

POR OTROS CAMINOS

Tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina

Por:

RUBÉN FERNÁNDEZ

Presidente – Corporación Región

Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del
Desarrollo y la Democracia - ALOP

En este artículo van a presentarse algunas de las estadísticas e informaciones más relevantes que reflejan las tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo, CID, vistas desde América Latina; constituye la continuación de un artículo con las mismas pretensiones escrito en julio de 2009 y publicado en el Reality of Aid – América Latina del mismo año.¹

La fuente de toda la información, salvo cuando se indique lo contrario, es la base de datos de la OECD-DAC, en particular los StatisticalAnnex 1 a 4, consultados entre los meses de agosto a octubre del 2010.² La selección de los datos, las tablas y gráficos construidos a partir de allí y las opiniones sobre esa información, son responsabilidad del autor.

Las cifras globales

El monto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, realizada por los miembros de la OECD ascendió, según sus propias estimaciones en el 2009 a USD \$ 136 mil millones; esto representa un descenso respecto a 2008, año en el cual la suma fue de USD \$ 145 mil millones, aunque si se considera la contracción de la economía generada por la crisis financiera de 2008, que significó decrecimientos reales en muchas de las economías del Norte, lo que puede verificarse es que el porcentaje promedio permaneció alrededor del 0.34% del Producto Interno Bruto mundial: disminuyó el monto neto de la ayuda, pero como decreció la economía, el porcentaje permaneció estable. (Gráfico 1)

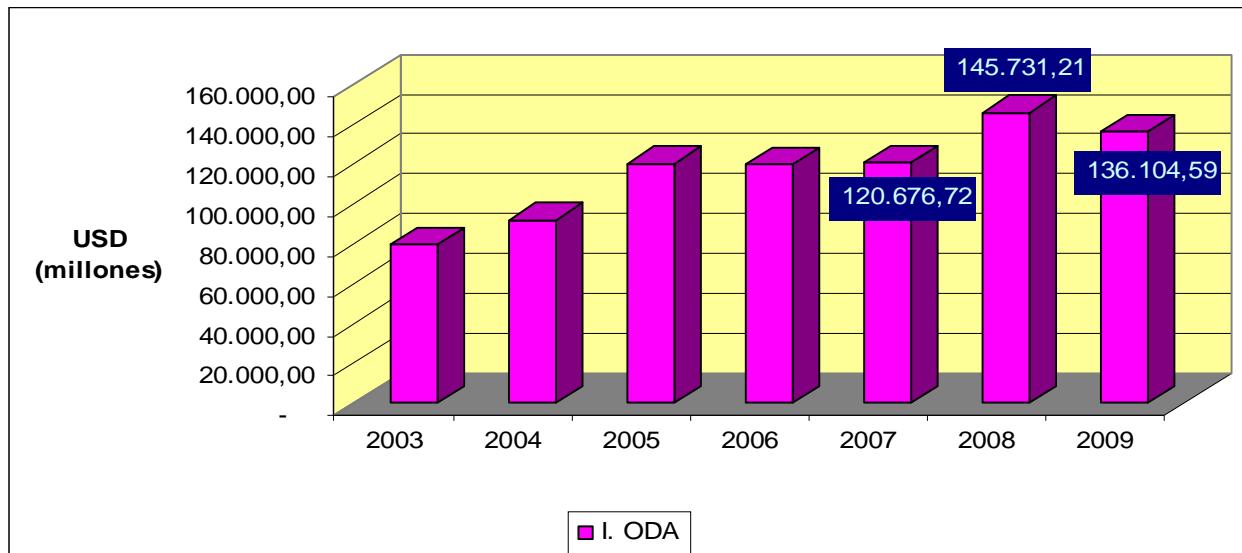
Según el informe del Reality of Aid 2010, la característica central del comportamiento de la CID es su estancamiento. Allí por ejemplo, se calcula que si los donantes hubieran honrado su compromiso hecho en Monterrey de llevar al 0.7% del PIB sus donaciones para el desarrollo, este año el monto global de la AOD debió estar cercano a los USD \$ 272 mil millones, es decir, el doble de lo que se estima que en el 2009 se destinó a Cooperación. (Comparar Gráficos 1 y 2).

¹ Para una mirada a profundidad de las tendencias globales de la Cooperación, ver el capítulo de análisis de tendencias en el reporte del Reality of Aid – 2010. Versión Resumida – Español.

