es un principio básico para la eficacia que abarca varias dimensiones: la demanda del Gobierno, los contextos de aquella demanda (políticas de desarrollo claras, institucionalidad y capacidad de gestión) y los mandatos sectoriales y políticos de sede. Por ello, no se debe asumir que son exclusivamente el Gobierno central y el donante los que definen el alineamiento, sino que es necesario diseñar espacios innovadores que incluyan a la sociedad civil, a los gobiernos subnacionales y a las ONG.

Habrá que analizar si realmente los gobiernos desean una relación coordinada, ya que cada actor (bilateral, multilateral, ONG o emergentes) pueden satisfacer sus necesidades de manera individual. Se percibe que la variable dominante en la negociación con el Gobierno de Bolivia no es el instrumento de cooperación que aplique cierto donante o financiador, sino el mecanismo de financiación, el cual se busca que sea oportuno, incondicional, con el mínimo de trámites burocráticos

---

<sup>7</sup> Grupo de ONG, compuesto por Canadá, España, Italia y Bélgica.

y en especial, se obtengan montos significativos.

El mecanismo de coordinación en Bolivia está en proceso de madurez, pero aún no está lo suficientemente consolidado como para aglutinar la posición común de todos los agentes de desarrollo presentes en Bolivia. Las decisiones claves se dan en el campo bilateral más que en los espacios de concertación.

El trabajo del GRUS es aún débil, el Gobierno no se apropia del mismo y no existen acciones concretas realizadas de manera conjunta que hayan nacido de su seno, sin embargo hay que valorar su existencia y su capacidad de autoevaluación, bases que contribuirán para posibles acciones conjuntas, siempre que exista voluntad y capacidad de hacerlo.

Los grupos sectoriales tienen una mejor proyección sobre el diálogo, siempre que sus metas sean de largo plazo y no de corto plazo, como sucede actualmente. En estos espacios se combinan capacidades del factor humano e intereses sobre el sector, lo cual posiciona mejor o peor a un donante, lo que denota una necesidad de profundizar sobre las ventajas comparativas que posicionen a una agencia, y no a una persona, en un papel de líder dentro de un sector, situación en la que la División de Trabajo puede jugar un papel orientador.

#### *VIII.4. El enfoque de País de Renta Media*

En general la orientación de PRM proporciona un contexto amplio donde cualquier donante puede adaptarse en función de los elementos que conforma su política exterior. Para muchos donantes la cooperación es el eje para las relaciones bilaterales, por lo que muchas embajadas en Bolivia tienen su razón de ser por el hecho de que existe un canal de cooperación con el país.

Antes de aplicar fríamente el indicador del PRM como criterio para salir de un país, habría que hacer una reflexión sobre la relación del enfoque de PRM con la agenda de eficacia, ya que pareciera que son asimétricas. Es mejor adaptar la gestión de la cooperación a los modelos de desarrollo que basarse en un solo indicador.

Se considera que el enfoque PRM no establece indicadores de redistribución de la renta, por lo tanto el grado de vinculación de PRM para tomar una decisión depende de la política de cada país donante tenga hacia un país, razón por la cual no es el único, sino una mezcla de varios criterios: se debe considerar que países son «frágiles» en base su línea de pobreza, focalización en programas específicos, prioridad geográfica o sectorial que tiene la autoridad en sede, que vinculación se tiene con los ODM, y la tradición o vínculo con el país (económico, comercial, cultural).

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE

Ignacio Martínez

### I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN CHILE Y EN EL CONTEXTO REGIONAL

Chile es uno de los países latinoamericanos que ha experimentado un desarrollo más significativo en las últimas décadas, crecimiento que ha sido más acusado en las dos últimas, con la transición y consolidación democrática. Reflejo de esta evolución, el país, que en 1980 contaba con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,748 avanzó a un IDH de 0,795 en 1990 y a uno de 0,849 en el año 2000, para alcanzar el 0,878 en 2007, lo que lo sitúa en el puesto 44.º del ranking mundial en función del IDH (PNUD, 2009). Según datos del Banco Mundial, la economía chilena es la que más rápidamente ha crecido en los últimos 15 años en toda la región latinoamericana, con una tasa promedio de crecimiento anual per cápita del 4,1 por 100<sup>8</sup>. Estas cifras han supuesto que Chile fuera el primer país sudamericano en ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización a la que pertenece desde enero de 2010. A pesar de los avances experimentados, Chile afronta problemas relativos a su modelo de desarrollo y a su dificultad para extender los beneficios

alcanzados al conjunto de la población. Se trata de uno de los países más desiguales de la región latinoamericana, como muestra su índice de GINI, que en 2006 fue de 0,517, lo que lo sitúa como el quinto país latinoamericano con mayor grado de desigualdad (CEPAL, 2009).

Si en el ámbito doméstico uno de los principales desafíos de Chile consiste en la superación de la desigualdad existente y el logro de la cohesión social; en clave externa, fundamentalmente en el contexto regional, el país también se enfrenta a retos relevantes. Diferentes observadores coinciden al afirmar que Chile no está desarrollando una posición de relevancia en la región, razón por la cual afronta el reto de ejercer un papel más activo en el contexto latinoamericano que le permita promover en mayor medida el diálogo regional. En este escenario el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, en el que Chile asume un doble papel como receptor de AOD y como socio de cooperación Sur-Sur, ofrece al país una buena oportunidad de ejercer un mayor liderazgo en América Latina, tal y como le reclaman algunos socios regionales y el propio país reconoce como una responsabilidad (AGCI, 2010, p. 20).

---

<sup>8</sup> En [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/CHILEINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22318881~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500484,00.html>], consultada el 7 de mayo de 2010.

El presente capítulo se dedica a analizar las capacidades que Chile atesora, las circunstancias del entorno y los apoyos de los donantes que pueden influir en el papel que el país ejerza en la región a través de la cooperación para el desarrollo.

No obstante, este análisis no está exento de dificultades ya que se realiza en un momento de transformaciones sustanciales en el país: un cambio de gobierno que, tras dos décadas de liderazgo de la Concertación, supone un claro giro ideológico, y los efectos del reciente terremoto, ocurrido en febrero de 2010, que indudablemente supondrá un cambio de prioridades para el país, así como para la propia cooperación chilena, que se verá afectada tanto en su faceta de país receptor como en la de socio de cooperación Sur-Sur.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE

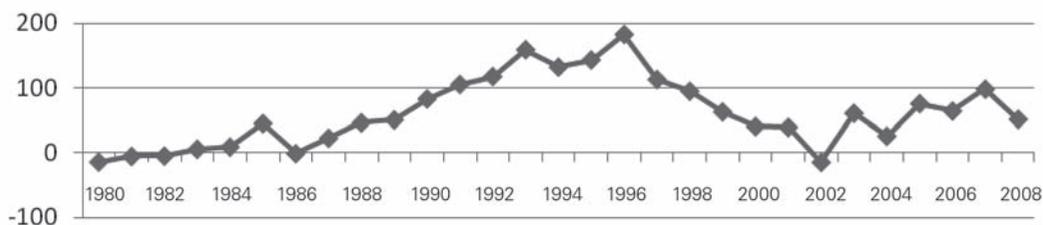
### *La AOD en Chile*

En las últimas décadas la AOD en Chile ha experimentado diferentes comporta-

mientos. A grandes rasgos, se pueden identificar tres etapas en función de los flujos de ayuda dirigidos hacia el país: los años de la dictadura, en los que la ayuda fue poco significativa e incluso en algunos años negativa; los primeros años posteriores a la dictadura y de transición a la democracia, caracterizados por un notable aumento y, por último, el periodo comprendido entre el año 1997 hasta la actualidad, en el que a un claro descenso de la AOD en el cambio de siglo ha seguido un comportamiento errático que describe una tendencia al alza (Gráfico 1).

Durante la dictadura, la AOD dirigida a Chile fue muy limitada a excepción de la ayuda prestada por Alemania, Japón, Países Bajos, EEUU y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una gran parte de la cooperación internacional recibida por Chile durante estos años fue de origen privado, y se canalizó a través de ONG. Esta cooperación estaba orientada fundamentalmente al fortalecimiento de la sociedad civil y a la defensa de los derechos humanos.

GRÁFICO 1. *AOD total países CAD en Chile 1980-2008 (millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

El fin de la dictadura en Chile y la transición a la democracia supuso un aumento de la AOD. En este periodo la ayuda recibida, a diferencia de la etapa anterior, tuvo un origen muy diverso. Fueron numerosos los donantes con una ayuda significativa, entre ellos se encontraron Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y la Comisión Europea. Se trató de un periodo de vital importancia para la cooperación chilena, en el que se creó un órgano de gestión, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), y se desarrolló una política de cooperación internacional, con la consiguiente priorización de líneas estratégicas sectoriales y geográficas. Así pues, se puede hablar de la construcción en este periodo de un sistema de cooperación internacional con un órgano de gestión específico, AGCI, dependiente del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Paradójicamente, la reubicación de Chile entre las prioridades de los donantes y la consiguiente institucionalización tuvo un efecto indeseado: el divorcio entre numerosas organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno chileno. Aunque existen diversas interpretaciones de este hecho son varias las voces que apuntan una explicación apoyada en tres razones: en primer lugar la puesta en marcha de nuevas instituciones para gestionar la cooperación internacional absorbió una parte significativa de los recursos humanos de las ONG, socavando así la capacidad de acción de estas; en segundo lugar comenzó a

producirse una relación de competencia por la creciente AOD destinada al país y, en tercer lugar, seguramente la razón más importante fue que la incipiente política pública de cooperación gestada en el país no contempló a las organizaciones de la sociedad civil como socios estratégicos, deficiencia esta que se ha arrastrado hasta la actualidad.

La tercera etapa de Chile como país receptor de AOD comienza en el año 1997, con el inicio de una pronunciada tendencia decreciente de la ayuda recibida por el país. Una parte importante de los países que en el periodo anterior habían desembolsado más ayuda comienza en estos años a reducir su AOD. Desde el año 2002, sin embargo, la AOD destinada a Chile ha mostrado una tendencia creciente y errática. El volumen de ayuda recibida por Chile apenas representa el 0,1 por 100 del PIB del país (según datos del CAD/OCDE), por lo que puede afirmarse que en términos generales apenas acusa la volatilidad mostrada por la ayuda.

### *II.1. El sistema chileno de cooperación internacional*

Existe un cierto consenso entre los diferentes actores que participan en la cooperación internacional en Chile al identificar algunas de las fortalezas y debilidades que presenta el país. El punto de partida que da origen a la reflexión de los distintos actores hace referencia a las potencialidades que encierra Chile

como actor de cooperación en la región, como consecuencia del proceso de desarrollo experimentado por el país que ha dado lugar a instituciones con una gran capacidad técnica. Existe, empero, coincidencia al afirmar que la cooperación chilena no está siendo capaz de canalizar sus potencialidades a través del sistema de cooperación internacional. Una de las razones de esta incapacidad es la ausencia de una política claramente definida de cooperación internacional que guíe el conjunto de las acciones de la cooperación chilena y, junto a ello, que el país carece actualmente de un sistema de cooperación internacional articulado, con las funciones de planificación estratégica, actuación operativa y administración plenamente definidas.

### *Variedad de actores*

La doble posición de Chile en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo entraña una dificultad añadida a la ya compleja tarea de construcción de un sistema de cooperación internacional. La recepción de AOD en las áreas en las que el país aún acusa deficiencias, junto a la posición de Chile

como país de renta media y su creciente aportación de asistencia técnica a sus socios regionales, ha dado lugar a la participación de un importante número de instituciones chilenas en la gestión de la cooperación internacional. Además, el estado todavía transitorio del país en el sistema de cooperación internacional sitúa a los actores de la cooperación chilena en un proceso de ajuste, aprendizaje y definición de roles.

Además, para entender el desafío ante el que se encuentra la cooperación chilena es importante tener en cuenta que se trata de un sistema de cooperación altamente descentralizado y formado por un elevado número de actores: una buena parte de los ministerios e instituciones públicas del país que actúan como ejecutores de acciones de cooperación<sup>9</sup>, y AGCI, cuya función es la de administrar dicho sistema<sup>10</sup>.

### *El papel de AGCI en la cooperación chilena*

El rol de AGCI en la cooperación chilena es, sin duda, un papel importante

<sup>9</sup> Los principales ministerios que ejecutan acciones de cooperación son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Justicia, Ministerios de Agricultura. Junto a ellos, otros actores públicos desarrollan acciones de cooperación, entre los que destacan la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Fundación Integra, la Dirección de Relaciones Económicas (DIRECON) de la Cancillería, Pro-Chile y Cooperación de Fomento de la Producción (CORFO).

<sup>10</sup> Concretamente la Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile de 19 de julio de 1990 afirma en su artículo 17 que la finalidad de AGCI es «apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulsa el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional». Asimismo, dicho artículo añade que la «Agencia tiene la finalidad de implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo».

pero, como reconocen desde la propia agencia y coinciden en señalar diferentes observadores, se trata de un papel insuficiente para configurar un sistema de cooperación que logre desarrollar una acción coherente y coordinada en respuesta a una mirada estratégica de conjunto, tanto en relación a la cooperación que recibe como a la que ofrece a sus socios.

Existe, sin embargo, una diferencia en la percepción que tiene la propia AGCI sobre el papel que juega dentro del sistema de ayuda y la que tienen otros actores, tanto donantes bilaterales como multilaterales y observadores externos. Desde AGCI se apunta que el papel de la agencia consiste en articular el sistema de cooperación chileno a través de la búsqueda de la adaptación en la medida de lo posible de los programas de desarrollo más exitosos de Chile a los países socios. Asimismo su función de articuladora del sistema consiste en dar orientaciones a los ministerios, sufragar los gastos de los funcionarios que van a realizar las misiones en el exterior y la organización de seminarios. AGCI también administra fondos de cooperación. Sin embargo actualmente AGCI no está desarrollando un claro papel de articulador del sistema de cooperación. Desde la propia agencia reconocen que los ministerios chilenos, a excepción de las oficinas de relaciones exteriores de éstos, no tienen un gran conocimiento de AGCI. Este desconocimiento, además, se ha acentuado con el nuevo gobierno.

Los problemas para articular un sistema de cooperación no sólo residen en las capacidades de AGCI, sino que la descentralización de esta cooperación y la función claramente apegada a la ejecución de los ministerios dificultan una visión integral por parte de estos de la cooperación chilena como una política global, más allá de su acción individual. Esta visión compartimentada por parte de los distintos actores del sistema chileno de cooperación supone, en la práctica, una resistencia a los esfuerzos integradores y de coordinación de la cooperación en Chile.

### *El sistema de información*

La cooperación chilena no ha desarrollado hasta la fecha un sistema de información adecuado para conocer con exactitud la dimensión de su cooperación, favorecer una gestión transparente y facilitar ejercicios de evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas. Como respuesta a esta deficiencia, AGCI se encuentra inmersa en un proceso de definición de criterios estadísticos homogéneos que permitan desarrollar un sistema de medición en el que, además de computar los gastos objetivos y fácilmente cuantificables –como los gastos de los expertos chilenos en misiones de cooperación en el exterior–, también se compute el valor de la presencia de los expertos chilenos en el exterior. Éste es uno de los ámbitos en los que AGCI está desarrollando mayores esfuerzos y está logrando, como resultado, una mejor recolección, tratamiento y publicación de

la información relativa a la cooperación impulsada por Chile.

### *Los recursos humanos en la cooperación chilena*

La institucionalización que la cooperación chilena ha experimentado desde los años noventa hasta la actualidad ha contribuido a la generación de un cuerpo de recursos humanos estable<sup>11</sup> y dedicado específicamente a la gestión de la cooperación internacional a través de AGCI. Junto a este personal, la cooperación chilena se nutre de los recursos humanos de los ministerios e instituciones públicas, que si bien no se dedican específicamente a labores de cooperación internacional, son los que ejecutan las acciones de cooperación. Este modelo cuenta con ventajas e inconvenientes: entre las ventajas destaca el grado de especialización y la capacidad técnica de su personal, que dota a la cooperación chilena de un alto nivel técnico y un elevado grado de especializado en determinados sectores. Sin embargo, los inconvenientes también son significativos, ya que los recursos humanos técnicos no se dedican exclusivamente a la cooperación, por lo que esta depende de la disponibilidad de los funcionarios de las instituciones chilenas. Como consecuencia, la cooperación chilena está supeditada a las agendas y los ritmos de estas instituciones, lo que limita su capacidad de desarrollar acciones integrales y a largo plazo.

