

La cooperación internacional: perspectivas y desafíos en el contexto post crisis

Andrea del Pilar Naranjo Morales, candidata a doctora en Relaciones
Internacionales Iberoamericanas
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

La construcción de un mundo global, en donde se desdibujan las fronteras territoriales, ha permitido evidenciar que junto con la compartición eficiente de información y la velocidad de la comunicación se aparejan las necesidades, desigualdades y los abismos de desarrollo. Esto hace imprescindible repensar la labor de la cooperación asistencialista hacia un modelo de corresponsabilidad que no limite los beneficios a algunos Estados, ni se circunscriba al mero traslado de cantidades dinerarias sobre proyectos impuestos, menos aun cuando las carencias y los perjuicios a mediano y largo plazo serán sufridos de manera universal, sin distinciones de ubicación o de origen.

Este documento pretende evidenciar los cambios, las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo y sus repercusiones en el mundo globalizado.

Palabras clave: Cooperación para el desarrollo, Índice de desarrollo Humanos, Cooperación Sur-Sur, Alianza de Busan.

El contexto de la cooperación

El más reciente Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, presentado en el año 2013 (PNUD, 2013), muestra cifras alarmantes sobre la desprotección de amplios sectores poblacionales y sobre las brechas de desigualdad, que han aumentado progresivamente. Este fenómeno se ha agravado por la crisis del último lustro. La labor de disminución de la pobreza no sólo corresponde a las políticas

internas de los Estados, sino también puede ser conjurada con la utilización de la cooperación como herramienta de desarrollo y participación.

Los nuevos índices de medición de la Pobreza –el Índice de Desarrollo Humano, ajustado por la Desigualdad (IDH-D), el Índice de Pobreza Multidimensional, y el Índice de Desigualdad de Género (IDG)– evidencian la grave situación de América Latina, pues presentan una pérdida de 54% en los niveles de vida en comparación con el 34% de su par europeo.

Los casos más preocupantes son Guatemala y Haití, que se ubican en el sector de Índice de Desarrollo Humano más bajo. Desde la perspectiva del PNUD, esto parece ser una constante: “Los países con menor desarrollo humano tienden a tener más desigualdad y, por lo tanto, mayores pérdidas en desarrollo humano” (PNUD, 2010).

El Informe de Desarrollo Humano de 2011 (PNUD, 2011) indica que existen más de mil millones de personas en condiciones de desnutrición y de inseguridad alimentaria. A esto se suma la mala distribución de recursos y la depredación ambiental, como lo estima el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU: “ha desaparecido alrededor de la mitad de los bosques que cubrían la Tierra, se están agotando rápidamente las fuentes de aguas subterráneas y se han producido enormes reducciones de la diversidad biológica [...]” (Naciones Unidas, 2011). Por añadidura, las amenazas ambientales afectarán de manera más directa a los países pobres: “el cambio climático exacerba los peligros ambientales crónicos, mientras que las pérdidas de ecosistemas limitan las oportunidades de subsistencia, en especial de los más pobres” (PNUD, 2013).

Por su parte, la globalización¹ (Rivera Sibaja, 2008, p. 41) ha significado la relativización de principios decimonónicos como el de soberanía estatal e igualdad,

¹Rivera Sibaja Gustavo define la globalización como el “fenómeno de acercamiento, de estrechamiento de las relaciones entre pueblos y culturas, entre distintos países o naciones del globo terráqueo en una dimensión total, o ‘global’, que se percibe como de mayor intensidad en los últimos años, principalmente debido a las posibilidades del cambio tecnológico, en especial en los campos del transporte y las telecomunicaciones”.

en una suerte de retiro progresivo del Estado (Yocelvezky, 1996, p.40). Lo anterior implica, entre otras cosas, la privatización de los servicios públicos, ya que se adjudican competencias de prestación a nuevos actores, sujetos de derecho privado, que a su vez se erigen como focos de generación y concertación de políticas macroeconómicas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

De Monterrey a Busan

El panorama descrito ha hecho imprescindible evaluar, corregir y replantear los modelos de cooperación hasta ahora empleados. Con esta finalidad, tras la llamada “fatiga de la ayuda” –que significó la disminución de ésta–, la cooperación internacional ha entrado en una fase de recapitulación.² A continuación se presentan las modificaciones más relevantes para los sistemas de ayuda:

1. Cooperación y universalización de derechos

La cooperación internacional no es un fenómeno ajeno a la tendencia mundial hacia la universalización de los derechos humanos (Sanahuja, 2007). Junto con los consensos, se han erigido nuevas categorías, entre las cuales se sitúa el derecho al desarrollo con la vertiente de sostenibilidad³, constituido con base en las equidades ambiental, económica y social. Esto permite fijar límites al crecimiento económico y prever el efectivo acceso de las futuras generaciones a los recursos y sus beneficios.⁴

² Para un estudio sobre la evolución teórica y práctica de la cooperación internacional ver Rhenals M., Remberto y Martínez, Luis Esteban, “La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad”, Perfil de Coyuntura Económica, 2009. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?> Consultado en 11/05/2012.

³ Ver, entre otras, las declaraciones de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002).

⁴ Pilares tomados de la Declaración de Desarrollo Sostenible, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, 2-4 de septiembre, Johannesburgo, Organización de las Naciones Unidas, 1992.

En este mismo sentido se promulgó la Declaración del Milenio en el 2000, que formula como bases de la cooperación los principios de libre determinación, igualdad jurídica y libertad e independencia de los pueblos. La declaración cataloga la ayuda como herramienta esencial “para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario” (Naciones Unidas, 2000).

2. Lineamientos y procedimientos

Desde el Consenso de Monterrey de 2002, se precisó la necesidad de “llegar a consensos para establecer marcos regulatorios, procedimentales y de seguimiento de la ayuda” (Gayo, 2011). Con esta lógica, en el 2005 se acordaron los Principios de París⁵ (Paris, 2005), estructurados sobre la base de la apropiación, la armonización y la alineación, y erigidos con los derroteros de la cooperación por resultados y la mutua responsabilidad (Sanahuja, 2008).

Estos criterios fueron retomados en el programa de acción de ACCRA (ACCRA, 2008) y en el Foro de Alto Nivel de Busan de 2011.⁶ Tales son documentos que reconocen nuevos modelos de cooperación horizontal y complementaria,⁷ como la cooperación sur-sur⁸ y la cooperación triangular,⁹ y que aceptan a otros actores –

⁵ “Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda Al Desarrollo”, Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo, marzo de 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

⁶ Ver un análisis en Luisa Moreno y Daniel Gayo, “El mundo post Busan: avances y nuevos retos en el sistema de cooperación Internacional” en *La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos*, Dossieres EsF. N° 5, abril de 2012, p. 16 y s.s.

⁷ La declaración de Doha (2008) no las cataloga como formas sustitutas de cooperación, sino como modos complementarios de la cooperación norte-sur.

⁸ La Resolución 64/222 Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de diciembre de 2009) precisa “la necesidad de mejorar la eficacia de la cooperación sur-sur para el desarrollo aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, así como coordinando sus iniciativas con otros proyectos y programas de desarrollo sobre el terreno, de conformidad con los planes y las prioridades nacionales de desarrollo. Reconocemos también que se deberían evaluar los efectos de la cooperación sur-sur con miras a mejorar su calidad, según proceda, de manera orientada a la obtención de resultados”.

⁹ Esta forma de cooperación es catalogada como una empresa común de los pueblos y los países del sur que surgió de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad. Es guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.

ajenos al Estado– que se caracterizan por su heterogeneidad, como las ONG’s y el sector privado.¹⁰

Como ejes jurídico-políticos, los nuevos sujetos del sistema –que no están remplazando a los Estados– son los llamados a desempeñar un rol cardinal para la determinación de las necesidades, los caminos a seguir y la evaluación de las soluciones, utilizando la cooperación como herramienta fundamental.

Así mismo, con la aceptación de la importancia de los Estados receptores, ahora catalogados como socios, su presencia se demanda desde el inicio del proceso en las labores de fijación de las agendas de la ayuda y en la definición y evaluación de los proyectos.

3. Agendas temáticas

La integración de la cooperación como objetivo de desarrollo del milenio y la coyuntura post crisis han permitido establecer nuevos temarios dentro de las agendas de cooperación: el fortalecimiento institucional, la salud, el género, la colaboración educativa, la protección ambiental y la cultura. Este último tema es retomado en la Carta Cultural Iberoamericana –suscrita en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el año 2006–, que establece marcos de comunicación y diálogo en una relación de interculturalidad, y que está construida sobre la base del respeto, la igualdad, la participación, la solidaridad y la apertura. La carta promueve la cooperación horizontal como un “canal privilegiado del espacio cultural iberoamericano” (Allende Serra, 2003) que facilita la construcción de relaciones entre las expresiones propiamente culturales y la consecución del desarrollo económico, político y social de los pueblos iberoamericanos.