² Para facilitar la profundización y la lectura, se especifica la tabla concreta sobre la cual se construyó la gráfica o la tabla respectiva

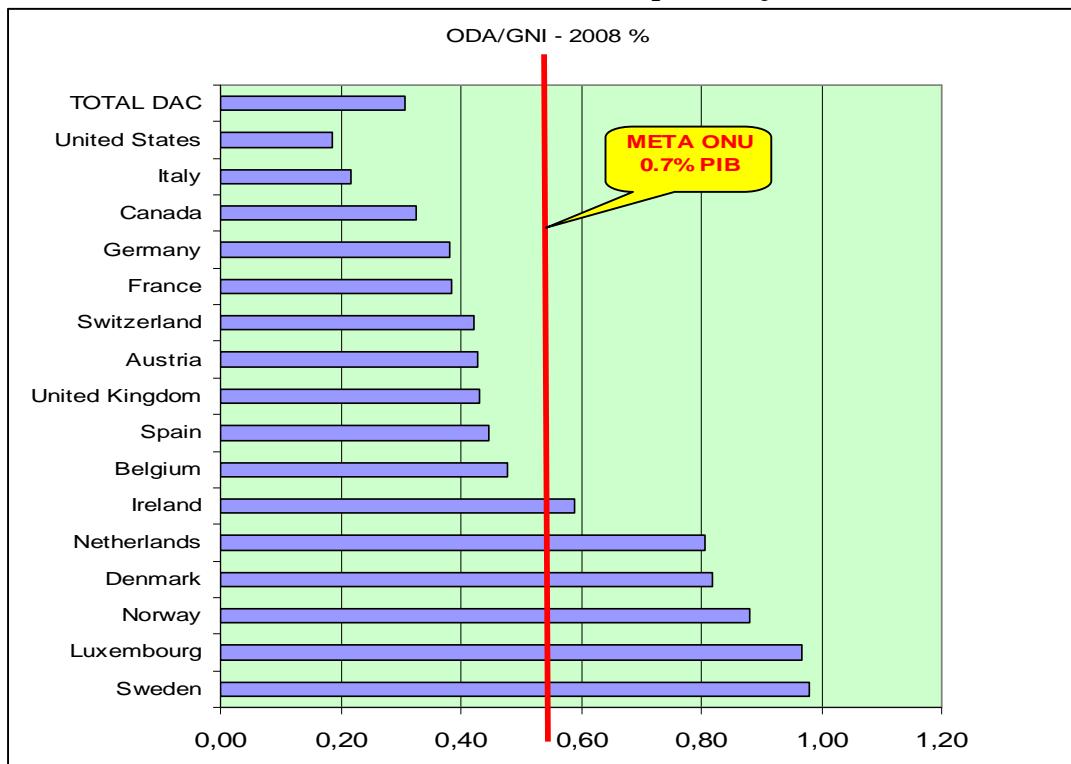
Haciendo una mirada de mediano plazo debe reconocerse que la CID ha crecido sus montos de manera significativa desde el 2003, año de la Cumbre de Monterrey. Ese incremento fue sostenido entre 2003 y 2005, pero a partir de allí no hay una tendencia clara. El año 2008 representó un máximo histórico con USD \$ 145.7 mil millones.

Gráfica 1: Total AOD todos los donantes



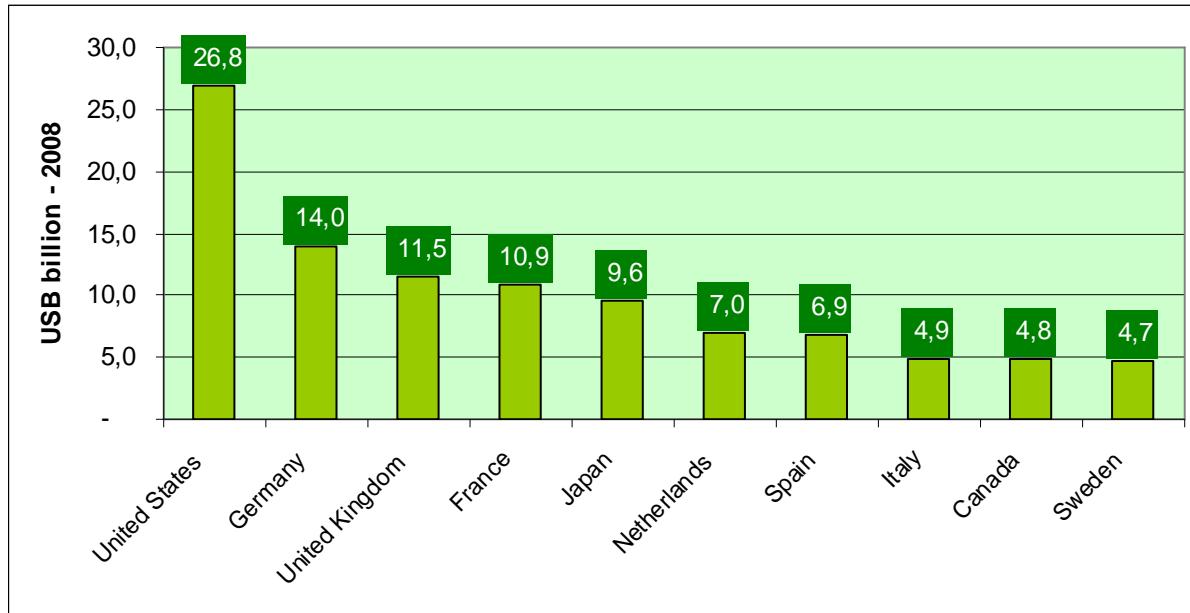
Fuente: OECD Stat - DataSet DA1 – Official and Private flows