### *El papel de la sociedad civil*

Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado no se han restablecido desde que se produjera la mencionada brecha a principios de la década de los noventa a raíz de la institucionalización de la cooperación internacional.

Las organizaciones de sociedad civil chilena están desarrollando una incipiente reflexión acerca de su propio papel como actores de cooperación Sur-Sur. Hasta la fecha apenas existen organizaciones que estén desarrollando este tipo de acciones, sin embargo cada vez hay mayor interés en impulsar la cooperación con las organizaciones sociales de otros países de la región. Las ONG, empero, se enfrentan a varias dificultades en esta tarea: no existe un espacio para estos actores en el sistema de cooperación chileno, tampoco se han desarrollado vínculos formales ni informales de relación con AGCI, ni se han promovido encuentros entre Gobierno y sociedad civil que favorezcan el intercambio –o contraste– de ideas, ni líneas de financiación específicas en materia de cooperación Sur-Sur para organizaciones de la sociedad civil.

El inexistente papel de la sociedad civil en la cooperación internacional en Chile, a excepción de contados casos, ha supuesto una limitación, como coinciden en afirmar la totalidad de actores consultados, para la cooperación chilena. A pesar de este diagnóstico com-

---

<sup>11</sup> AGCI cuenta con una plantilla de 61 personas.

partido, y del reconocimiento de AGCI de su responsabilidad en esta deficiencia, no existen claras perspectivas de revertir esta situación al no encontrarse la participación de la sociedad civil entre las prioridades gubernamentales.

## II.2. Modalidades y tendencias de la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

Chile está tratando de asumir, a través de sus acciones de cooperación Sur-Sur, una mirada regional capaz de favorecer una mayor integración latinoamericana, en línea con su política exterior (AGCI, 2010, p. 40). Esta cooperación se lleva a cabo a través de tres modalidades distintas: asistencia técnica, volun-

tarios, y formación y capacitación de recursos humanos en Chile.

Chile no cuenta en la actualidad con una política específica de cooperación internacional. Durante el recientemente finalizado gobierno de Michelle Bachelet la orientación de la cooperación chilena se ha inscrito en la política exterior del país y se ha articulado temáticamente en torno al fortalecimiento institucional para la definición de políticas públicas, fomento productivo (orientado a la pequeña agricultura familiar campesina), fomento de exportaciones, gobernanza, protección social, ámbitos en los que Chile atesora mayores fortalezas. Desde el punto de vista geográfico, también en el marco de sus intereses de política exterior, ha dirigido su cooperación

CUADRO 1. Aportación de Chile a través de acciones de cooperación triangular Sur-Sur y cooperación triangular por área geográfica 2006-2009 (dólares 2009)

	Asistencia técnica	Formación y becas	Cooperación triangular	Total periodo
Sudamérica	1.708.475	4.157.957	719.130	6.585.562
Centroamérica	679.556	1.898.963	714.350	3.292.869
Norteamérica	6.025.072*	480.748	-	6.505.820*
Caribe	1.379.363	1.578.574	118.612	3.076.549
Otras regiones	200.480	-	3.176	203.656
Proyectos regionales AL	3.846.275	-	1.576.114	5.422.389
TOTAL	13.839.221*	8.116.243	3.128.388	25.083.852*

Fuente: AGCI.

\* Esta cifra incluye un fondo conjunto de Cooperación Chile México que cuenta con 2 millones de dólares aportados por Chile y México a partes iguales.

CUADRO 2. *Aportación de Chile a través de acciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular por principales socios 2006-2009 (dólares 2009)*

	Asistencia técnica	Formación y becas	Cooperación triangular	Total periodo
Haití	1.195.857	590.079	-	1.785.936
Bolivia	721.896	937.556	116.455	1.775.907
Perú	318.954	835.873	96.684	1.251.511
Colombia	147.770	677.120	185.335	1.010.225
El Salvador	191.161	371.410	310.268	872.840
Paraguay	180.083	378.992	256.571	815.646
Ecuador	185.748	553.483	47.580	786.811
Costa Rica	163.643	322.400	138.667	624.710
Nicaragua	45.956	387.375	179.638	612.969
Guatemala	192.848	330.976	57.398	581.222
México*	25.072	480.748	-	505.820

Fuente: AGCI.

\* Además, existe un fondo conjunto de Cooperación Chile-México con una financiación conjunta de 6 millones de dólares.

hacia la región de América Latina y el Caribe, con especial atención en los últimos años a los países vecinos y «para-vecinales» (AGCI, 2010, p. 21). El nuevo Gobierno, como afirman desde AGCI, está tratando de priorizar la cooperación con Sudamérica y el Caribe.

En cuanto a las prioridades sectoriales la cooperación Sur-Sur chilena tiene un perfil diferente a la de otros países de la región. Es una cooperación orientada fundamentalmente a las áreas de fortalecimiento institucional, cuando en la región el 55 por 100 de las acciones están encaminadas al fortalecimiento de las

capacidades en el área económica. Así lo están el 70 por 100 de las acciones impulsadas por Cuba, el 60 por 100 de las impulsadas por Argentina y el 50 por 100 de Brasil y Venezuela (SEGIB, 2009, p.10).

Además de atesorar capacidad en ámbitos temáticos, desde AGCI consideran que Chile posee una serie de rasgos que constituyen una fortaleza para el país en relación a su papel como actor de cooperación Sur-Sur. En concreto, afirman su capacidad de mantener unas buenas relaciones con sus socios, marcadas por la horizontalidad. El hecho de que

se trate de un país pequeño que no se encuentra en competencia por papel regional –lo que constituye una clara referencia a Brasil–, sino que se define por la búsqueda de la neutralidad, y que ha mostrado una alta capacidad de diálogo y de atención a las demandas de sus socios son factores que, en opinión de AGCI, han contribuido a consolidar las relaciones con los aliados regionales y a eliminar en gran medida la asimetría que caracteriza las relaciones de cooperación internacional.

Por su parte, las acciones de triangulación ya eran una práctica habitual de la cooperación chilena en la década de los noventa. En los últimos años, empero, este tipo de cooperación se ha visto fortalecida en Chile como resultado de su reposicionamiento en el sistema de cooperación como país de renta media alta. Más concretamente en el año 2008 esta modalidad de cooperación se convirtió en una prioridad para la cooperación chilena, muy especialmente para AGCI. Así pues, Chile es el país más activo de la región en cuanto a cooperación triangular. Según datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), un 35 por 100 de las acciones de cooperación triangular de 2008 de la región tuvieron al país andino como «primer socio oferente». México fue el segundo con el 25 por 100 de las acciones (SEGIB, 2009, p. 11). Además, en la actual situación de cambio de gobierno algunas prioridades de la cooperación se están redefiniendo, tratando de impulsar la modalidad de cooperación triangular. Por su parte, los principales

donantes tradicionales aliados en materia de cooperación triangular son Alemania, Canadá, España y Japón.

Desde AGCI se argumenta esta apuesta por la cooperación triangular por la especificidad de esta modalidad, ya que permite una mayor vinculación entre la ayuda prestada y las necesidades de los socios receptores que otras modalidades de cooperación. Además, otra fortaleza de este tipo de cooperación reside en el hecho de que ofrece un marco muy adecuado para la complementariedad de los conocimientos y el aprendizaje mutuo entre un mayor número de socios.

### *II.3. La agenda de desarrollo en Chile*

La cooperación chilena, específicamente AGCI, reconoce la validez de diferentes agendas en la orientación de sus acciones y relaciones con los socios. La agenda de Países de Renta Media y los ODM son las que cuentan con el mayor respaldo en Chile, aunque ello no impide perseguir también el cumplimiento de la agenda de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, una vez más la discusión acerca de los distintos marcos y consensos internacionales sobre los que gravita la cooperación chilena se complejiza al calor de su doble posición como actor del sistema de ayuda.

El discurso de AGCI en la búsqueda de posicionamiento de Chile en el sistema

de cooperación internacional para el desarrollo se asienta de manera mayoritaria sobre la agenda de PRM. Esta agenda ofrece a Chile un marco en el que puede conjugar su papel de receptor de AOD en relación a los principales desafíos que afronta el país –cohesión social, equidad, innovación tecnológica, protección medioambiental, energías renovables, etc.– y, por otro, lo sitúa en la agenda de desarrollo como un país de referencia para la cooperación internacional en la región. Este posicionamiento doctrinal está sirviendo a Chile para sustentar su priorización de la modalidad de cooperación triangular y para impulsar la reflexión y el debate con el objetivo de incorporar progresivamente a los países de renta media como actores relevantes del sistema de cooperación internacional.

Una buena parte de los donantes comparte el posicionamiento doctrinal chileno en torno a la agenda de PRM. La cooperación española, la japonesa y la alemana, en este sentido, han tratado en los últimos años de potenciar el rol de Chile como actor de cooperación triangular y de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, son varios los donantes que creen que aunque Chile está suficientemente capacitado para desarrollar este papel, su sistema de cooperación le impide hacerlo con eficacia y solvencia.

La convergencia en torno a la agenda de PRM no se produce de manera tan clara en relación a la búsqueda de la eficacia de la ayuda. Los principales donantes en

Chile son firmantes de la Declaración de París, condición no compartida con el país socio, peso a lo cual desde AGCI afirman asumir la agenda de la eficacia de la ayuda, afirmación con la que no siempre coinciden los donantes. En cualquier caso, el poco peso relativo de la AOD en Chile y el tipo de cooperación desarrollada –cooperación triangular y acciones con un marcado carácter técnico– parece restar importancia a la aplicación de la Agenda de París en el discurso y las prácticas de los donantes, por lo que la tensión en relación a la agenda priorizada por los donantes y por Chile no es muy evidente.

La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular de Chile encuentran su marco general en los ODM, concretamente desde AGCI afirman que esta cooperación se orienta a los ODM 1, 4, 5 y 8: erradicar la pobreza extrema y el hambre, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

### III. LOS DONANTES EN EL PAÍS

En Chile están presentes una cantidad elevada de donantes tanto bilaterales como multilaterales. Una buena parte de ellos, no obstante, cuenta con una presencia poco significativa y, en muchos casos, decreciente (cuadro 3). Si se observan exclusivamente los datos de los dos últimos años como medida de la presencia actual de los donantes se

CUADRO 3. *AOD de los principales donantes en Chile 2001-2008 (en millones de dólares)*

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2001-2008
<b>Total</b>	<b>75,2</b>	<b>-7,3</b>	<b>85,6</b>	<b>58,0</b>	<b>151,7</b>	<b>87,2</b>	<b>120,7</b>	<b>73,0</b>	<b>644,3</b>
<i>Países CAD</i>	39,7	-13,7	61,4	26,4	76,0	64,6	98,2	52,1	404,9
Alemania	18,0	18,7	30,9	27,4	35,1	36,3	27,4	20,0	214,1
Comisión Europea	7,8	7,1	10,4	16,6	23,2	12,3	12,5	6,4	96,6
Francia	7,9	11,7	12,8	15,1	14,4	9,8	10,1	9,1	91,2
Noruega	0,7	0,4	0,6	3,8	0,1	0,0	38,8	0,1	45,0
España	-2,8	1,7	1,9	3,3	4,1	4,3	6,7	7,1	26,4
Canadá	0,6	1,6	2,7	3,5	3,8	2,5	3,4	2,5	20,9
Bélgica	2,6	2,3	3,5	2,1	1,9	0,8	0,9	1,0	15,3
Países Bajos	3,9	3,3	1,2	1,3	0,7	0,1	0,0	0,1	11,0

Fuente: CAD/OCDE.

puede concluir que Alemania, la Comisión Europea, Francia, España y Japón son los donantes con una mayor AOD en el país, aunque a excepción de España todos estos países redujeron su ayuda en 2008 en relación al año anterior.

Además de las diferencias en relación a la AOD de los distintos donantes, el papel que están jugando la mayoría de ellos en el diálogo de políticas y la construcción de la agenda de desarrollo en Chile, así como sobre el papel del país en la región, es poco significativo. Los socios bilaterales más activos en este sentido son Alemania, España y Japón. Desde el punto de vista multilateral, la Comisión Europea y el PNUD son los actores que están tratando de hacer una

mayor contribución a la agenda de desarrollo en Chile.

### *III.1. Principales donantes en Chile: Alemania y la Comisión Europea*

#### *La cooperación alemana en Chile: el papel de la GTZ*

La cooperación alemana, que comenzó su andadura en Chile en los años noventa, se orientó sectorialmente en los primeros años en ámbitos como la formación profesional, la protección medioambiental, el fomento productivo, la planificación regional o el desarrollo de energía renovable, entre otros. La

adaptación más importante ante el nuevo contexto de desarrollo del país comenzó a producirse entre los años 2004 y 2005, cuando los ámbitos en los que la GTZ había iniciado trabajando ya estaban consolidados. En este momento la cooperación alemana empezó a pensar en fórmulas más flexibles acordes a la necesidad del país, tanto desde el punto de vista temático como de las modalidades de cooperación: como resultado se impulsó la cooperación triangular y se puso en marcha el Fondo Reforma, una de las iniciativas más importantes de la cooperación alemana en el país.

En el año 2006 Alemania y Chile iniciaron acciones de cooperación triangular, motivadas por la idea de aprovechar experiencias comunes en ciertos temas sectoriales, y poner en común fortalezas que atesoraban Chile y Alemania en beneficio de un tercer país. Chile, además, ya contaba con experiencia de cooperación Sur-Sur, por lo que, en opinión de la GTZ, se trataba de un momento pertinente para impulsar la cooperación triangular.

En este periodo, el Ministerio de Cooperación alemán se planteó poner fin a la cooperación tradicional, para lo que puso en marcha un diálogo de políticas con Chile que dio lugar en 2007 a la creación del Fondo de Reformas, implementado de manera conjunta por AGCI y GTZ. Se trata de un fondo al que, previa licitación pública, pueden postular instituciones estatales con iniciativas

que corresponden a proyectos de reformas gubernamentales.

Además del Ministerio de Cooperación, el Ministerio de Medio Ambiente alemán también lleva a cabo acciones de cooperación en temas medioambientales, de energías renovables y eficiencia energética. No obstante, todos los programas, tanto del Ministerio de Cooperación como del de Medio Ambiente, responden a un enfoque basado en la transmisión de conocimiento y no tanto en el trasvase de recursos.

La cooperación alemana impulsada por el Ministerio de Cooperación está definiendo su estrategia de cooperación con Chile para tratar de seguir adaptándose al nivel de desarrollo alcanzado por el país. En este sentido, se plantea finalizar varias de sus líneas de trabajo a finales de 2010 o principios de 2011. La cooperación alemana, no obstante, continuará trabajando en Chile, pero lo hará con una menor intensidad y a través de programas regionales y de un programa de expertos.

### *La cooperación de la Comisión Europea en Chile*

Existe un acuerdo de asociación entre la Comisión Europea y Chile que abarca el periodo 2007-2013, acuerdo que se articula en torno a tres líneas de actuación: política, comercio y cooperación. En este contexto, la Comisión Europea ha elaborado, en diálogo con Chile, una estrategia para guiar su trabajo de coope-

ración. Así pues, el *Documento Estrategia País – Chile 2007-2013* trata de complementar las demandas de Chile en materia de desarrollo y el valor añadido que la Comisión Europea puede aportar en este ámbito. Las prioridades identificadas por la Comisión Europea para su cooperación con Chile son la cohesión social y la innovación, con especial atención a la competitividad<sup>12</sup>.