¹⁰ Ver un ejemplo de la diversidad de actores en la declaración final de Busan. IV Foro de alto nivel sobre efectividad de la ayuda, Busan, República de Korea, noviembre-diciembre de 2011.

En el camino de otra concepción de la cooperación y el desarrollo

El sistema de cooperación internacional ha sido objeto de estimables modificaciones en los últimos lustros. En principio, porque la recesión económica afectó en mayor medida a los Estados desarrollados que fungían como socios donantes, por lo que se fortaleció la presencia de nuevos sujetos dentro de la dinámica de la ayuda internacional. Este fenómeno ha incrementado los movimientos de cooperación horizontal, lo cual ha derivado en la demanda de nuevas metodologías de la ayuda, estructuradas sobre criterios consensuados de corresponsabilidad, participación, igualdad jurídica y mutua rendición de cuentas.

Con este panorama se hace indispensable articular los nuevos modelos con los ya existentes,¹¹ favoreciendo los sistemas de información y comunicación entre los socios potenciales para generar mayor conocimiento. Además, hay que redundar en la participación de dichos socios para fijar sus prioridades e implementar las ayudas y la rendición permanente y mutua de cuentas.

No obstante lo anterior, ante la profusa literatura y los muchos intentos de fijación y regulación de normas que abarquen el proceso de la cooperación internacional para el desarrollo, los Estados no se comprometen de manera decidida a establecer marcos jurídicos vinculantes sobre buenas prácticas y mecanismos de evaluación y control de los socios –donantes y receptores– inmersos en el proceso de cooperación.

En este sentido, y como respuesta a la coyuntura internacional previa a la crisis, la CID ha integrado como elementos disuasivos la inclusión de nuevos requisitos y condiciones que atan la cooperación al cumplimiento de estándares unilateralmente prefijados en materias tan relevantes como la lucha contra el terrorismo, el Estado de derecho o la democracia. Lo anterior ha derivado en la necesidad de establecer

¹¹ En el Programa de Acción de Accra, art. 19, se establece la necesidad de articular los esquemas y permitir la participación indicando que “las contribuciones de todos los actores involucrados en el desarrollo son más eficaces si los países en desarrollo tienen la posibilidad de gestionarlas y coordinarlas. Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes y mejoraremos la forma en que todos los actores involucrados en el desarrollo trabajan juntos”, Accra, Ghana, septiembre de 2008.

criterios consensuados entre los socios sobre cada una de las cláusulas de condicionalidad, en aplicación de los principios de apropiación y alineamiento insertos desde la Declaración de París.

Otros factores a tener en cuenta son la disminución de los flujos de cooperación¹² y el incremento de las pautas inequitativas de distribución¹³ –es decir, la ayuda concentrada en algunos Estados situados en puntos económicos o de seguridad geoestratégicos que reportan ventajas para los donantes–¹⁴ sin tomar en consideración los aportes direccionados a los países de rentas bajas ni los diagnósticos de pobreza y desigualdad de algunos Estados de renta media. Esto hace imperativo establecer índices más amplios, que abarquen la heterogeneidad de las necesidades de los socios receptores y que tomen la renta como un indicador complementario.¹⁵

La fragmentación y la dispersión de los donantes y receptores necesitan además de consenso y precisión en los objetivos de la ayuda, teniendo como única perspectiva las necesidades reales y las prioridades de su política pública emanadas de las comunidades receptoras.

Asimismo, son recomendables el robustecimiento de los flujos de cooperación destinados a los presupuestos públicos, el fortalecimiento institucional de los Estados socios receptores y la apertura y diversificación hacia nuevos sistemas de financiamiento de la cooperación, que permitan desvincular las ayudas de los ciclos económicos. Algunas alternativas viables son, por ejemplo, el fomento del ahorro,

¹² Lejos está el parámetro mínimo de 0.7 % del PIB fijado por las Naciones Unidas. Resolución 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970.