Gráfico 2: Promedio de AOD como porcentaje del PIB

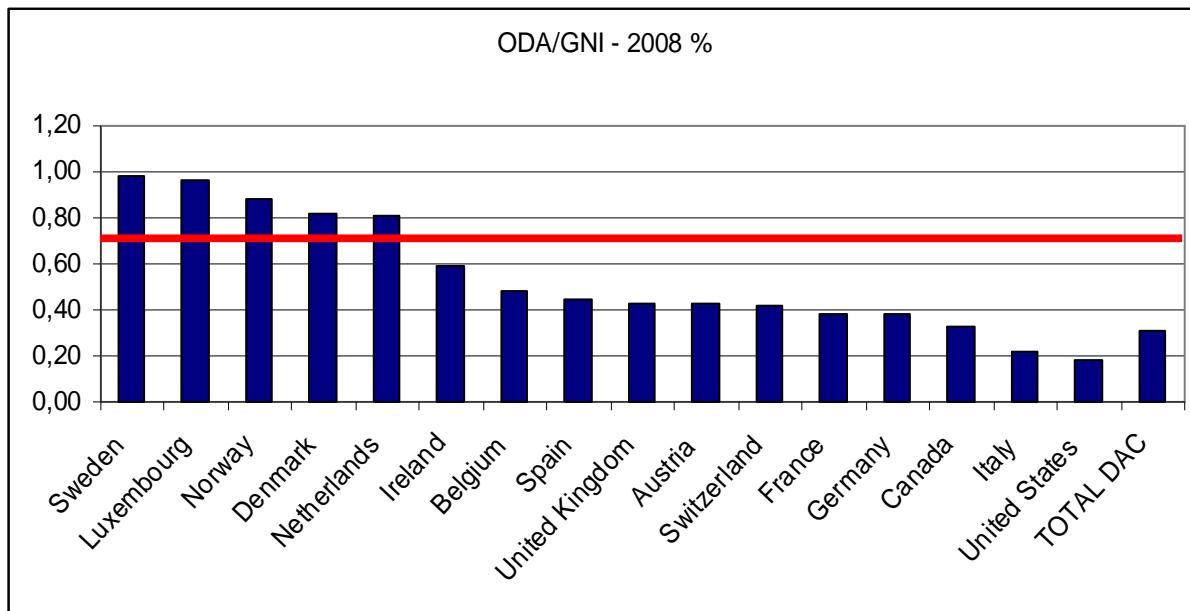


En términos de donantes individuales, para el año 2008 en el que se encuentra la información estadística consolidada, los Estados Unidos se mantiene como el gran donante neto del mundo, con \$ 26.8 mil millones de dólares, superando en casi dos veces al donante que le sigue, Alemania. (Gráfico 3) Sin embargo, hecho el cálculo de las donaciones como relación del Producto Interno Bruto, se encuentra que Estados Unidos ocupa el último lugar con menos del 0.2%, mientras sólo 5 países cumplen ya la meta del 0.7% establecida por la comunidad de naciones en 2003, como puede verificarse en el Gráfico 4.

Gráfico 3: AOD neta por país (primeros 10 donantes)



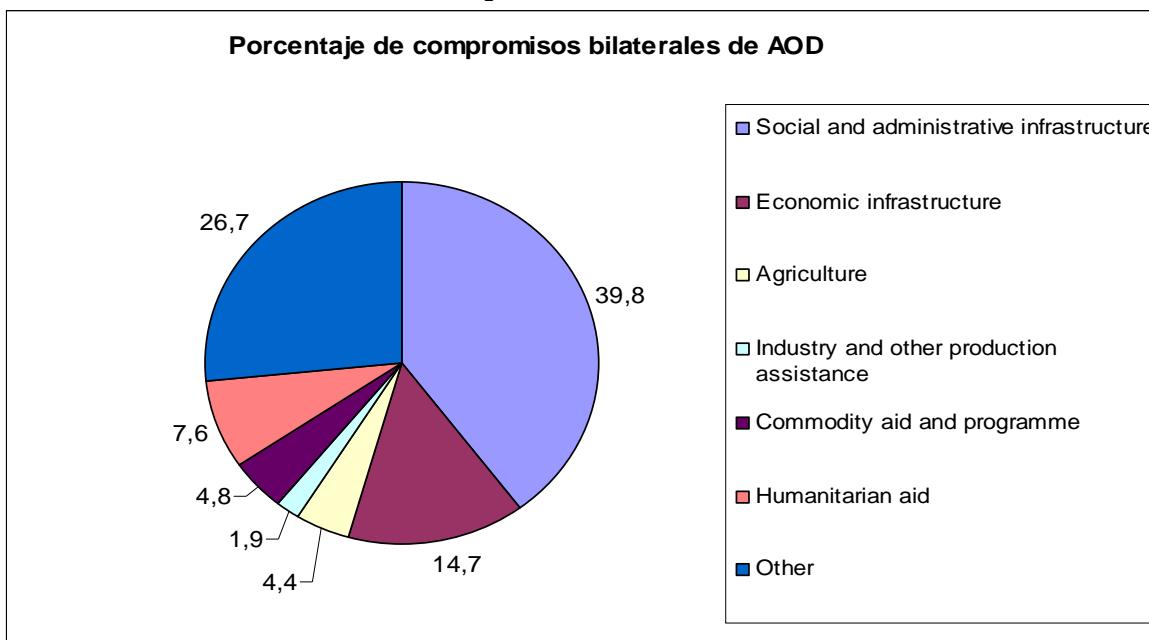
Gráfica 4: AOD como porcentaje del PBI por país - 2008



¿En qué y cómo se invierte la Cooperación?