El desarrollo operativo de la estrategia de la Comisión Europea se divide en dos periodos diferenciados. El primero de ellos comprende la etapa 2007-2010, en la que se han desarrollado 13 proyectos –siete en materia de innovación y seis orientados hacia el ámbito de la cohesión social–, y el segundo, actualmente en proceso de definición, que abarca los años 2011-2013. La definición de las líneas de trabajo de este segundo periodo se enfrenta a la dificultad de mantener la coherencia con el diseño estratégico ante el nuevo escenario en el que se encuentra Chile, con el terremoto y las necesidades de reconstrucción del país. En este sentido, la planificación del próximo ciclo convive con la necesidad de articular, por un lado, la asistencia técnica para dar respuesta a las importantes capacidades técnicas de Chile, que demandan un tipo de cooperación altamente especializado y, por otro, la cobertura de nuevas necesidades generadas tras el terremoto y la contribución a una mayor cohesión social. Como se apunta desde

la Comisión Europea la reconstrucción va a ser una prioridad para el segundo ciclo de su actual estrategia de cooperación, desde una perspectiva de fomento de la cohesión social.

Asimismo, en el momento en el que se produjo el terremoto la Comisión Europea se encontraba en un proceso de reflexión acerca de la posibilidad de impulsar acciones de cooperación triangular con Chile. El cambio de escenario y las restricciones administrativas de la propia CE, sin embargo, están alterando estos planes y la cooperación continuará desarrollándose a través de la modalidad de cooperación bilateral para el desarrollo de acciones en Chile, por lo que no se plantea desarrollar fórmulas de cooperación triangular. Llama la atención, sin embargo, que el Comunicado conjunto resultante de la IV Cumbre UE-Chile, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010 afirma, en su apartado n.º 10 que ambos actores tienen la voluntad de trabajar conjuntamente en formas de cooperación como la triangular y la cooperación Sur-Sur.

### *III.2. Posiciones de donantes frente a la agenda de cooperación*

Como se afirmó anteriormente, la cooperación chilena encuentra en la agenda de PRM y en los ODM sus principales mar-

---

<sup>12</sup> La educación superior también estaba incluida entre las prioridades, pero no se han desarrollado acciones en este ámbito.

cos doctrinales y operativos de referencia. En relación a la cooperación que Chile lleva a cabo en la región, los ODM constituyen la agenda de referencia. Los principales donantes en Chile, por su parte, también comparten la visión de Chile en relación a la agenda de PRM y ODM. Sin embargo, su condición de miembros del CAD y firmantes de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra les conduce a priorizar la agenda de la eficacia de la ayuda. Ahora bien, esta situación, que podría generar dificultades en el diálogo de políticas se ve minimizada por el limitado peso que la AOD tiene en Chile y es afrontada de diferente manera por los distintos donantes. Desde la GTZ, por ejemplo, reconocen que existe una aproximación diferente con respecto a Chile al marco de la cooperación internacional, ya que la agenda de la eficacia, en su opinión, no es priorizada por el país. Por otro lado, son varios los donantes que afirman que, a pesar de ocupar un lugar importante en el discurso de la cooperación chilena, los ODM juegan un limitado papel en la puesta en práctica de las acciones de esta política.

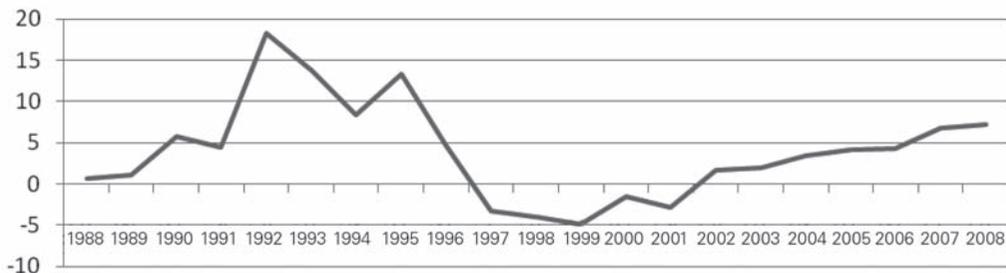
Son varios los factores que dificultan que finalmente la ejecución de la cooperación chilena se enmarque en una determinada agenda. En primer lugar, más que al consenso internacional en torno a una determinada agenda, la cooperación chilena responde a sus propios intereses en materia de política exterior, lo que la aleja del retórico alineamiento con la agenda internacional. En segundo lugar, las limitaciones institucionales y de ca-

pacidades, especialmente en referencia a los recursos humanos, así como la falta de una política de cooperación, impiden una ayuda a largo plazo y predecible.

Una de las prioridades de varios donantes –Alemania, España y Japón principalmente– ha sido el fortalecimiento del sistema chileno de cooperación internacional. Para ello, sin embargo, los donantes han seguido estrategias distintas: algunas agencias bilaterales de cooperación como AECID, JICA o la Comisión Europea desarrollan un diálogo directo con AGCI y a través de ella tratan de canalizar el conjunto de sus acciones. Otros donantes, como Alemania o el PNUD, llevan a cabo una cooperación más directa con los ministerios, lo que no implica que no exista trabajo con AGCI, como por ejemplo a través del Fondo de Reformas impulsado por GTZ.

Esta diferencia en los modelos de relación con el Gobierno chileno pone de manifiesto algunas de las inconsistencias de la cooperación chilena, al tiempo que evidencia las dificultades de cumplir con la agenda de la eficacia de la ayuda. En este sentido, el estricto seguimiento de la Declaración de París llevaría a los donantes a canalizar sus relaciones de cooperación a través de la institución locales encargada de la cooperación internacional. En el caso de Chile, dado el elevado nivel de descentralización de su sistema de cooperación internacional y del limitado papel que juega AGCI, se trata de una opción que limita la eficacia, por lo que los donantes que

GRÁFICO 2. *AOD española total recibida por Chile 1980-2008 (en millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

han optado por esta vía se ven más limitados en el desarrollo de una ayuda eficaz, ya que AGCI no tiene la capacidad de convocar a los ministerios y liderar una acción coordinada. Por lo tanto, el modelo desarrollado por los donantes cuya interlocución es directa con los ministerios da lugar a una ayuda más eficaz, aunque dicho modelo no responda a las directrices de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Por esta razón desde la Comisión Europea se reconoce la existencia de dificultades de cumplir con la Agenda de París en Chile. Ahora bien, como apuntan desde la CE el hecho de desarrollar todas sus acciones a través de AGCI también supone ventajas en términos de eficiencia, especialmente desde el punto de vista administrativo, para una cooperación con tan elevados niveles burocráticos como la de la Comisión. AGCI conoce a la perfección la normativa europea, lo que agiliza y facilita la gestión, hecho que no se produciría de la misma manera con una cooperación es-

tablecida directamente con los distintos ministerios.

#### IV. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

##### IV.1. *Evolución de la cooperación española en Chile*

La cooperación española ha pasado por diferentes etapas en los últimos años en Chile. Tras un crecimiento abrupto de la AOD coincidente con la transición a la democracia en Chile, la ayuda española experimentó niveles muy bajos, e incluso negativos entre 1997 y 2001, para iniciar una senda de crecimiento desde el cambio de siglo hasta la actualidad (Gráfico 2).

En la segunda mitad de la presente década se ha producido un cambio de estrategia por parte de la cooperación española en Chile. Su inclusión como país

preferente en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y la elaboración del Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 han supuesto un respaldo estratégico e institucional a la creciente AOD española en estos años, en contraste con la limitada cooperación y presencia institucional existente en los años del cambio de siglo. En este contexto de fortalecimiento de la cooperación española en Chile se planteó una nueva estrategia orientada en la cooperación triangular y el fortalecimiento de AGCI como actor central del sistema de cooperación chileno. Para ello se dedicaron esfuerzos a definir unas bases conceptuales sobre las que articular la cooperación con Chile, labor que se ha visto dificultada por la ausencia de una política chilena de cooperación.

Actualmente la AECID atraviesa un momento de transición: por un lado está tratando de definir una estrategia de salida en relación a su papel de donante tradicional y, por otro, se encuentra en proceso de definición de un nuevo marco de relaciones con el objetivo de priorizar la cooperación triangular y fortalecer el papel de AGCI.

#### *IV.2. La puesta en práctica de la agenda de eficacia y la agenda de PRM*

La actuación de la cooperación española en Chile se enmarca principalmente en la agenda de PRM y en la Agenda de París. El impulso que adquiere a partir de

2007 el papel de la AECID en el país responde a una visión de la cooperación informada por la agenda de países de renta media –aunque el retroceso producido en 2008 pareciera responder a una tensión no resuelta entre el posicionamiento ante esta agenda y el cumplimiento de los ODM, que aconseja la orientación de la ayuda hacia países de menor desarrollo–. No obstante, la priorización de nuevas modalidades de cooperación, en concreto la cooperación triangular, que ponen en valor las capacidades de Chile como actor de cooperación en la región, es un resultado de la lectura y aplicación de la Agenda de PRM por parte de la cooperación española.

Asimismo, a pesar de que la Agenda de París no se encuentra entre las prioridades de Chile, la apuesta por el impulso del sistema chileno de cooperación a través del fortalecimiento de AGCI, y la canalización de sus acciones a través de esta institución, reflejan la búsqueda por parte de AECID de cumplimiento con el principio de apropiación contemplado en la Declaración de París.

#### **V. PERSPECTIVAS**

Las transformaciones en la región latinoamericana, en la agenda de la cooperación internacional y en la agenda de desarrollo de Chile configuran un escenario que exige una mirada en continua adaptación por parte del propio país y de sus socios en materia de desarrollo.

Como se afirmó al inicio de este capítulo, la cooperación internacional –su agenda, sus canales y modalidades de gestión y las relaciones a las que da lugar– ofrece a Chile, y a sus socios, un medio a través del que definir su papel en la región y, con ello, contribuir a conformar un proyecto regional. Sin embargo, para abordar este posicionamiento e impulsar el papel de Chile como actor de cooperación en la región, el sistema de cooperación se enfrenta a una serie de retos, algunos propios y otros derivados de los cambios en el entorno, a los que dar respuesta.

Los dos fenómenos que están transformando significativamente el contexto chileno y la agenda de desarrollo del país son el terremoto sufrido por el país en febrero de 2010 y el cambio de Gobierno en marzo del mismo año. Ambos fenómenos, producidos con una diferencia tan solo de 11 días, son todavía demasiado recientes como para conocer su impacto en la cooperación chilena, tanto en la definición de sus prioridades como en el propio papel de Chile en el sistema de cooperación internacional.

### *V.1. El nuevo escenario con el cambio de Gobierno*

En relación al cambio de Gobierno, la mayoría de los actores consultados manifiesta una cierta incertidumbre sobre cómo afectará a la agenda de desarrollo del país en general y a la cooperación internacional en particular. A pesar

del desconocimiento de los planes del nuevo Gobierno por parte de varios de los actores consultados las perspectivas no son buenas en su opinión, ya que la cooperación internacional no se encuentra entre las prioridades del Gobierno de Sebastián Piñera.

La constitución del nuevo Gobierno, asimismo, puede debilitar la posición de AGCI dentro del sistema chileno de cooperación. Tras la renovación de equipos en los ministerios existe un desconocimiento entre los nuevos equipos y AGCI, lo que limita el papel que la Agencia puede jugar en el corto y medio plazo, ya que será necesario definir un nuevo marco de relaciones entre AGCI y los ministerios chilenos que ejecutan las acciones de cooperación. Asimismo, la continuidad del propio personal de AGCI es un requisito importante en la consolidación del papel de la Agencia y en la definición del marco de relaciones.

### *V.2. Las necesidades de reconstrucción en Chile tras el terremoto de febrero de 2010*

En relación con el terremoto, todos los actores consultados en esta investigación apuntan que va a cambiar las prioridades del Gobierno, y que puede inhibir el esfuerzo que ha venido haciendo Chile en los últimos años en materia de cooperación. Además del cambio de prioridades que puede ser pertinente como resultado de nuevas necesidades,

es importante tener en cuenta el impacto en la legitimidad que puede ocasionar en la cooperación de Chile con los países de la región ante la opinión pública chilena. Si no se produce un ejercicio de transparencia y pedagogía adecuado hacia la ciudadanía chilena puede no llegar a entenderse el hecho de que Chile desembolse recursos a otros países en un momento tan crítico como el que atraviesa el país. La cooperación chilena puede convertirse en algo impopular si no se dedican esfuerzos a explicar la importancia que tiene la solidaridad y la cooperación internacional, especialmente en momentos de crisis.

Además, existe la posibilidad de que los efectos del terremoto cambien el papel de Chile en el sistema de ayuda. Son varias las voces que afirman que Chile va a ver cómo aumenta la necesidad de recibir AOD, lo que puede tener dos efectos: el primero es que los donantes dejen de ver, en alguna medida, a Chile como un socio de cooperación triangular y como actor de cooperación Sur-Sur y vuelvan a verlo como un país receptor de AOD, con necesidades claras en este sentido. El segundo efecto es una posible incapacidad del sistema de cooperación de ajustarse a esta nueva realidad, ya que se plantea el interrogante de cómo puede afectar un retroceso en la posición de Chile en el sistema de cooperación, cómo puede gestionar este hecho cuando tiene una agencia con poca capacidad y que piensa principalmente en términos de donante. Varias personas entrevistadas en este estudio coinciden al afirmar

que Chile, y concretamente AGCI, no están preparados para ejercer el papel de receptor de AOD.

### *V.3. Fortalecimiento del sistema chileno de cooperación*

Más allá de los cambios en el contexto, la cooperación chilena afronta una serie de retos a los que dar respuesta. Se trata de desafíos, tanto para Chile como para sus socios, para contribuir a la consolidación de un sistema de cooperación internacional en el país y con ello su papel como actor de cooperación en la región. Es importante que el país avance en la definición de una política de cooperación –en diálogo con los agentes sociales y la sociedad civil– que responda a sus necesidades y capacidades, así como a las de sus socios.

La consolidación del sistema chileno de cooperación depende, además, del fortalecimiento de su principal actor: AGCI. En una cooperación como la chilena, con elevados niveles de descentralización, es importante contar con una agencia capaz de articular y coordinar las actuaciones de los actores que ejecutan las distintas acciones. Asimismo, es importante dotar a AGCI de la suficiente capacidad –recursos humanos– y apoyo institucional para que pueda definir posicionamientos estratégicos para el conjunto de la cooperación chilena. Para ello, es necesario que pueda ejercer un verdadero liderazgo y que además de su labor ejecutiva y administradora asuma

un rol más importante en materia de reflexión y definición de políticas de cooperación del Gobierno chileno.

Por último, el fortalecimiento del sistema de cooperación chileno será incompleto

sin la participación de la sociedad civil, lo que hace urgente su incorporación a los procesos de toma de decisiones y a la gestión de aquellas acciones en las que las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar valor añadido.

---

---

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PERÚ**

**Óscar Angulo**

### **I. RETOS GENERALES DE DESARROLLO EN PERÚ**

Desde el año 2002 Perú ha experimentado un crecimiento económico significativo, alcanzando su punto máximo en 2007 con un 8,5 por 100 del PIB. Según la CEPAL (2009) en 2009 Perú creció en un 0,8 por 100, estimando una recuperación en 2010 con un crecimiento del 5 por 100. Estos datos sitúan a Perú como el segundo país con mayor crecimiento económico en América Latina por detrás de Brasil. Aunque se estima que el país tendrá un déficit fiscal de 1,6 por 100 del PIB en 2010, éste es totalmente administrable para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entidad que estima una inflación del 2 por 100 y una apreciación de la moneda peruana del 3,5 por 100 con respecto a 2009 (MEF, 2009).

Con relación a indicadores de pobreza, según el IDH del PNUD en 2007, Perú ocupaba el puesto 78 del ránking mundial, mejorando su situación con res-

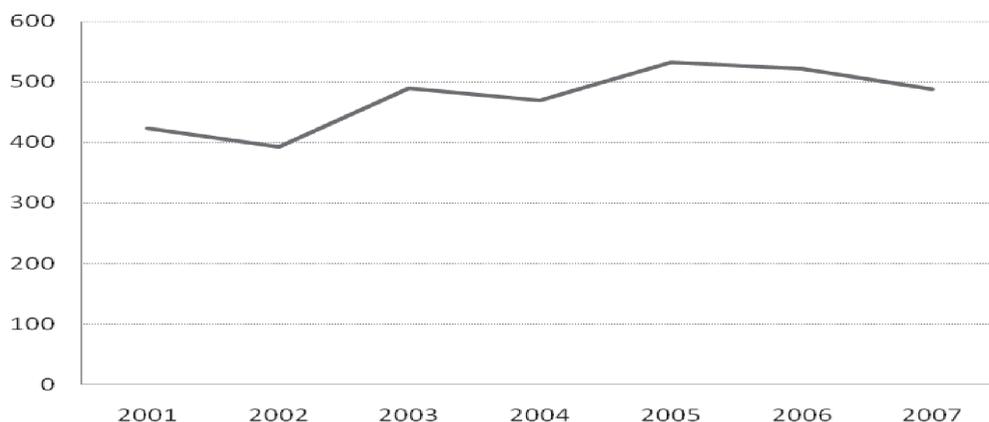
pecto a 2006, en que ocupaba el puesto 83. Este escenario coincide con el que ha marcado el MEF, que señala que la pobreza cayó del 48,7 por 100 en 2005 al 36,2 por 100 en 2008.