¹³ De los 128,600 millones de dólares de asistencia oficial para el desarrollo, solo 9,300 millones se dirigieron hacia América Latina y el Caribe. Ver Organización de Naciones Unidas, *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial. Reflexiones desde América Latina y el Caribe*, Nota de Secretaría LC /2440 (SES.33/11), 26 de marzo de 2010.

¹⁴ Ver la selectividad de las ayudas en J. Antonio Sanahuja, “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, *Anuario CEIPAZ*, núm. 1, 2007-2008, y en Juan Pablo Prado Lalande y Luis Ochoa Bilbao, “El sistema de cooperación para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009. Los autores demuestran los incrementos de ayuda direccionados a Israel, China, Egipto, Irak y Afganistán. Para observar que aún mantienen los índices más altos, ver *Development Cooperation Report 2011*, 50th Anniversary Edition, OECD.

¹⁵ J. Antonio Sanahuja, *op.*, *cit.*

los impuestos globales,¹⁶ la coordinación interbancaria y las reformas de los fondos financieros (Altmann y Rojas, 2009).

De igual manera, se reitera que son encomiables los intentos en la fijación de lineamientos y principios y en la elaboración de documentos de buenas prácticas para hacer de la cooperación para el desarrollo un instrumento transparente y eficaz. No obstante, es indispensable la voluntad de todos los actores inmersos en el proceso.

Finalmente, es preciso que los Estados asuman su labor de puentes de comunicación de manera responsable, y que se comprometan con normativas internacionales vinculantes que integren los criterios debatidos de armonización, apropiación, igualdad y transparencia, de modo que se recupere el prestigio del sistema de cooperación, cuyo deterioro ha sido producido en gran medida por la divulgación precaria de sus resultados.

La responsabilidad de los perjuicios de la crisis debe ser asumida por todos. El concepto de desarrollo sostenible debe trascender los espacios burocráticos internacionales y permear los ámbitos nacionales y locales. Junto con los esfuerzos globales y la formalización de las declaraciones es necesario convocar a todos los sectores sociales y, en especial, a los sujetos, como objetivo del desarrollo.¹⁷

¹⁶ Ver otras alternativas de financiamiento en *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial. Reflexiones desde América Latina y el Caribe*, Nota de Secretaría LC /2440 (SES.33/11), 26 de marzo de 2010.

¹⁷ Ver este punto en la posición de Carmen Artigas, *El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades*, División de Desarrollo Social Unidad Conjunta CEPAL/OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), Santiago de Chile, septiembre de 2001.

Bibliografía

Altmann, Josette y Aravena Rojas (2009), *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe*, Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, Observatorio Integración Regional Latinoamericana.

Allende Serra, Mónica (2002-2003), “Arte sin fronteras: Perspectivas de integración latinoamericana”, *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, núm. 2.

Gayo, Daniel (2011), “Retos actuales en la gestión de la cooperación internacional al desarrollo” en *Nuevos tiempos para la cooperación internacional para el desarrollo*, núm. 1, Dossieres, abril de 2011.

Gayo, Daniel y Moreno Luisa (2012), “El Mundo Post Busan: Avances y Nuevos retos en el sistema de cooperación Internacional” en *La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos*, núm. 5, Dossieres, abril 2012.

Rhenals, Remberto y Luis Esteban Martínez (2009), *La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad*, Perfil de Coyuntura Económica. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?>.

Rivera, Sibaja (2008), “Las reglas de la globalización: el derecho económico internacional” en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 117, septiembre-diciembre de 2008.

Sanahuja, J. Antonio “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, (2007-2008) en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*, Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, pp. 71-101.

Yocelvezky, Ricardo A. (1996) “Privatizaciones, ideología y modelo de desarrollo”, *Iztapalapa* 38, extraordinario de 1996.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____ (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*.

_____ (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*.

OCDE (2005), *Declaración de París Sobre la Eficacia de la Ayuda Al Desarrollo*, Foro de alto nivel sobre eficacia de ayuda al desarrollo, marzo de 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

_____ (2008), *Programa de Acción de Accra*, Tercer Foro de Alto Nivel sobre eficacia de ayuda al desarrollo, Accra, septiembre de 2008.

Organización de Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Res. A/55/L. 2.

_____ (2009), Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.

_____ (2010), *Estudio Económico y Social Mundial. Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.

Foro de alto nivel sobre efectividad de la ayuda (2011), *Declaración final de Busan*, IV Busan República de Korea, noviembre-diciembre 2011.