Los usos declarados por los miembros de la OECD se corresponden en líneas generales a los acuerdos sobre definiciones oficiales acerca de lo que es AOD.³ Los mayores porcentajes están destinados a infraestructura social y administrativa en primer lugar y en infraestructura económica en segundo; sigue posteriormente ayuda humanitaria. Hay un campo bastante amplio e indeterminado de “otros” que para el caso de las estadísticas aquí contenidas ocupa un segundo lugar con un 26.7% del total de la AOD. (Gráfico 5) El país que mayor porcentaje de su ayuda aporta a infraestructura social y administrativa es Grecia (65.2%). Quien más contribuye porcentualmente a infraestructura económica es Japón (31.1%) y el país que más porcentaje de su ayuda la dirige a ayuda humanitaria es Irlanda (21%). Estados Unidos dedica una poco más de la mitad de su ayuda (el 51.6%) a infraestructura social y administrativa.

Gráfico 5: Principales Usos de la AOD – 2007-008



Fuente: Tabla 18

Uno de los compromisos declarados por los donantes sobre la forma de gestionar los recursos, en el espíritu de hacer más efectiva la Cooperación Internacional es el de “desatar” la ayuda, es decir, otorgarla sin condicionamientos según los cuales, los productos y servicios de proyectos de desarrollo financiados con esos recursos deban obligatoriamente ser contratados en el país donante. Este punto es crítico pues hay quienes afirman que una “ayuda” así, ni siquiera merece ser considerada “cooperación al desarrollo” sino más bien política de promoción de las exportaciones del país respectivo. En la Tabla 1 puede verse que son significativos los avances y el promedio de los donantes adscritos a la OECD se encuentra en el 87% y de hecho hay ya 4 países que declaran que el 100% de su ayuda está ya desatada. Son ellos: Irlanda, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido. Los casos más críticos son en su orden, Italia, España y Grecia que

³ Es importante en este campo llamar la atención sobre le concepto de “Ayuda real” que ha elaborado el Reality of Aid, en donde a los montos declarados se les resta lo correspondiente a alivio de la deuda y costos de estudiantes del tercer mundo estudiando en el país donante. (Ver Reality of Aid – 2010)

declara que cerca del 62% de su ayuda se hace como ayuda atada. El otro punto inquietante es Portugal con su 59% de AOD “parcialmente desatada” lo que es poco claro.

Tabla 1: Porcentajes de Ayuda atada por país - 2008

País	Bilateral ODA			
	Untied	Partially Untied	Tied	Total
Australia	96,7	-	3,3	100,0
Austria	82,3	-	17,7	100,0
Belgium	91,9	-	8,1	100,0
Canada	90,8	1,3	7,9	100,0
Denmark	98,5	-	1,5	100,0
Finland	92,3	-	7,7	100,0
France	81,9	-	18,1	100,0
Germany	98,2	-	1,8	100,0
Greece	37,9	0,1	61,9	100,0
Ireland	100,0	-	-	100,0
Italy	78,0	1,7	20,3	100,0
Japan	96,5	-	3,5	100,0
Luxembourg	100,0	-	-	100,0
Netherlands	94,5	-	5,5	100,0
New Zealand	92,7	0,0	7,3	100,0
Norway	100,0	-	0,0	100,0
Portugal	29,1	59,4	11,5	100,0
Spain	69,1	1,2	29,7	100,0
Sweden	99,9	-	0,1	100,0
Switzerland	97,3	-	2,7	100,0
United Kingdom	100,0	-	-	100,0
United States	75,0	-	25,0	100,0
TOTAL DAC	87,3	0,2	12,5	100,0