El PIB per cápita se ha incrementado, al pasar de 3.340 dólares en 2007 a 3.990 en 2008, situando a Perú como País de Renta Media Alta.

Todos estos indicadores, además de reflejar el crecimiento económico, sitúan al Perú en el primer puesto del ránking de menor riesgo país en la región, situación que contribuye a que sea altamente atractivo para inversiones privadas externas.

Para mantener este contexto favorable y mitigar el impacto de la crisis internacional el gobierno ha lanzado el Plan de Estímulo Económico (PEE), que consiste en una política fiscal contracíclica que representa el 3,4 por 100 del PIB para el bienio 2009-2010, y que se centrará en los sectores más afectados por la crisis.

GRÁFICO 1. *AOD total de países del CAD en Perú 2001-2008 (en millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos CAD/OCDE.

Asimismo, para mejorar el clima de negocios y estimular la inversión privada, se ha puesto en marcha el Plan de Mejora del Clima de Negocios para el periodo 2009-2011, cuya meta es lograr que en el año 2011 Perú tenga el mejor clima de negocios de América Latina y ocupe el puesto 25 del ránking mundial.

## II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN PERÚ

Tradicionalmente Perú ha sido un importante receptor de ayuda internacional. Sin embargo, debido al crecimiento económico que ha tenido durante los últimos años, la AOD ha descendido, especialmente a partir del año 2004, exceptuando en 2008 que, como resultado del terremoto

ocurrido en Pisco en 2007, el país recibió una importante cantidad de ayuda humanitaria y para la reconstrucción.

El volumen de la cooperación no reembolsable recibida por Perú representa para el año 2008 el 0,8 por 100 del PIB y el 2 por 100 del presupuesto público de dicho año. La participación de la financiación externa (crédito y donaciones) para el 2009 fue el 1,3 por 100 del PIB<sup>13</sup>.

### II.1. El sistema peruano de cooperación internacional

#### *Institucionalidad oficial de la cooperación*

La institucionalidad oficial de la cooperación en el Perú ha experimentado va-

<sup>13</sup> Datos de la APCI y MEF, 2009.

rios cambios a lo largo de las últimas décadas. Durante los años sesenta y setenta el organismo gestor de la cooperación internacional en los diversos sectores y regiones fue la Dirección General de la Cooperación Internacional, como parte del Instituto Nacional de Planificación, entidad que tenía la competencia de las acciones de planificación pública en esas décadas. Posteriormente en los años noventa dicha función fue encomendada a la Secretaría Ejecutiva Internacional bajo tuición del Ministerio de la Presidencia, que posteriormente se transformaría en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tomando un carácter más político y estratégico que técnico.

En 2001 el Gobierno de Perú decidió replantear la gestión de la cooperación internacional en el país, la cual debía estar basada en una visión estratégica vinculada a la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la democracia, voluntad que se concretó en 2002 con la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Es así que la APCI se establece como un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa, que tiene como función principal ser el ente rector de la cooperación técnica internacional, responsable de conducir, programar, gestionar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de de-

sarrollo y de las disposiciones que la regulan. Para normar el funcionamiento y organización de la APCI, en 2003 se emite el respectivo Reglamento de Organización y Funciones.

Cabe resaltar que la responsabilidad institucional de la coordinación y gestión con la Comunidad Internacional está definida por las condiciones financieras de la cooperación, si son fondos no reembolsables, corresponde a la APCI y si son fondos reembolsables, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el ámbito subnacional existe un marco normativo que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), el cual permite que se establezca un nivel subnacional de gestión (entidades públicas y ONG) y de coordinación con la cooperación descentralizada, lo cual ha generado capacidades locales sobre la gestión de la financiación externa, conformándose en algunos casos Mesas de Donantes Regionales. Para el periodo 2009-2010 se han elaborado cuatro Planes Regionales de Cooperación Internacional (para las regiones de Piura, Cuzco, Loreto y Huanuco).

### *Institucionalidad no oficial de la cooperación*

Desde la perspectiva de algunos representantes de la sociedad civil, la gestión de la cooperación internacional en Perú se produce entre gobiernos y no entre estados, lo que genera un escena-

rio muy restringido y de difícil acceso para la sociedad civil.

Para el Gobierno, los espacios de coordinación y participación de las ONG son las Mesas de Donantes Regionales. Así pues, es el ámbito subnacional el que se considera el espacio natural para el diálogo tanto con la sociedad civil en general y las ONG en particular. En relación a la sociedad civil, el Gobierno peruano reconoce que es necesario un mayor fortalecimiento –estructura y organización– en el ámbito local.

A diferencia de lo que ocurre en Bolivia, donde las ONG constituyen una parte pequeña y poco representativa de la sociedad civil, en Perú el colectivo de ONG es amplio y heterogéneo, y ha desarrollado unos vínculos sólidos con las organizaciones de base. Por este motivo se puede afirmar que las ONG en Perú son un buen reflejo de la sociedad civil y representan una buena parte de los intereses de ésta. En este sentido, para integrar a la sociedad civil en los procesos de la ayuda, primero hay que reconocer la autonomía de visión que tienen las ONG y su rol distinto de la cooperación oficial, por lo que su alineación directa con la política de un gobierno no es factible, más aún cuando éste se orienta más a un proceso de fiscalización que de buscar alineamiento y apropiación democráticos que respete y valore las ventajas de las organizaciones sociales.

## II.2. Modalidades y tendencias de la cooperación

Con el objeto de analizar modalidades de cooperación, que no necesariamente se gestionan a través de la APCI (sólo se responsabiliza de la cooperación no reembolsable), se ha rescatado de varios actores<sup>14</sup> sus opiniones y orientaciones sobre aquellas modalidades que están tomando preponderancia en la agenda de la cooperación.

### Cooperación Sur-Sur y triangular

APCI tiene la competencia Institucional sobre la cooperación Sur-Sur, para la cual ha desarrollado un Catálogo de Oferta (APCI, 2009) en las áreas de Pesca, Modernización del Estado, Privatizaciones, Defensoría del Pueblo, Administración Tributaria y Aduanera, Pequeña y Microempresa, Manejo de Cuencas, Recursos Naturales y Estadísticas (ver Cuadro A-1 en Anexo). Esta oferta constituye un instrumento de política exterior, ya que permite el posicionamiento del Perú en el escenario internacional, especialmente con los países de América Latina.

A la fecha, la APCI no tiene un mecanismo que haga sostenible la financiación de esta oferta, por lo que busca establecer alianzas con países desarrollados que asignen fondos, de manera que se pudiera constituir un «Fondo de Cooperación Sur-Sur». Lamentablemente, el Gobierno

<sup>14</sup> Donantes, Multilaterales, Gobierno, Sociedad Civil (SC) y ONG.

percibe que la cooperación Sur-Sur es aún un tema aislado y no un mecanismo suficientemente formalizado e integrado entre las prioridades de la comunidad donante, lo cual limita la capacidad de la APCI mejorar su capacidad de oferta.

Parte de las organizaciones de la sociedad civil desconocen el concepto de cooperación Sur-Sur, sin embargo consideran que puede ser una opción para trabajar con el Perú en su calidad de país de renta media (PRM).

Para la banca multilateral la cooperación Sur-Sur no es nueva (en el caso del BID existía el mecanismo Cooperación Técnica Intraregional), sin embargo, reconocen que la única acción alcanzada es la creación de fondos específicos para apoyar iniciativas del Sur (cooperación triangular), posición que también coincide con la cooperación bilateral.

### *Apoyo Presupuestario*

Para la APCI el apoyo presupuestario es un instrumento «común» que aglutina a donantes, el cual es más viable en el escenario bilateral que en el multilateral, ya que antes de aplicar este tipo de instrumento, los organismos multilaterales necesitan efectuar un análisis más profundo, debido a su voluminosa estructura de toma de decisiones, por lo cual requieren dedicar mucho tiempo para cambiar o introducir nuevos enfoques de cooperación.

Para una parte de los grupos sectoriales, el apoyo presupuestario es una opción y no una obligación que, a excepción de la Comisión Europea, no todos los donantes priorizan. Sin embargo, el mecanismo de canasta puede ser un paso previo al apoyo presupuestario, aunque en el Perú solo existe uno (para el apoyo al Defensor del Pueblo). Asimismo, consideran que lo importante no es sólo acordar un instrumento de financiamiento común, ya sea apoyo presupuestario o canasta, sino dejar atrás la costumbre de los donantes de dirigir el gasto hacia sus prioridades y aceptar como propias el conjunto de acciones que se encuentren sujetas a una estrategia sectorial.

### *Cooperación Delegada*

Para el Gobierno la cooperación delegada (CD) puede ser beneficiosa para la gestión con aquellos cooperantes del Norte no tradicionales (Ej.: Finlandia, Australia). Desde la perspectiva del trabajo sectorial, reconocen que la CD es aún un mecanismo nuevo pero que puede llegar a concretarse, como en el caso del Defensor del Pueblo<sup>15</sup>.

### *II.3. La agenda de desarrollo en Perú y el enfoque PRM*

Como se indicó al inicio del presente texto, la economía peruana está atravesando una etapa de potente crecimiento económico, centrándose especialmente en ob-

---

<sup>15</sup> Hay una operación en discusión en la cual Bélgica delegaría a España su apoyo al Defensor del Pueblo.

CUADRO 1. Escenario de la pobreza regional de Perú

Nivel de pobreza	Total de la población (por 100)	Población urbana (por 100)	Población rural (por 100)	Población rural de la sierra (por 100)
Pobreza absoluta	39,3	25,7	64,6	73,3
Pobreza extrema	13,7	3,5	32,9	40,8

Fuente: INEI, 2007.

jetivos de productividad y competitividad. A pesar del dinamismo económico, los niveles de pobreza en el Perú siguen siendo elevados y con características casi endémicas al interior de su población (Cuadro 1).

La situación de pobreza que vive el país no hace pertinente, en opinión del Gobierno peruano, la posible reducción de fondos que podría suponer la salida de los donantes como respuesta a una nueva orientación de su ayuda informada por el enfoque de renta media. Asimismo, el Gobierno tampoco entiende por qué se redirecciona la ayuda que queda a temas de desarrollo de capacidades e institucionalización, abandonando los programas sociales.

Sobre esta situación, Perú tiene dos premisas centrales para actuar en adelante<sup>16</sup>: por un lado, establecer sistemas de focalización geográfica para identificar las zonas vulnerables de pobreza, a fin de orientar los fondos externos disponibles hacia esas regiones. Por otro lado, lograr el mantenimiento de los flujos de AOD por parte de los donantes hacia los PRM, que para el caso peruano, deberían cen-

trarse en proyectos que promuevan las ventajas competitivas, el desarrollo comercial, científico y tecnológico del país.

Por su parte, diversos actores de la sociedad civil rechazan las acciones que realizan los donantes informados por el enfoque de PRM, ya que consideran que es un mecanismo de cálculo vinculado a la capacidad de endeudamiento de un país y no de su desarrollo. Por otra parte, los cambios políticos que se avecinan en Europa, especialmente en aquellos países donde los partidos de centro-derecha tienen opciones de formar gobierno, podrían incidir en una posible reducción y/o reorientación geográfica de su cooperación internacional. Finalmente, consideran que utilizar el enfoque de PRM como argumento para una retirada del país, sin antes haber analizado otros mecanismos de ayuda, es ir en contra del desarrollo alcanzado hasta ahora por el Perú.

Para un grupo de bancos multilaterales, el resultado del enfoque de PRM no es nuevo, ya que se trabaja con todos los países miembros en función de la elegibilidad de un país de recibir créditos concesiona-

<sup>16</sup> Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable de 2009.

les o no concesionales, lo cual está basado en el ingreso per cápita. En general, están en proceso de un replanteamiento contracíclico para buscar un «mejor» banco, básicamente a través de una capitalización. Es así que su preocupación central es la coyuntura de su financiamiento más que la categorización de PRM que tenga un país miembro.

### III. LOS DONANTES EN EL PAÍS

Una importante cantidad de donantes bilaterales y multilaterales ha mantenido una presencia en Perú en los últimos años. Los principales países financiadores hasta 2008 eran EEUU, España, Alemania, Japón, Países Bajos, Suiza, Bélgica, Canadá y Francia. Ese año, el mayor donante bilateral fue España y el que más incrementó su ayuda con relación al año 2007 fue Bélgica, con un incremento del 82 por 100.

#### *III.1. Marco nacional para el alineamiento*

Aunque Perú cuenta con una Ley de Cooperación Técnica Internacional, a la fecha carece de una Estrategia Nacional de Desarrollo, siendo el Tercer Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable (PA) de la APCI el docu-

mento que orienta a los donantes para definir su intervención de manera territorial y sectorial. La banca multilateral, en lo que respecta a fondos no AOD, tiene su propia dinámica sectorial y se enmarca en el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 del MEF.

Inicialmente el PA ha permitido que agencias que tenían que renovar su estrategia de país tomen como referencia este instrumento<sup>17</sup>, aunque cada agencia puede proponer otras áreas de actuación. Sin embargo, la APCI velará para que la mayoría de las intervenciones se centren en las regiones y sectores priorizados en el PA.

Para parte de los grupos sectoriales, el alineamiento se da en mejor medida cuando existe una política sectorial. Por el contrario, cada donante actúa en función a un criterio de oferta y no de demanda.

Diversos actores de la sociedad civil opinan que el sistema de planificación del Gobierno tiene un bajo nivel de apropiación, ya que tanto el Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable como la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional no fueron objeto de un diálogo con la sociedad civil. En todo caso, valoran más el Acuerdo Nacional del 2002, que logró aglutinar a los distintos partidos políticos del Perú y organizaciones representativas de la SC<sup>18</sup> para establecer

---

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, el Plan Indicativo de Cooperación entre Perú y Bélgica 2009-2011.

<sup>18</sup> Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el Concilio Nacional Evangélico del Perú, la Conferencia Episcopal Peruana, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales y la Sociedad Nacional de Industrias

CUADRO 2. Flujos de AOD a Perú, 2001-2008 (en millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bélgica	4	7	7	11	17	18	17	31
Canadá	9	8	11	14	15	14	20	16
Francia	8	9	14	17	13	20	12	16
Alemania	73	35	48	59	113	37	52	64
Italia	1	5	1	6	1	3	4	11
Japón	33	17	16	14	10	13	20	24
Corea	1	1	2	3	3	4	10	9
Países Bajos	25	24	21	23	18	4	3	2
España	27	36	39	51	53	84	106	114
Suecia	3	4	3	5	4	4	6	3
Suiza	9	11	13	20	15	14	15	15
Estados Unidos	184	183	222	197	181	206	114	115
<b>Países CAD, Total</b>	<b>390</b>	<b>358</b>	<b>409</b>	<b>433</b>	<b>458</b>	<b>432</b>	<b>397</b>	<b>431</b>
Comisión Europea	21	16	42	14	42	54	65	52
Global Fund	..	..	4	10	18	13	12	18
BID Fondo Espec.	3,03	2,91	2,22	1,91	1,68	2,23	2,51	2,55
Naciones Unidas	6,55	°	7,58	7,2	9,68	6,67	6,78	7,88
<b>Multilateral, Total</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>35</b>	<b>72</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>82</b>
<b>TOTAL AOD</b>	<b>423</b>	<b>393</b>	<b>490</b>	<b>469</b>	<b>532</b>	<b>522</b>	<b>488</b>	<b>515</b>

Fuente: OCDE/CAD.