Fuente: Tabla 23

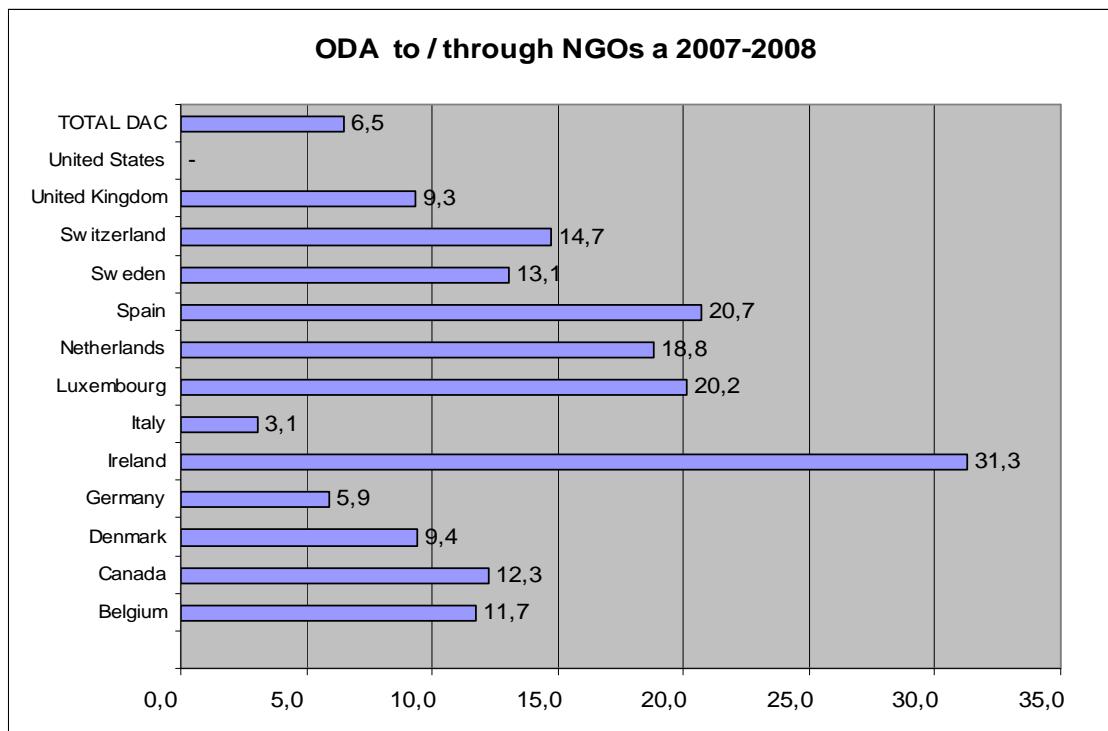
Un aspecto interesante sobre la forma de gestionar la cooperación para los intereses de las OSC latinoamericanas es el dato de los porcentajes de Cooperación que cada país canaliza a través de ONG. En el caso total del DAC, ese porcentaje asciende al 6.5%. El país que de lejos más recursos invierte por esta vía es Irlanda (31%), seguido por un grupo de países en donde cerca del 20% se distribuye a través de ONG; son ellos en orden descendente: España, Luxemburgo y Países Bajos. Estados Unidos reporta 0% de su ayuda canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil. (Ver Gráfico 6)

LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA

En cuanto a los movimientos de recursos hacia la región, se mantiene la tendencia según la cual América Latina recibe sólo una pequeña porción de esa torta. En el período 2007-2008 ese porcentaje se ubica en el 8% mientras regiones como África Subsahariana reciben 41% o el medio-este y Norte de África, el 19%; así puede verse en la Gráfica 7.

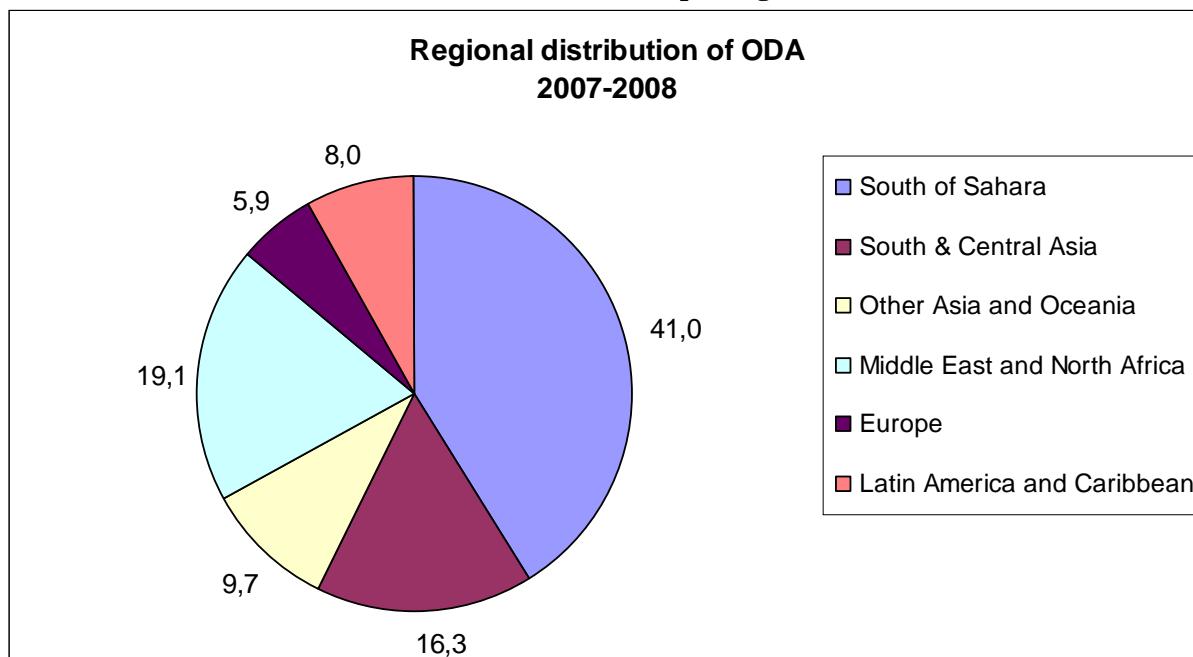
Mirando en la Gráfica 8 se verifica que en el período 2002 – 2008, hay un crecimiento importante para Asia, África y países en desarrollo no especificados. América Latina permanece más o menos constante en el período con un ligero incremento en el 2008 respecto al 2007.

Gráfico 6: Porcentaje de AOD canalizada a través de ONG



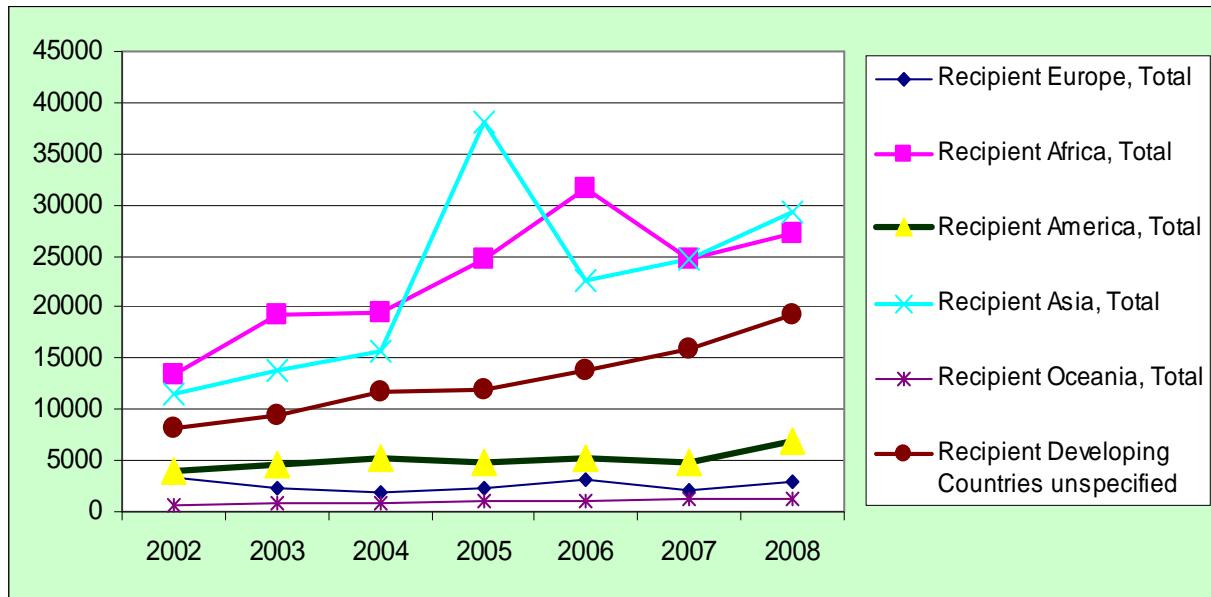
Fuente: Tabla 18

Gráfica 7: Distribución de la AOD por regiones del mundo



Fuente: tablas 27 y 28

Gráfica 8: Tendencias de los totales de AOD por regiones



Fuente: [Dataset: DACref Reference Total Net ODA](#)

En cuanto a los países donantes para los que la región es relevante en términos de los porcentajes de su AOD que va dirigida a los países latinoamericanos, España es de sobra ese país con un cerca de 30% en el período 2007-2008, mientras los países que lo siguen, Canadá y Luxemburgo están cerca de la mitad en términos porcentuales de este indicador (14.1%). Es de mencionar que en todo caso para la misma España parece haber una tendencia descendiente si se compara con los porcentajes de 2002-2003 (35.6%) y 1997-1998 (34.7%). Para los Estados Unidos, que es el país que envía un mayor volumen de recursos a los países latinoamericanos con un flujo neto de USD \$28.6 mil millones⁴, la región representa en el período 2007-2008 sólo un 8.9% del total y también con una tendencia a la baja como puede apreciarse en la gráfica 9.

En la Tabla 2 puede constatarse cómo, de los países que más volumen de Cooperación Externa reciben, Colombia es el mayor receptor, seguido este año muy de cerca sí por Haití y en menor medida por Nicaragua. (Gráficos 10 y 11)

Tabla 2: Ayuda neta recibida por país latinoamericano

	Net ODA Receipts (USD million)				
	2004	2005	2006	2007	2008
AMERICA CENTRAL					
Costa Rica	13	26	32	58	66
Cuba	104	88	94	93	127
Dominica	29	21	20	19	22
Dominican Republic	85	81	54	123	153
El Salvador	216	204	163	88	233
Grenada	16	53	27	23	33

⁴ Llama la atención que, de esta cantidad, la USAID aportó recursos sólo por US \$ 963 millones. Dato tomado de Usaid. LAC profile. Consulta realizada el 19 de Septiembre de 2010.