31 políticas en torno a los siguientes cuatro ejes estratégicos: democracia y estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y, por último, un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Lamentablemente dicho consenso no tiene carácter vinculante, pero puede afirmar-

se que es el mejor intento de consolidar participativamente las políticas de Estado.

A fin de rescatar esta buena experiencia, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) ha elaborado el documento de Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Nacional 2010-2021, que

de algún modo recoge las orientaciones presentes en el Acuerdo Nacional.

### *III.2. Mecanismo local para la armonización*

En general los espacios de coordinación (general o multisectorial) se limitan a un intercambio de información y pocas veces estimulan acciones comunes (misiones comunes, agendas comunes para el diálogo político y la armonización de programas y procesos, entre otros). El único mecanismo que de algún modo aglutina a la comunidad internacional de donantes es el Foro de Cooperantes (antes llamado Foro de Donantes)<sup>19</sup>, espacio que busca alcanzar el análisis y consenso en temas que competen al Estado peruano y a los cooperantes. Sin embargo, los entrevistados coincidieron que es un mecanismo limitado solo al intercambio informativo y no tiene ninguna incidencia sobre el diálogo bilateral que es donde se generen decisiones vinculantes sobre el enfoque de cooperación.

Adicionalmente y en el marco del proceso de descentralización del país, en 2003 la APCI ha conformado el Comité de Coordinación Multisectorial de Cooperación, cuyo objetivo es el de formular políticas y planes de cooperación técnica. Lo valioso de esta instancia es que además de la participación de los distintos

ministerios, cuenta con representación de los gobiernos regionales y locales<sup>20</sup>.

Es necesario reconocer que la armonización es limitada debido a la vigencia de diferentes mecanismos de operación e instrumentos de financiamiento que tiene cada donante; sin embargo, y aunque no todos los grupos sectoriales funcionan de manera óptima, son el mejor espacio para los análisis temáticos. En algunos grupos se han definido indicadores de eficacia, análisis de la División de Trabajo y hasta llegan a ser un interlocutor de la política sectorial.

La coordinación de los grupos sectoriales generalmente se realiza directamente con instituciones sectoriales y en pocos casos interviene la APCI, situación que se da más por una decisión interna del grupo que por un mandato del Gobierno. Es así que la APCI ejerce la rectoría con limitaciones, ya que aún no tiene la capacidad institucional de dialogar a nombre del sector o través de él.

La participación en los grupos sectoriales de los donantes multilaterales es parcial y vinculada a prioridades sectoriales propias y no comunes, ya que ellos mantienen un canal directo con el sector y con su ente rector correspondiente (MEF y/o APCI). Sin embargo, se pudo reconocer que ha mejorado su nivel de coordinación, pero aun tienen una dependencia fuerte de sus sedes.

---

<sup>19</sup> El Foro tuvo 25 reuniones desde 2005 hasta diciembre de 2009.

<sup>20</sup> El Comité tuvo 16 sesiones desde el 2003 hasta principios del 2010.

La participación en los grupos sectoriales de otros actores diferentes a los donantes, multilaterales o gobierno es casi nula, aunque se los ha invitado, no ha existido una respuesta ni acercamiento más profundo de financiadores emergentes, empresas y ONG.

### III.3. La agenda de eficacia en Perú

Para hablar de una verdadera aplicación de la Declaración de París (DP), es necesario el papel del Gobierno, pero desde la visión de algunos donantes, las capacidades o interés<sup>21</sup> de la APCI son limitadas. Aunque se logró establecer cierta agenda de diálogo, gracias especialmente al Plan Anual, no existe un debate serio y real con los donantes sobre quiénes quieren o pueden adecuarse a lineamientos de la agenda de eficacia promovida por la DP. Situación que, sumada a una carencia de incentivos relacionados a acciones de eficacia, no estimula a la comunidad donante para establecer una plataforma de donantes que defina acciones y monitoree el cumplimiento de las mismas.

Es posible que el hecho de que algunas salidas de donantes europeos de Perú también desalienten cualquier esfuerzo en este sentido. Por lo tanto, es inviable pensar en trabajar sobre una estrategia común cuando el diálogo es básicamente bilateral entre donante y Gobier-

no. En todo caso, se espera que sea la Comisión Europea quien asuma una titularidad sobre la agenda de eficacia, al menos entre los donantes europeos.

Algunos grupos sectoriales consideran que todos los principios de la Declaración de París son claves para cualquier política de desarrollo. No obstante, aunque son parte del discurso de todos, la realidad demuestra otra cosa, ya que existen únicamente incipientes ejemplos concretos<sup>22</sup>.

Los grupos sectoriales analizados coinciden en que para poder entender el contexto político y técnico en cada sector es clave contar con personal local de asesoramiento, y no necesariamente con personal extranjero. Para una real aproximación y entendimiento de las capacidades e idiosincrasia de un país de cara a entender la aplicabilidad de la DP, los expertos locales ofrecen mayores garantías, dado su conocimiento de la dinámica y las características subjetivas del accionar público en cada país.

Las ONG analizadas consideran que la DP es de aplicabilidad obligatoria para las agencias de cooperación sobre la ayuda oficial, dejando de lado su aplicación sobre el manejo de la deuda, comercio, inversiones extranjeras y temas políticos de gobernabilidad; limitándose a aspectos administrativos, procedimentales y técnicos de la cooperación.

<sup>21</sup> Cuando se rellenan las encuestas de la OCDE para el seguimiento de la DP, la APCI no involucra a los donantes.

<sup>22</sup> No todos los grupos sectoriales involucran a la APCI en sus reuniones y decisiones.

Para el gobierno, la cooperación emergente (principalmente de Corea del Sur y China) está orientada hacia acciones puntuales de la estrategia del país, especialmente energía e infraestructura. Para la entidad seleccionada de la banca multilateral, la presencia de financiadores emergentes es aceptada, ya que consideran que hay suficiente espacio para ellos, y será responsabilidad de las autoridades acordar con los actores emergentes los mecanismos de ejecución más adecuados y ventajosos para el Perú.

Los representantes de la sociedad civil consultados afirman que los nuevos financiadores emergentes están siguiendo el mismo camino de la cooperación del Norte en el pasado, cuya intención era abrir el camino para su inversión privada directa.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, tal y como expresaron varias organizaciones entrevistadas, la banca multilateral se aliena con cualquier gobierno, ya que su mecanismo de colocación y deuda es su principal objetivo (incentivo perverso), motivo por el que el nivel de armonización con los donantes es limitado.

### *III.4. El papel de los países de la UE y la Comisión Europea*

Hasta el año 2008 Perú recibía ayuda de doce países miembros de la UE (Austria, Finlandia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia) y la Comi-

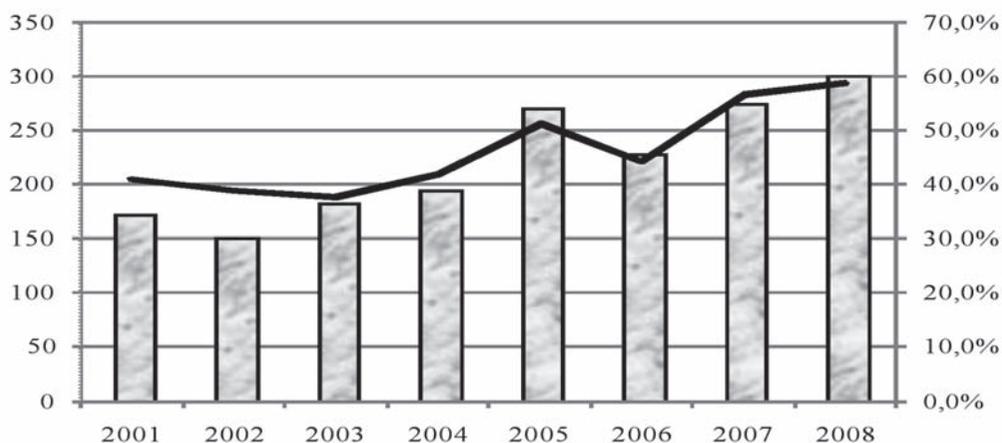
sión Europea. Los estados miembros de la UE aportaron aproximadamente el 58 por 100 de toda la AOD en 2008. Durante los últimos años Perú recibió ayuda importante de donantes no tradicionales como Corea del Sur. En cuanto a cambios recientes, hay que resaltar la salida de Suecia y la disminución significativa de ayuda de Países Bajos.

En Perú no existe un seguimiento sistemático de la División de Trabajo (DdT) de la UE ya que, al no ser un país piloto para la Comisión Europea, no se desarrollan acciones conjuntas. Durante la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2012, España ha promovido el análisis de este tema, pero no ha contado con el respaldo necesario de los otros países miembros, y la CE tampoco ha asumido un papel que motive un mayor debate sobre la División de Trabajo.

Aunque los planes estratégicos de algunas agencias tienen un trabajo de focalización sectorial, ésta se genera desde una iniciativa del donante para luego formalizarla con el Gobierno. El periodo de estas estrategias en varios casos no supera los dos años, lo que evidencia claramente la visión a corto plazo de estos donantes con relación a su trabajo en el país.

No ha habido apenas avances sobre una estrategia común, lo que existe entre donantes son coincidencias en prioridades sectoriales que surgen en los espacios de coordinación sectorial, pero cuyo funciona-

GRÁFICO 2. Evolución de la AOD de la UE (Comisión y estados miembros)\*



Fuente: elaboración propia con base a datos OCDE/CAD.

\*Millones de dólares en primer eje/barras; porcentaje del total en segundo eje/línea.

miento está limitado por la poca capacidad local de decisión, el poco nivel de compromiso para armonizar, la ausencia de convencimiento de mejora sobre lo que se hace y el sometimiento a los mandatos de sus sedes más que por un diálogo local.

Así pues, la cooperación internacional en Perú carece de un mecanismo formal de coordinación en el que se concreten decisiones que afecten a todos los países de la UE en su conjunto. Claro ejemplo de ello fue la salida de Perú por parte de Suecia, que no tuvo ningún proceso de consulta con los donantes UE ni con el Gobierno.

#### IV. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PAÍS

La cooperación española ha tenido un crecimiento continuo de la AOD desem-

bolsada en Perú, escenario que demuestra el interés estratégico y financiero que tiene España con este país.

España, principal donante de ayuda no reembolsable en Perú en 2008, se enfrenta al reto fundamental de fortalecer sus capacidades de coordinación tanto entre los actores del propio sistema español de cooperación, como entre estos y el resto de la comunidad donante. Esto es especialmente importante en un país como Perú, en el que la cooperación española se ha implantando a través de una enorme diversidad de actores tanto de la Administración General del Estado, como de la administración descentralizada y numerosas ONGD. Varios estudios han puesto de manifiesto la fuente de ineficacia que supone para la cooperación con el país andino

CUADRO 3. *Desembolsos de España al Perú, 2001-2008 (en millones de dólares)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>España</b>	27	36	39	51	53	84	106	114
UE (Comisión+EE.MM.)	173	153	185	197	273	231	277	303
España/UE (por 100)	15,8%	23,4%	20,9%	25,8%	19,5%	36,4%	38,2%	37,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/OCDE.

este modelo fragmentado que, a pesar de los avances en materia de coordinación, acusa una clara atomización, solapamiento y pérdida de oportunidades de complementariedad (Martínez, 2007; Alasino, 2008).

Ante la reducción de la AOD de varios donantes en Perú, el gobierno visualiza a España como un actor que debería jugar el papel de interlocutor a nombre de la UE, ya que es percibida como una cooperación flexible y abierta a toda demanda de Gobierno, y con gran capacidad de diálogo. Es así que España, junto con Japón, USAID y Alemania, se perfilan como donantes líderes en Perú.

Para un grupo representativo de actores de la sociedad civil, España es un donante relevante debido a que tiene un sistema de cooperación más horizontal (que puede llegar a todos) y con mayor diálogo local que otros. Lo que se debe revisar en el corto plazo, es el grado de dispersión sectorial y geográfica que tiene actualmente.

Es así que un factor que posiciona favorablemente a España es la presencia im-

portante de las ONG españolas, a las cuales habría que dar un rol más estratégico del que actualmente tienen, prácticamente limitado al de ejecutoras de proyectos que pasan buena parte del tiempo en procesos administrativos de rendición de cuentas.

Para el trabajo sectorial, España juega un papel clave en varios ámbitos, especialmente en el diálogo político con algunas contrapartes (especialmente APCI), sobre todo por su voluntad proactiva de proponer temas, construir consensos y gestionar su implementación. Cuando existe un liderazgo colectivo, España siempre forma parte de él.

Como parte de un análisis de nuevas opciones de ayuda que debe generar el enfoque de PRM, las ONG españolas consideran que las Alianzas Público Privadas (APP), en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa las Empresas, se constituyen como verdadera alternativa de cómo los donantes pueden seguir contribuyendo al país. Para la consolidación de este tipo de alianzas las ONGD, a través de sus capacidades locales, pueden constituir una pieza clave.

En general, los donantes entrevistados coinciden al afirmar que la única fuente de referencia de la cooperación española es la oficial que llega por la AECID a través de la OTC, desconociendo aquellas intervenciones a través de las ONGD y organismos multilaterales (BID y Naciones Unidas, especialmente), y más aún de la cooperación descentralizada.

Una evidencia clara del alineamiento de España es que la AECID es uno de los pocos donantes que considera realmente a la APCI como canalizador oficial de la ayuda, a diferencia de otros donantes que centran su diálogo directamente con el sector. Además, la AECID está comprometida a través de programas con el fortalecimiento del rol de la APCI, lo cual de algún modo irradia a otros donantes este comportamiento en favor de dicha entidad.

En relación a la difusión y monitoreo de la DP, se puede afirmar que aunque efectivamente la OTC ha difundido estos principios, las ONG españolas no ven tan claro el concepto de alineación y el papel de éstas y si realmente existen acciones claras conectadas con la gestión por resultados. En este sentido, el momento actual en que la AECID está en proceso de aplicar sus nuevas herramientas de planificación (programación operativa y marco de asociación) constituye una nueva oportunidad para integrar y posicionar estratégicamente a los demás actores españoles, especialmente a la cooperación descentralizada y a las ONGD, para consolidar en los próximos años

una visión orientativa que mejore la eficacia de la cooperación española.

Finalmente, es necesario maximizar el espacio para la reflexión e intercambio que otorga el Consejo de Cooperación, órgano consultivo de los actores de la cooperación española presentes en el país. Es importante el papel del embajador, aunque operativamente no participa, pero su liderazgo y conducción genera una integralidad del trabajo realizado. La mera presencia del órgano es un avance importante, ya que aunque sea esencialmente un espacio informativo más que decisorio, permite que se conozcan las actividades de las ONG, Empresas y la AECID, que sus sedes respectivas no comparten con las oficinas de terreno. Un resultado concreto es el primer programa de Alianzas Público-Privadas desarrollado en Perú por la AECID.

## **V. PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN EN PERÚ**

El Gobierno de Perú tiene planteadas tres metas estratégicas para el periodo 2010-2012: (i) mitigar el impacto que pueda causar la crisis internacional sobre la economía del país y salvaguardar los logros alcanzados en materia de reducción de pobreza, para lo cual puso en implementación el Plan de Estímulo Económico (PEE). Se trata de una política fiscal anticíclica que mitiga la caída en la reducción tributaria, gracias a los superávit fiscales y ahorros logrados en los últimos

años; (ii) mejorar el clima de negocios y la inversión privada, objetivo que se plasma en el Plan de Mejora del Clima de Negocios (2009-2011), que plantea reformas para la apertura de negocios, la construcción, el cumplimiento de contratos, el comercio exterior, el pago de impuestos, el registro de la propiedad y la protección al inversionista; (iii) mejorar la calidad del gasto público y la gestión de las políticas públicas, acciones que permitan centrarse en proyectos de mayor rentabilidad social relacionados a la calidad de vida de los más pobres, a fin de que formen parte del crecimiento económico del país.