Guatemala	217	257	484	454	536
Haití	259	444	580	702	912
Honduras	658	690	590	464	564
Jamaica	83	40	37	28	79
Méjico	108	180	270	113	149
Montserrat	44	28	32	36	35
Nicaragua	1 240	763	735	840	741
Panamá	23	27	31	- 135	29
North & Central America, Total	3 398	3 284	3 487	3 484	4 311
SOUTH AMERICA					
Argentina	91	96	115	101	131
Bolivia	785	643	843	477	628
Brazil	154	243	113	321	460
Chile	58	152	87	121	73
Colombia	515	621	1 005	723	972
Ecuador	153	226	188	217	231
Guyana	145	150	173	128	166
Paraguay	22	51	56	108	134
Peru	463	450	463	260	466
Suriname	24	44	64	151	102
Uruguay	29	14	21	37	33
Venezuela	45	50	63	78	59
South America, Total	2 942	2 839	3 300	2 910	3 722
AMERICA, TOTAL	6 803	6 706	7 308	6 954	9 262

Fuente: Tabla 25

Gráfica 9: Porcentaje de desembolsos netos por donante dirigidos a América Latina y El Caribe

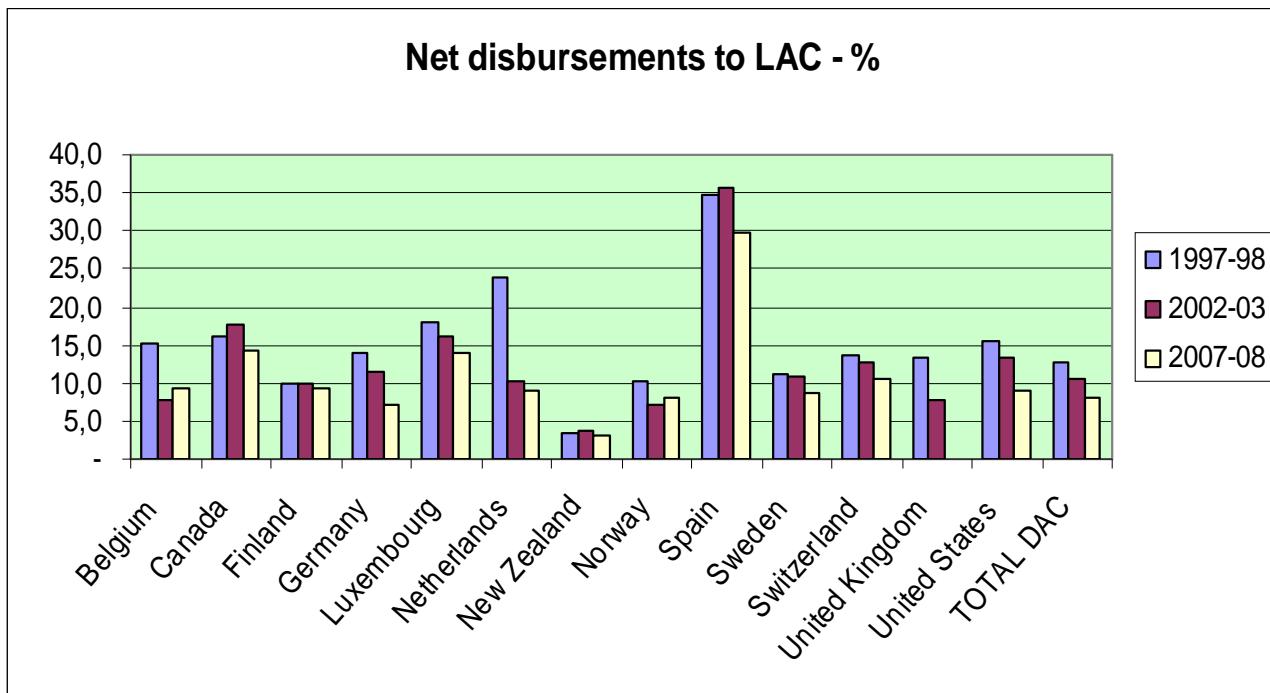


Gráfico 10: Centro América y Caribe - Comparativo de AOD neta recibida - 2008

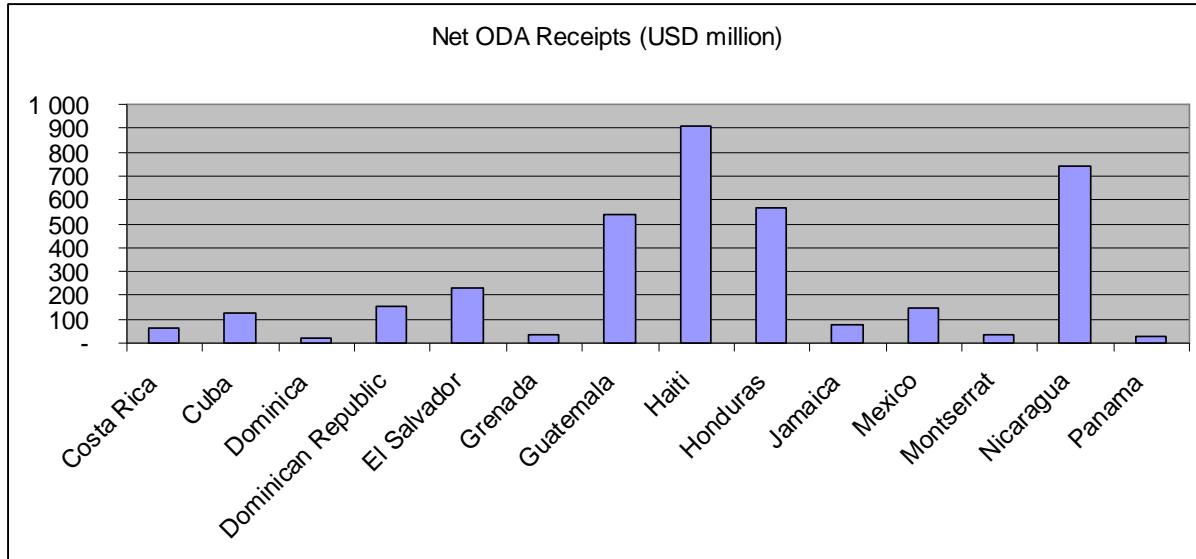
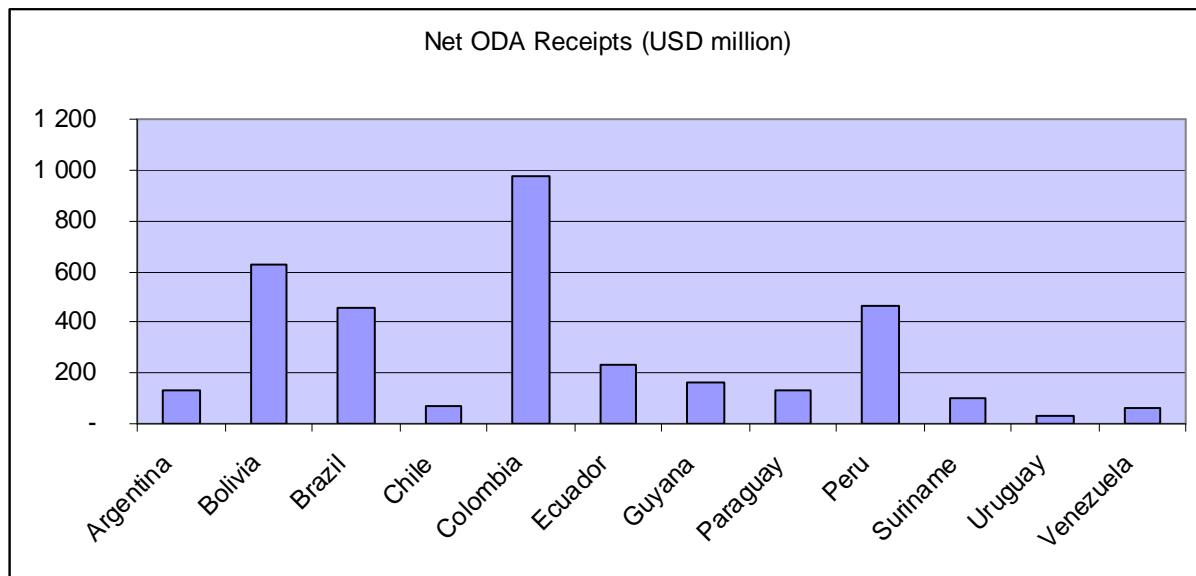


Gráfico 11: Sur-América – Comparativo de AOD neta recibida - 2008



La otra cara de este análisis que vale la pena hacer, tiene que ver con los niveles de dependencia de los países de la región respecto de la Cooperación al Desarrollo. En este punto la relación entre la AOD neta recibida y el PIB respectivo