No hay duda que Perú, independientemente de las orientaciones políticas de sus gobernantes, en los últimos años ha centrado la mayoría de sus esfuerzos en ser un país pivote de la economía y el comercio en la región. Clara evidencia de ello son los acuerdos y convenios internacionales suscritos, especialmente el Acuerdo de Promoción Comercial con los EEUU, Tratado de Libre Comercio con Canadá y últimamente el Acuerdo Comercial con la UE.

### *V.1. España y la UE en Perú*

Como se ha reflejado anteriormente, la economía peruana atraviesa uno de los mejores momentos en su historia, llegando a posicionarse como País de Renta Media-Alta, situación que ha generado que los donantes de la UE empiecen a considerar este hecho para iniciar un

proceso de reflexión de cómo continuar con la asignación de la ayuda oficial. Esta reflexión, no obstante, en algunos casos ha derivado simplemente en una salida inmediata del país.

En este contexto, la cooperación española afronta el reto de consolidar su liderazgo en el diálogo con el estado peruano, para llegar a jugar un papel que aglutine las visiones europeas y no sólo las de España. Para este fin, es importante analizar a la cooperación española más allá de la cantidad de su aporte a la AOD, sino sobre todo acerca de su capacidad de incidir en los temas nacionales y subnacionales. Hay que entender que el liderazgo no se da por un hecho aislado, depende mucho del factor humano, concretamente de las personas que ocupan los cargos de la Embajada, OTC, ONG, empresas, así como de otros agentes españoles de desarrollo en Perú, por lo que si se desea preservar este posicionamiento, hay que analizar la manera de implementar reglas que permitan institucionalizar este liderazgo.

### *V.2. La puesta en práctica de la agenda de eficacia y el enfoque de PRM*

Los retos principales en este nuevo escenario incluyen el de impulsar un verdadero mecanismo de coordinación entre los donantes y maximizar la utilización de los fondos de donación existentes, ya sea vía oficial, de ONG, Alianzas Público Privadas y en especial los de la ban-

ca multilateral. Para ello será necesario promover el liderazgo del Gobierno nacional.

Para que realmente exista un eje articulador común es necesario establecer un sistema de planificación nacional que integre la ayuda reembolsable y la no reembolsable, aunque hay algunos esfuerzos en esta dirección, existe una pugna institucional sobre esta temática entre la APCI y el MEF.

Con relación a la armonización, se puede afirmar que la coordinación entre donantes tiene más impacto sectorial que global. Los espacios de coordinación están en permanente construcción a través de la creación de espacios cada vez más amplios para el intercambio de in-

formación entre agencias y estableciendo agendas de trabajo común con determinadas contrapartes.

Se considera que la categorización de PRM que se asigna a Perú se debe a un crecimiento económico que se ha dado rápidamente, pero descuida el hecho de que el Estado no ha tenido la capacidad y el tiempo suficiente de distribuir equitativamente esos beneficios, motivo por el cual aún existen áreas de pobreza que no han sido beneficiados por ese auge económico.

En suma, los donantes deben focalizar sus futuras intervenciones en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y subnacionales para acelerar la redistribución de dicha riqueza.

## ANEXO

### Mecanismos de negociación y temas prioritarios

País	Mecanismo de Negociación	Temas prioritarios
Argentina	Programa Anual del Fondo Argentino-Comisión Mixta (bienal)	Desarrollo rural (agricultura, ganadería y pesca), energía e industria, ciencia y tecnología, y turismo.
Brasil	Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Alivio de la pobreza, trabajo y empleo, medio ambiente, micro y pequeña empresa, educación, ciencia y tecnología, agricultura y salud.
Chile	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Superación de la pobreza, género, salud, educación, modernización del estado y desarrollo productivo.
Colombia	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Agricultura, salud, educación básica, administración pública, defensorías, contralorías, medio ambiente.
México	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica (bienal)	Medio ambiente, ciencia y tecnología y desastres naturales.
Uruguay	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Lucha contra la pobreza, micro y pequeña empresa, turismo y artesanía, desarrollo tecnológico, derechos humanos y agricultura.
Paraguay	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	Asistencia social a la infancia, desarrollo de artesanías, turismo histórico cultural, ganadería, fortalecimiento institucional, ciencia y tecnología y educación.
Costa Rica	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	No definidos bilateralmente, sólo en el marco de acuerdos internacionales: gobernabilidad y medio ambiente.
Cuba	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica	No definidas bilateralmente, sólo en el marco de acuerdos internacionales: salud y educación.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. LA OPORTUNIDAD DE LA CRISIS

Christian Freres

*No desperdicie una buena crisis*  
Winston Churchill

Las crisis económicas tienen efectos nefastos para muchas personas, por lo que nunca son deseables. Sin embargo, pueden constituir oportunidades para reflexionar sobre nuestros modelos, valores y maneras de actuar, tanto para las personas como para las organizaciones y los estados. En este sentido, la actual crisis global provoca muchas incertidumbres pero también puede llevar a cambios necesarios si los estados, sus líderes y ciudadanos aprovechen la oportunidad.

Un ámbito donde parece que se requiere de unos cambios profundos es el de la ayuda al desarrollo. Se trata de un sub-sistema de las relaciones internacionales que arrancó hace unas seis décadas en un contexto mundial totalmente distinto al de hoy. En ese momento, el planeta se encontraba en medio de la Guerra Fría y se iba ampliando el grupo de países del llamado «Tercer Mundo» a través de los procesos de descolonización. Entonces, la ayuda tenía su razón de ser tanto como instrumento de la batalla ideológica del momento como para apoyar a muchos nuevos estados en su inserción en la economía internacional. De alguna manera los países ricos se sentían responsables por el bienestar de los países en desarrollo. Con el tiempo, se iba añadiendo objetivos a la ayuda, incluyendo, por supuesto, la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, el reloj de la historia no se detiene y desde fines de los ochenta se producen unos cambios en el sistema in-

ternacional que gradual pero seguramente han socavado los cimientos básicos del modelo de ayuda vigente hasta ese momento. Por un lado, debido a la caída del Muro de Berlín y con ello el bloque soviético, Occidente ya no podía utilizar argumentos ideológicos para justificar algunos de sus errores y abusos en su tratamiento del Sur (p. e., unas reglas comerciales claramente injustas). Por otro lado, la globalización intensificaba los intercambios y creaba espacios de interacción y de influencia para muchos nuevos actores. Asimismo, la creciente importancia de los bienes públicos globales sobre los cuales todos podían incidir, abría cauces para que esos actores tuvieran una relevancia cada vez mayor en diversos foros internacionales.

Gracias a esta confluencia de factores, unida a la crisis que ha afectado a los países de distinta manera, los países del Sur ya no son observadores y objetos de procesos determinados desde el Norte, sino influyen crecientemente en esos procesos, tal y como pudimos ver en la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático a finales de 2009.

No obstante, no se han eliminado todas las asimetrías económicas y de poder que han existido y siguen existiendo. De hecho, como señala Ocampo *et al.* (2010), hay un riesgo alto de que surjan nuevas divergencias entre países en desarrollo si los nuevos polos de desarrollo no logren difundir su dinamismo hacia otras partes del Sur.

Aunque gran parte de América Latina ha logrado sortear la crisis relativamente bien y algunos países de la región consiguen tasas bastantes altas de crecimiento, no es aún un polo tan dinámico a escala mundial, por lo que sigue siendo muy vulnerable a los vaivenes de la economía internacional que no parecen que vayan a amainarse. Y aunque en la región predominan los regímenes democráticos, el riesgo de giros autoritarios es evidente en varios países; el ejemplo más extremo lo vivimos en 2009 en Honduras, pero en otros casos se detecta una erosión clara de derechos básicos. Las transformaciones bolivarianas, si bien surgen debido a décadas –o siglos– de injusticia, no están resolviendo todos los problemas sociales ni han conseguido reducir sustancialmente las desigualdades que caracterizan esta región.

En todo caso, muchos gobiernos de la región han abordado la crisis con políticas más o menos eficaces para reducir los costes sociales y mantener el dinamismo económico. No se percibe, sin embargo, cambios profundos en los modelos de desarrollo, al menos no se han articulado de manera muy clara, pero sí se detecta una creciente tendencia a favorecer respuestas autóctonas y regionales a las grandes preguntas. Esto ha reforzado nuevas formas de integración regional más orientadas hacia la cooperación horizontal y la creación de infraestructuras transcontinentales.

Ante el panorama global uno esperaría que todas las herramientas de las relaciones internacionales sufrieran modifi-

caciones para adaptarse al nuevo contexto. Sin embargo, en gran medida no ha sido así. En el ámbito de las finanzas, a pesar de varias reuniones del G-20, no es aparente que las reglas de juego hayan cambiado tanto, más allá de que algunas economías emergentes ahora están en la mesa junto a «los grandes». La falta de capacidad de proponer soluciones consensuadas y profundas choca con la aparente urgencia que los líderes profesan.

Tampoco hay avances en la gobernanza mundial. Naciones Unidas parece cada vez más irrelevante en la orientación del debate internacional, pero no ha surgido una alternativa democrática, representativa y eficaz.

En cuanto a la ayuda oficial al desarrollo, parece que el reloj se ha parado. El paradigma dominante de los ODM, la Declaración de París, etc., están siendo cuestionados con cada vez mayor contundencia, tanto desde fuera de la comunidad de los donantes –tal y como indican los tres estudios de caso de América Latina– como desde los propios gobiernos de los países del CAD, sin que haya propuestas claras para un modelo alternativo.

En este contexto llega la crisis económica como una especie de elefante en una cacharrería, no sólo porque está provocando recortes en los presupuestos de AOD, sino también porque desconcierta a unos y otros.

En este escenario de incertidumbre, América Latina se encuentra claramente fuera

de los radares de los países donantes, si es que alguna vez estuvo presente. En los capítulos anteriores se ha visto que la cooperación de los donantes tradicionales en esta región está llegando a un techo, con lo cual este recurso oficial se reduce constantemente en importancia frente a otros flujos como las inversiones, remesas, etcétera.

La reducción de la ayuda no tiene que verse necesariamente como un grave problema para América Latina. Al respecto se escucha un discurso contradictorio por parte de algunos líderes regionales: por un lado, se quejan de la mala calidad y las condicionalidades de la AOD recibida, y por el otro, reclaman más ayuda. Es importante que no bajen los flujos mucho más, pero con lo que ya llega a la zona, mejor gestionada, se pueden hacer muchas cosas.

En efecto, la crisis también ofrece oportunidades a la cooperación al desarrollo. Primero, en este contexto se justifica una atención mayor a los resultados de las acciones de cooperación, tanto por motivos de visibilidad como porque los ciudadanos exigen una mayor rendición de cuentas.

Esto sugiere que habrá que revisar la Declaración de París con el fin de adaptarla. El enfoque excesivamente tecnocrático no parece haber funcionado y en América Latina en especial provoca rechazo. Sin embargo, la agenda de eficacia ofrece interesantes puntos para el diálogo con la región sobre cómo mejo-

rar la cooperación y como potenciar las capacidades de los propios países latinoamericanos para colaborar entre ellos y con otras zonas en desarrollo. El reciente evento internacional de Bogotá sobre cooperación Sur-Sur demostró que esta modalidad está en auge y que los países del CAD deben incorporarla en su visión de desarrollo como algo complementaria a la AOD.

En los estudios de caso se ha resaltado la utilidad menor que la agenda de los ODM tiene en la región. No es que los gobiernos se despreocupen por estos objetivos, sino que los sitúan en un contexto más amplio de desafíos de desarrollo. De ahí que los donantes, en su reflexión junto con los países socios sobre la cooperación después del 2015, tienen la oportunidad de ampliar los objetivos y hacerlos más adaptables a distintos contextos, en particular el de los países de renta media.

Así, pues una «agenda ODM+» incluiría metas relacionadas con el desarrollo económico, la generación de empleo, la gobernabilidad, políticas fiscales, innovación, fortalecimiento de capacidades, etc. Para tener un impacto en estos objetivos no es necesario tener grandes cantidades de AOD. Como dice el comisario europeo de Desarrollo Andris Piebalgs en una reciente carta a los ministros europeos de desarrollo: «necesito vuestra ayuda para reorientar la política de desarrollo de la (UE) hacia el empleo y el crecimiento sostenible en el mundo en desarrollo, en apalancar la ayuda y en

mejorar la eficiencia con la que damos ayuda»<sup>1</sup>.

El apalancamiento de la ayuda ya empieza a ser una realidad en la UE con relación a América Latina. En la Cumbre birregional de Madrid el pasado mayo se lanzó el Mecanismo de Inversión en América Latina, que se fundamenta en recursos limitados de la Comisión Europea que sirven de semilla para atraer préstamos de un volumen considerable del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo y de fuentes bilaterales. Ya no es AOD sino cooperación en un sentido amplio, permitiendo un apoyo más decidido hacia infraestructuras físicas, energéticas y sociales en la región.

Otro ámbito de gran interés es el de la innovación, la ciencia y tecnología, uno de los temas centrales de la reciente Cumbre de Madrid. En América Latina hay mucha demanda por intercambios y transferencia de saber hacer, por lo que se abre oportunidades de una cooperación más horizontal.

Para este tipo de sectores, la ayuda tradicional sigue teniendo un papel importante como insumo semilla, catalizador, apoyo técnico, etc. Solo falta aplicar mayor creatividad para encontrar un rol más apto para la ayuda en una región como América Latina donde el problema no es la falta de recursos, sino de capacidades,

saber hacer, fortalecimiento institucional... El caso sobre Bolivia demuestra cómo incluso uno de los países más pobres de la región puede generar suficientes recursos para afrontar sus desafíos de desarrollo, aunque también es un ejemplo más de las graves desigualdades que aquejan a los países de la región. El papel de la cooperación ya no es resolver problemas de entrega de servicios, como ha sido el caso en el pasado, sino reforzar la capacidad fiscal para generar flujos estables de recursos y capacidad institucional para diseñar y gestionar programas de inversión y servicios públicos.

Otra forma de hacer que llegue más lejos la AOD es a través del apoyo a los esfuerzos de cooperación Sur-Sur en la región. Los cooperantes latinoamericanos quieren dar un paso cuantitativo importante en su colaboración con otros países de la región y, crecientemente, fuera, pero carecen de recursos. Algunos donantes están demostrando cómo acompañar y apoyar estos esfuerzos, bien mediante el respaldo al fortalecimiento de las estructuras de gestión de la cooperación y/o a través de acciones de cooperación triangular. En esta línea, la iniciativa de la cooperación técnica alemana (GTZ) de crear un fondo de 4 millones de euros de estímulo a la cooperación triangular es una forma de expresar esta voluntad de manera práctica. España está forjando acuerdos de asociación con varios países de la región para enmarcar una colabora-

---

<sup>1</sup> Andris Piebalgs, «My vision for development policy. Letter to member states and the European Parliament», 3 de junio de 2010, en [<http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs>].

ción más estable y estratégica. Aparte de servir de vehículo para potenciar la cooperación Sur-Sur, la modalidad triangular puede contribuir a reforzar elementos horizontales en la cooperación que realiza España en América Latina.

## I. ALGUNAS RECOMENDACIONES MÁS CONCRETAS

### *1.1. Recomendaciones derivadas de los estudios de caso*

De manera complementaria a la reflexión precedente se aportan algunas recomendaciones orientadas hacia la cooperación internacional, y en especial a la cooperación española. La parte anterior se mantiene en una escala «macro», por lo que es conveniente aterrizar estas recomendaciones, empezando con aquellas referidas a los tres estudios de caso del Capítulo 5.

Del estudio sobre la cooperación con Bolivia, se destaca que uno de los principales retos para la comunidad de donantes es entender el proyecto político del país y alinear su cooperación hacia dicho proyecto político. Esto supone un desafío importante porque puede llevar a revisar las áreas en las que se ha venido apoyando al país y asumir otras nuevas. Se trata de un desafío más teórico y conceptual que técnico y procedimental.

España podría jugar un papel importante para trasladar ese proyecto político al

resto de los países de la UE, por ejemplo a través de:

1. Su promoción de un diálogo con los donantes sobre la importancia de una lectura positiva y activa de la agenda de PRM que lejos de justificar estrategias de salida, dé pie a otro tipo de cooperación. Se trata, en todo caso, de una recomendación ampliable a toda la región.
2. La asunción del liderazgo para impulsar procesos de división del trabajo y cooperación delegada. España ha coordinado la iniciativa «fast track» por lo que cuenta con una trayectoria para desempeñar un papel líder.
3. En esta misma línea, tiene la capacidad de contribuir a fortalecer la coordinación y complementariedad, en estrecha colaboración con la Comisión Europea, para la cual cuenta con una trayectoria en el país.

Por otro lado, la fuerte tendencia de la Comisión Europea de canalizar su ayuda mediante el apoyo presupuestario en Bolivia y algunos otros países de la región está dificultando la posibilidad de otros donantes, en particular los estados miembros, de entrar en un diálogo político eficaz con el gobierno socio (pues los volúmenes que manejan son mucho menores). Se abre la posibilidad de una posición más flexible por parte de la Comisión, pero también la necesidad de que los estados miembros –en especial España– busquen formas de asociarse al enfoque programático promovido por la Comisión.

La cooperación internacional es un vehículo oportuno para la inserción y el posicionamiento de Chile en América Latina y para efectuar una importante aportación al proyecto regional. Es importante que los actores chilenos, fundamentalmente el Gobierno, asuman esta visión y realicen esta lectura de la cooperación, de manera que sea un incentivo para fortalecer esta política.

Otra conclusión importante que nos deja el caso chileno es la lectura que se puede hacer de los países de renta media y de la necesidad de impulsar la agenda de renta media, dada la débil institucionalidad de estos países. Este hecho se ha puesto de manifiesto en Chile con el terremoto, que ha cambiado las necesidades y las prioridades del país, y con ello previsiblemente su posición en el sistema de cooperación internacional.

Una recomendación importante, y básica, para la cooperación con Chile es desarrollar una cooperación compatible con la realidad chilena. Probablemente parece una obviedad, pero quizá no lo es tanto. Se trata de una cooperación que:

- Por un lado, pueda hacer frente a las necesidades de reconstrucción tras el terremoto y favorezca la equidad y la cohesión social (de aquí se deriva otra reflexión: AGCI debe prepararse para asumir un papel como agencia receptora quizá más de lo que ha venido haciéndolo en los últimos años).
- Y por otro lado, dé continuidad al proceso a través del cual Chile está emer-

giendo como actor de cooperación Sur-Sur.

Es importante que la cooperación se centre en los dos procesos. No debe centrarse exclusivamente en el primero, ya que puede truncar el posicionamiento de Chile como actor de cooperación Sur-Sur, lo cual es muy importante, pero tampoco debe desatender el primer proceso.

Otra recomendación que estaría destinada a la cooperación española es el reforzamiento del diálogo político con el Gobierno chileno para la definición de una política de cooperación internacional (como actor de cooperación Sur-Sur). Al respecto, es necesaria la incorporación de los agentes sociales y de la sociedad civil en la construcción de esa política, algo que serviría en los otros países de la región.

Es importante también continuar con el apoyo a AGCI con el objetivo de fortalecer a esta agencia y lograr un efectivo papel de articulación, más allá de la administración de recursos. En este sentido, es conveniente impulsar el papel de AGCI para liderar el diálogo interministerial y articular la política de cooperación chilena.

Por último, la cooperación española debe continuar con los esfuerzos de institucionalización de un espacio de diálogo y coordinación entre donantes, y entre estos y el Gobierno chileno.

Con relación a la cooperación con *Perú*, parece necesario un refuerzo de los me-

canismos de coordinación, especialmente el mecanismo general (Foro/Mesa de donantes). El liderazgo de España –como principal donante– en esta dirección es necesario (y desde la perspectiva del gobierno local, podría ser bien visto), fundamentalmente para la armonización de los donantes de la UE y para poder abordar posibles procesos de salida de donantes (del país o de sectores) de manera colectiva.

España está vista por el gobierno peruano como un donante «flexible» y «abierto», lo que le permitiría ejercer un mayor liderazgo en la comunidad de donantes. Quizás podría explorar cómo convencer a otros donantes a compartir su apuesta por centralizar su apoyo al país a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, como medida de fortalecimiento de capacidades institucionales locales, contribuyendo al interés de Perú por ampliar su cooperación Sur-Sur.

En cuanto al sistema de cooperación española, se podría dar mayores funciones –no la meramente informativa– al Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú. Esto permitiría mayores niveles de coordinación entre los actores de la cooperación española: Administración General del Estado, gobiernos descentralizados y ONGD. Asimismo, este foro, probablemente uno de los más consolidados que existen, podría servir como mecanismo para debatir sobre la aplicación de los principios de eficacia en el trabajo de todos los actores españoles en Perú. La elabo-

ración del Marco de Asociación ofrece una oportunidad ideal para reforzar este consejo.

Con relación a la temática de la cooperación, se recomienda focalizar más en la búsqueda de mayor cohesión social y equidad, la superación de la desigualdad continúa siendo un reto importante en Perú, al igual que para Bolivia.

## II. RECOMENDACIONES GENERALES ORIENTADAS HACIA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Volviendo a lo general, a la cooperación española le compete, como líder potencial de la comunidad de donantes en América Latina, una gran responsabilidad en avanzar varias cuestiones. Para ello, es importante contar con un marco estratégico mínimo. La elaboración de los marcos de asociación entre 2010 y 2011 puede aportar insumos importantes para tal fin, pero convendría desarrollar algún documento en un plazo más cercano, aunque tenga un marco temporal limitado.

Este ejercicio debe implicar a diversos actores de la cooperación española, no tanto para que validen la estrategia sino para que aporten sus perspectivas que el Gobierno luego pueda incorporar en un documento propio. El diálogo con la Comisión Europea y con algunos socios europeos con presencia activa en la región como Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia, también sería recomendable,

pues es una forma de hacerles partícipes, en parte, del resultado.

El liderazgo también obliga a la cooperación española a seguir adelante con sus esfuerzos en pro de la calidad y la eficacia de su propio trabajo. Pues, solo así, puede influir positivamente en otros donantes en la región. Al respecto, una tarea pendiente parece ser el de avanzar en un modelo de descentralización para que las oficinas en el terreno puedan asumir con mayor autonomía y seguridad responsabilidades vinculadas al diálogo de políticas, el enfoque programático, etc. Los principales socios europeos de España ya han iniciado sus procesos de delegación/desconcentración, por lo que España se encuentra en desventaja en esta región en esta materia.

Situar la agenda de eficacia en un lugar central de su actuación en la región requerirá de la elaboración de orientaciones y directrices operativas. Actualmente, la AECID carece de esas herramientas aunque podría elaborarlas si se reforzara las capacidades de algunas unidades. La evaluación en curso sobre la implementación de los principios de la Declaración de París en la cooperación española seguramente ofrecerá pautas útiles para este objetivo.

En cuanto al enfoque de la cooperación de España en la región debe ir adaptándose a un perfil más adecuado para los países de renta media. Además de una revisión de los procedimientos, las relaciones y las modalidades de cooperación, es preciso revisar la agenda de la cooperación en la región para ser capaces, sin

desatender las dimensiones centrales y clásicas de desarrollo, de incorporar nuevos temas a la agenda. Entre estos temas emergentes y de interés para los donantes, se podría destacar:

1. La importancia de los gobiernos regionales y locales como receptores de cooperación. Para tal fin, es necesario también reorientar la cooperación descentralizada española; todavía gran parte se centra en apoyar pequeñas intervenciones de ONGD. La cooperación directa a contrapartes en América Latina podría tener un importante impacto en el desarrollo.
2. El papel de la sociedad civil en América Latina es sumamente importante y debe apoyarse con estrategias más elaboradas. Actualmente se financian muchos proyectos de ONGD que seguramente tienen un impacto local relevante, pero no es evidente que contribuyan a reforzar las sociedades civiles en la región. Para ello, haría falta revisar la política de ONGD para que tenga un carácter más estratégico.
3. La cooperación en ciencia, tecnología e innovación. La situación intermedia de España le ofrece una posición privilegiada como cooperante en estos campos, pues la traslación de sus conocimientos y saber hacer al contexto latinoamericano es más fácil que desde países con niveles tecnológicos más avanzados.
4. El apoyo a la proyección de las empresas transnacionales de América Latina

y el Caribe para fomentar programas de cooperación Sur-Sur y de responsabilidad social. Sin duda, España se encuentra en una situación favorable para vincular a sus empresas y la cooperación al desarrollo pues se encuentran entre los principales inversores en América Latina. Un ejemplo del potencial es el esfuerzo del Banco Santander que está invirtiendo varios miles de millones de euros en promover la educación superior en la región.

5. Con relación a su instrumental, la creación en 2010 de un instrumento financiero nuevo en la cooperación española abre grandes posibilidades de apoyar procesos interesantes en la región que no ha sido factible respaldar con las modalidades tradicionales. Sin embargo, es preciso avanzar con cautela, pues los créditos tienen otra naturaleza y tampoco conviene generar excesivas deudas externas entre los socios latinoamericanos. Por otra parte, se deben explorar mecanismos de «blending» para combinar donaciones y créditos, tal y como están haciendo muchos otros donantes, con resultados positivos.

6. Asimismo, la cooperación española debe reforzar su apuesta por la cooperación triangular como modalidad de trabajo con países de renta media alta en la región. En el caso de Chile, forma parte de una transformación en la relación, algo que podría hacer en otros países como Argentina y Brasil. La apuesta de España y México de impulsar conjuntamente la cooperación triangu-

lar con terceros países es un ejemplo positivo de un nuevo modelo de cooperación basado en unas relaciones de asociación cada vez más profundas. Este esfuerzo debe acompañarse por medidas para potenciar sus herramientas y reforzar su capacidad institucional para el diseño, seguimiento y evaluación de las operaciones.

7. La realización de un debate regional sobre las estrategias de desarrollo, con el fin de relanzar la discusión sobre el concepto de desarrollo en la experiencia de la región. Con relación a este tema, España cuenta con una plataforma idónea que es la cooperación iberoamericana que le permite tener un diálogo permanente con todos los países de la región sobre temas políticos y técnicos de la agenda de cooperación. No se trata de utilizarla para promover intereses españoles, sino como espacio para este diálogo. La cooperación española puede contribuir a debates abiertos sobre temas polémicos en la región como la eficacia de la ayuda, pues es reconocido como una voz no intervencionista dentro de la comunidad de donantes. También es un buen momento de promover iniciativas en este ámbito como insumo constructivo para el Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda en Corea del Sur a fines de 2011.

Con relación a este último tema, en la región hay países que apuestan por una agenda latinoamericana de eficacia. América Latina tiene un gran desafío de contribuir más activamente a esta agenda. Has-

ta ahora se ha hecho de manera parcial, dispersa y con perspectivas contradictorias. Para superar esta situación se requiere una mayor voluntad de construir consensos en este ámbito. Para tal fin, tendrían que desempeñar un papel más activo organismos regionales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

SEGIB ha conseguido un acervo importante en materia de cooperación en relativamente poco tiempo. Sobre todo se está posicionando con relación a un tema estratégico para la región como es la cooperación Sur-Sur. Las reuniones de los responsables iberoamericanos de cooperación constituyen un espacio único para situar a la región en esta materia, y España –junto con Portugal– puede tener el papel de acompañar y potenciar este debate.

La OEA también tiene una larga trayectoria en este campo y por abarcar todos países caribeños y dos donantes importantes como son Estados Unidos y Canadá, tendrá un papel relevante. De hecho ya está coordinando las consultas regionales preparatorias para el Foro de Corea de 2011. Sería interesante que fuera más activa en construir una visión de región acerca de la agenda de la eficacia, no solo como reacción a las propuestas provenientes de los donantes tradicionales, sino como propuesta propia. Para ello, debe asociarse con diversos organismos, aparte de la SEGIB, regionales, tanto públicos como de la sociedad civil.

En suma, América Latina tiene la oportunidad de transitar hacia una agenda positiva de cooperación internacional, haciendo valer sus ventajas y oportunidades como socio de desarrollo. Esto podría incluir elementos como su aportación a la consolidación del sistema multilateral, sus contribuciones a los bienes públicos internacionales, el que sea una zona de paz, así como la posibilidad de compartir lecciones de experiencias positivas como «Bolsa familia» en Brasil, o «Oportunidades» en México por mencionar un par de ejemplos.

Por su situación como primer donante y por la presencia y trayectoria en América Latina, la cooperación española tendría que desempeñar un papel de liderazgo para impulsar una visión como la que se indica aquí. Además, tendría que buscar la forma de atraer a sus socios de la UE a interesarse más por América Latina como lugar para expresar su cooperación, pero de otra manera que en otras regiones del Sur.

En la Cumbre de Madrid se logró dar cierto perfil al ámbito de la cooperación, pero hará falta un seguimiento intenso por parte de España para asegurar que las palabras bonitas del evento se traduzcan en realidad. Esto va a implicar un esfuerzo importante de reflexión estratégica y refuerzo institucional durante varios años.

La cooperación española tiene una oportunidad única de hacer esto ahora que la presión de aumentar su presupuesto de AOD ha bajado. Confiamos en que no desperdicie esta crisis.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, PÁGINAS WEB Y ENTREVISTAS REALIZADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA CHILENA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL/AGCI (2010), *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachellet 2006-2010*, Santiago de Chile.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO/AECID (varios años), Documentos e informes internos sobre cooperación con América Latina
- (2010), *Triangular cooperation in the context of aid effectiveness – Experiences and views of EU donors. Workshop report and concept note*, AECID, Madrid.
- AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL/APCI (2009), *Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2009*, APCI, Lima.
- ALASINO, E. (2008), *Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III*, Documento de Trabajo, FRIDE, Madrid.
- ALONSO, J. A. (dir.) (2007), *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense, Madrid.
- ALONSO, J. A. y FRERES, C. (2010), «The rise of Spanish aid. When volume is not enough», *The Broker* 20/21, pp. 36-39.
- ALONSO, J. A.; GARCÍA MARTÍN, C. y MARTÍN, V. (2010), «Aid, institutional quality and imposition: a few challenges for the international development system», en *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio.
- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J.A. (2010), «La Cumbre ALC-UE de Madrid: Un Nuevo Impulso a Las Relaciones Birregionales», *Nombres Propios*, Fundación Carolina, Madrid.
- ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA (EUROLAT) (2010), Mensaje a la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe de Madrid de 18 de mayo de 2010. Sevilla, 15 de mayo.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN/ALOP (2009), *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2009*, Ciudad de México.
- AYALA, C. y PÉREZ-PINEDA, J. (coords.) (2009), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, CIDEAL, Madrid.
- AYUSO, A. (2001), «La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina: la acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto», *Revista C-DOB d' Afers Internacionals* 54/55.
- AYUSO, A., y FRERES, C., (2010), «La Cooperación con América Latina: Hacia una Estrategia Europea comprometida con la Calidad», *MEMORANDO OPEX* 138/2010, Fundación Alternativas, Madrid.
- BALBIS, J. y TOVAR, C. (2009), «La búsqueda de una mayor eficacia en la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina», en Fernández, R. y Balbis, J. (Eds.), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009*, ALOP, Ciudad de México, pp. 93-112.
- BALLÓN, E. (2010), «Las ONG de América Latina y las ONG europeas: la urgencia de una agen-

da común en un escenario desfavorable,» documento preparado para el «Diálogo. Situación y Perspectivas de la cooperación no-gubernamental europea con América Latina», Madrid, 17 de marzo de 2010 (mimeo).

BIEKART, K. (2006), «Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes», ISS, La Haya.

BURALL, S. y MAXWELL, S. (2006), *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward*, Overseas Development Institute, Londres.

CANUTO, O. y GIUGALE, M. (eds.) (2010), *The Day After Tomorrow. A handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, Banco Mundial, Washington DC.

CLAESSENS, S.; CASSIMON, D. y VAN CAMPENHOUT, B. (2007), *Empirical Evidence on the New International Aid Architecture*, IMF Working Paper WP/07/277, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/CEPAL (2009a), *Balance Preliminar de las Economías de ALC*, CEPAL, Santiago de Chile.

– (2009b), *Panorama social de América Latina*, versión electrónica disponible en [<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/37839/P37839.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>].

– (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile.

COMISIÓN EUROPEA (2005), *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y*

*América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* (COM (2005) 636 final), Comisión Europea, Bruselas.

– (2007), *Documento Estrategia País – Chile 2007-2013*, 11.04.2007 (E/2007/615).

– (2009), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Bruselas, 30.09.2009 [COM(2009) 495/3].

CONSEJO DE LA UE (2010), *IV Cumbre UE-Chile. Comunicado Conjunto*, Madrid, 17 de mayo de 2010.

COUNCIL OF THE EU (2009), «Council conclusions on the Operational Framework for aid effectiveness», General Secretariat, Bruselas, 18 de noviembre (15912/09).

– (2010), «Council conclusions on the Commission Communication regarding the EU-Latin America relations», 2985th Foreign Affairs Council meeting, Bruselas, 8 de diciembre de 2009.

CORRE, G. (ed.) (2008), *Current dilemmas in aid architecture. Actors & instruments, aid orphans and climate change*, ECDPM, Maastricht.

CROCE, A. (2009), «La cooperación internacional: una herramienta para el desarrollo», en Fernández, R. y Balbis, J. (eds.), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009*, ALOP, Ciudad de México, pp. 41-56.

DGPOLDE/MAEC (2009), *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

EUROPEAID (2010), *Socios para el Desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo*

- Unión Europea-América Latina*, Comisión Europea, Bruselas.
- FERNÁNDEZ, R. (2009), «Tendencias de la cooperación internacional al desarrollo con América Latina», en Fernández R. y Balbis J. (eds.), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009*, ALOP, Ciudad de México, pp. 29-40.
- FRERES, C. (2009), «Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina», en Celestino del Arenal (ed.), *España y América Latina. 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Madrid.
- FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria Editorial, Barcelona.
- FUNDACIÓN CAROLINA (2009), *Barómetro sobre América Latina y la Cooperación Internacional*, Fundación Carolina, Madrid.
- (2010), *Diálogo UE-ALC- Debate y conclusiones*, Foro Eurolatinoamericano de centros de análisis, Madrid.
- GRATIUS, S. (2010), «¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?», *Policy Brief 24*, FRIDE, Madrid.
- HAMMAD, L. y MORTON, B. (2009), *Non-DAC donors and reform of the international aid architecture*, Issues Brief, Ottawa, North-South Institute.
- MARTÍNEZ, I. (2007), *La cooperación no gubernamental en Perú*, ICEI, Madrid.
- MCGEE, R. y GARCÍA, I. (2010), *París en Bogotá. Aplicación de la Agenda de eficacia en Colombia*, Institute for Development Studies, Sussex.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN DE ESPAÑA (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid.
- (2009), *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS/MEF DE PERÚ (2009), *Marco Macroeconómico Multianual (2010-2012)*, actualizado en agosto de 2009. Lima.
- MOLD, A.; PRIZZON, A.; FORT, E. y SANTISO, J. (2010), «Flujos de ayuda en tiempos de crisis», en *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio.
- MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (2009), *Programa de Gobierno MAS (2010-2015)*, MAS-IPSP, La Paz.
- NACIONES UNIDAS. Asamblea General (2009), *Development cooperation with middle-income countries. Report of the Secretary General*, 64<sup>th</sup> Session, 5 August (A/64/253).
- OCAMPO, J. A.; GRIFFITH-JONES, S.; NOMAN, A.; ORTIZ, A. y VALLEJO, J. (2010); «La Gran Recesión y el mundo en desarrollo», en *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO/OCDE (2008); *Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Examen Inter Pares. España*. Versión en español editado por Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

- Disponible en [<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Examen por 10020CAD por 100202007 por 10020Espa por 100C3 por 100B1ol.pdf>].
- (2010), OCDE. *StatExtracts 2001-2008*, OCDE, París.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010), *La estrategia de la UE para las relaciones con América Latina. Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010 para las relaciones con América Latina* (2009/2213(INI)).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/PNUD (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, PNUD, Nueva York.
- PRADA, F. y SAGASTI, F. (2009), «La importancia de la cooperación hemisférica», documento de discusión para la *Reunión especializada del CIDI de altas autoridades de cooperación*, Bogotá.
- ROGERSON, A.; HEWITT, A. y WALDENBERG, D. (2004), *The International Aid System 2005-2010 Forces For and Against Change*, Overseas Development Institute, Londres.
- SAGASTI, F. (2006): «Rethinking Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) and South-South cooperation (SSC): An Issues Paper», Lima, Foro Internacional.
- SAGASTI, F. y PRADA, F. (2010), «La nueva cara de la cooperación al desarrollo: El papel de la cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa», en *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 de junio.
- SANAHUJA, J. A. (2008), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina. Balance y Perspectivas*, Nota de Información, Parlamento Europeo, Bruselas.
- (2009), «Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», en Celestino del Arenal (ed.), *España y América Latina. 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Madrid.
- SCHULZ, N.S. (2009), *Poniendo en práctica París y Accra: Hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe*, FRIDE.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA/SEGIB (2009), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, SEGIB, Madrid.
- SHOENROCK, P. (2009), «La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo de América Latina y el Caribe 2009», en R. Fernández y J. Balbis (eds.), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009*, ALOP, Ciudad de México, pp. 65-76.
- SNACK, S.; HALSEY, F. y EUBANK, N. (2010), *Aid quality and donor rankings*, Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper 5290.
- SUMNER, A. (2010), *Global poverty and the New Bottom Million: What if three quarters of the world's poor live in Middle-Income countries?*, Institute for Development Studies, Sussex.
- TEZANOS, S. y MARTÍNEZ DE LA CUEVA, A. (2009), *Ayuda oficial al desarrollo para América Latina y el Caribe en el punto de inflexión*

del milenio, DT 2009/05, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica.

TEZANOS, S. (dir.) (2010), *América Latina y el Caribe. Mapa Estratégico para la Cooperación del Siglo XXI*, Civitas, Pamplona.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS/UDAPE (2009), *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, vol. 19, diciembre de 2009*, UDAPE, La Paz.

VIÑAS, A. (2005), *Al servicio de Europa: innovación y crisis en la Comisión Europea*, Editorial Complutense, Madrid.

VI CUMBRE UE-ALC (2010), Declaración de Madrid, «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social», Madrid, 18 de mayo de 2010.

VI CUMBRE UE-ALC (2010), Plan de Acción de Madrid 2010-2012, Madrid, 18 de mayo de 2010.

## PÁGINAS WEB

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [www.aecid.es]
- Dirección General de Relaciones Externas de la Comisión Europea [http://ec.europa.eu/external\_relations/lac/index\_en.htm]
- Eventos relacionados con la Cumbre de Madrid [http://ec.europa.eu/external\_relations/lac/madrid2010/events/events\_en.htm]

- Cooperación de la Comisión Europea con América Latina [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index\_en.htm]
- Partners in development. European Union - Latin America Development Cooperation Guide (2010) [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/178a\_latinam\_dev\_coop\_guide\_en.htm]

## RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS / REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES

(Solo se incluyen los cargos de las personas).

### *Bolivia (en marzo de 2010):*

Representantes de:

- Sección de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea.
- Sección de Cooperación de la Embajada de Alemania.
- Sección de Cooperación de la Embajada de Canadá.
- Sección de Cooperación de la Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Oficina Regional del Banco Mundial.
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agraria (CEDLA) como entidad que preside la Red UNITAS (Instituciones para el Trabajo de Acción Social), acreditada como representante de la sociedad

civil ante el mecanismo de seguimiento de la Declaración de París en Bolivia.

- Intermon OXFAM (ONG).
- Ayuda en Acción (ONG).

### *Chile (en abril de 2010)*

- Presidente de Acción, plataforma de ONG chilenas.
- Coordinadora General Oficina Técnica de Cooperación - AECID.
- Responsable de proyectos Oficina Técnica de Cooperación - AECID.
- Directora ejecutiva de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional.
- Jefe Unidad de Política de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional.
- Investigador del Instituto de Estudios Públicos.
- Director Cooperación Técnica Alemana - GTZ.
- Asesora de Cooperación Técnica Alemana - GTZ.
- Representante Residente - JICA.
- Subrepresentante, jefa Departamento de Proyectos - JICA.
- Director FLACSO Chile.
- Director del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas.
- Primer director de AGCI (1990-1994).
- Presidente de Sur Corporación.
- Director Ejecutivo, Sur Corporación.

### *Perú (en abril de 2010)*

Representantes de:

- Sección de Cooperación de la Embajada de Bélgica.
- Sección de Cooperación de la Embajada de Alemania.
- Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

- Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Oficina Regional del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú.
- Coordinadora del Foro de ONGD Españolas en Perú.
- Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL).

### *Entrevistas en Comisión Europea (en abril y septiembre-octubre de 2010)*

- Representante de la Unidad Horizontal, Dirección de América Latina, Dirección General de Relaciones Exteriores.
- Asesor, Programación, Dirección de América Latina, Dirección General de Relaciones Exteriores.
- Asesora, Dirección de América Latina, EuropeAid.
- Representante, Servicio de Estudios, Parlamento Europeo.
- Representante, Dirección de Relaciones Exteriores, Consejo Económico y Social Europeo.

### *Entrevistas de Cooperación Española (en julio y octubre de 2010)*

- Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe, AECID.
- Jefa del Departamento de Cooperación con Países Andinos y Cono Sur, AECID.
- Coordinadora, Oficina Técnica de Cooperación en México.
- Coordinador, Oficina Técnica de Cooperación en Nicaragua.

*Participantes en taller en ICEI (el 11 de mayo de 2010)*

- José Antonio Alonso, Director, ICEI.
- Pablo Aguirre, Investigador, ICEI.
- Guillermo Santander, Investigador, ICEI.

*Participantes en presentación de resultados preliminares a CeALCI (el 11 de mayo de 2010)*

- Ignacio Suárez, Responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.
- Tomás Mallo, Responsable del Programa de América Latina.



# ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

## 1. REFLEXIONES ACERCA DE LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DE LA AYUDA

GRÁFICO 1. <i>Evolución de la cooperación con países de renta media, 2000-2008</i>	17
GRÁFICO 2. <i>La AOD desembolsada en 2008, por grupos de países</i>	18

## 2. EL CAMBIANTE CONTEXTO LATINOAMERICANO ANTE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1. <i>AOD recibida por países latinoamericanos, 2000-2008</i>	23
CUADRO 2. <i>Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progresos de América Latina y el Caribe en 2010</i>	25
GRÁFICO 1. <i>Participación de Iberoamérica sobre la AOD mundial 2000-2007</i>	26
GRÁFICO 2. <i>Evolución histórica de la ayuda para América Latina y el Caribe, 1980-2007</i>	27
GRÁFICO 3. <i>Flujos de cooperación para América Latina y el Caribe de países no miembros del CAD, 1990-2008</i>	28
RECUADRO 1. <i>La cooperación tradicional Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur</i>	30
RECUADRO 2. <i>Retos para la sociedad civil</i>	35

### ANEXO

GRÁFICO A1. <i>Evolución de la AOD española (1995-2008). Desembolsos por región</i>	37
GRÁFICO A2. <i>Evolución de la AOD de la CE (1995-2008). Desembolsos por región</i>	37
GRÁFICO A3. <i>Evolución de la AOD alemana (1995-2008). Desembolsos por región</i>	38
GRÁFICO A4. <i>Evolución de la AOD de EE.UU. (1995-2008). Desembolsos por región</i>	38

## 3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA GLOBAL DE COOPERACIÓN Y DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES

RECUADRO 1. <i>América Latina en el Instrumento de Financiamiento de la Cooperación al Desarrollo</i>	42-43
GRÁFICO 1. <i>AOD recibida por ALC de la UE</i>	48
GRÁFICO 2. <i>AOD europea para ALC sobre AOD total por donante</i>	49
RECUADRO 2. <i>La cooperación europea en AL en la práctica</i>	50

## 4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DE UN MARCO ESTRATÉGICO

CUADRO 1. <i>Diez donantes principales para América Latina y el Caribe, 2008</i>	58
CUADRO 2. <i>Distribución sectorial de la Cooperación Española para ALC, 2008</i>	59

CUADRO 3. <i>Una valoración de algunos criterios de calidad de la Cooperación Española</i>	64
GRÁFICO 1. <i>Cooperación de la Comisión Europea con América Latina, 1980-2007</i>	66
GRÁFICO 2. <i>Peso relativo de donantes principales UE en la AOD total recibida por América Latina, 1990-2007</i>	67

## 5. LOS ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA

CUADRO 1. <i>Resumen de algunos aspectos relevantes de la cooperación internacional en Bolivia, Perú y Chile</i>	73
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### BOLIVIA

CUADRO 1: <i>Bolivia: Indicadores económicos seleccionados</i>	75
GRÁFICO 1. <i>Evolución de ayuda para Bolivia 2001-2008</i>	76
GRÁFICO 2. <i>Fuente de financiamiento de la inversión pública en Bolivia, 1990-2009</i>	77
CUADRO 2. <i>Flujos de AOD a Bolivia, 2001-2008</i>	85
CUADRO 3. <i>AOD desembolsada a Bolivia por principales donantes</i>	89

### CHILE

GRÁFICO 1. <i>AOD total países CAD en Chile 1980-2008</i>	95
CUADRO 1. <i>Aportación de Chile a través de acciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular por área geográfica, 2006-2009</i>	100
CUADRO 2. <i>Aportación de Chile a través de acciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular por principales socios 2006-2009</i>	101
CUADRO 3. <i>AOD de los principales donantes en Chile 2001-2008</i>	104
GRÁFICO 2. <i>AOD española total recibida por Chile 1980-2008</i>	108

### PERÚ

GRÁFICO 1. <i>AOD total de países del CAD en Perú 2001-2008</i>	113
CUADRO 1. <i>Escenario de la pobreza regional de Perú</i>	117
CUADRO 2. <i>Flujos de AOD a Perú, 2001-2008</i>	119
GRÁFICO 2. <i>Evolución de la AOD de la UE</i>	123
CUADRO 3. <i>Desembolsos de España a Perú, 2001-2008</i>	124

### ANEXO

<i>Mecanismos de negociación y temas prioritarios</i>	128
-------------------------------------------------------	-----

## GLOSARIO DE SIGLAS

AA	Acuerdo de Asociación (de la UE)
ACP	(países de) África, Caribe y el Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
AIA	Arquitectura internacional de la ayuda
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AL	América Latina
ALBA	Alianza Bolivariana para las Américas
ALC	América Latina y el Caribe
ALCUE	América Latina y Caribe-Unión Europea
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APP	Alianzas Público Privadas
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i> (Marco Integral de Desarrollo)
CED	Consenso Europeo de Desarrollo
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico ( Perú)
DdT	División del Trabajo
DIFEM	Dirección de Financiamiento Externo y Monetización (Bolivia)
DP	Declaración de París
DPC	Declaración de Política de Cooperación (de la UE)
FDC	Foro de Cooperación al Desarrollo (de Naciones Unidas)
ECOSOC	Consejo Económico y Social (de Naciones Unidas)
EEUU	Estados Unidos de América
EuroSociAL	Programa de la UE de apoyo a la cohesión social de América Latina
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRUS	Grupo de Socios para el Desarrollo (Bolivia)
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
HIPC	<i>Highly Indebted Poor Countries</i> (Iniciativa de Países Pobres Altamente Endudados)
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo (Comisión Europea)
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Madrid)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPI	Instrumento para cooperación con Países Industrializados (Comisión Europea)
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LAIF/MIAL	<i>Latin American Investment Facility</i> /Mecanismo de Inversiones en América Latina (UE)
MDRI	Iniciativa Multilateral de Alivio para la Deuda
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)

MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (Chile)
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo (Bolivia)
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado (Bolivia)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONGD	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (de AECID)
PA	Plan Anual de la AGPI (Perú)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PEE	Plan de Estímulo Económico (Perú)
PMA	Países menos adelantados
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Bolivia)
PRM	Países de renta media
PRMA	País de Renta Media-Alta
PRMB	País de Renta Media-Baja
RSC	Responsabilidad social corporativa
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (Perú)
SISFIN	Sistema de Inversión Pública (SISIN) y el Sistema de Financiamiento Externo (Bolivia)
SNIP	Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (Bolivia)
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness (del CAD)

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan a estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.