es un indicador adecuado. En la tabla 3 puede verse que los casos más críticos en el mundo son Liberia en donde la relación es del 185%, es decir, lo que ese país recibe como AOD es 1.8 veces más de lo que produce –su dependencia de ayuda externa es total– y en Oceanía, las Islas Salomon y la Micronesia en donde la Ayuda representa el 35% de su producto interno. Con este indicador el país más dependiente en América Latina es Guyana con un 14.4% de AOD respecto a su PIB, lo que es una cifra importante, pero muy distante de casos como los mencionados.

Para el caso latinoamericano es emblemático que para el mayor receptor, Colombia, la AOD representa un insignificante 0.42% de su PIB, lo que traduce que en términos agregados en las cuentas nacionales, la AOD no es relevante en el plano financiero, sino claramente en el político. En Suramérica ningún país, salvo en Guyana, ese guarismo es superior al 4%. En Centroamérica, sólo para Haití y Nicaragua, la AOD constituye un ingreso superior al 10% de su PIB. (Gráficos 12 y 13).

Tabla 3: AOD neta recibida y porcentaje respecto al PIB - 2008

	Net ODA Receipts (USD million)	ODA/GNI
	2008	2008
AFRICA		
Ethiopia	3 327	12,55
Liberia	1 250	184,99
AFRICA, TOTAL	44 005	(2,96)
AMERICA		
Guatemala	536	1,39
Haiti	912	13,09
Honduras	564	4,11
Nicaragua	741	11,52
Bolivia	628	3,89
Colombia	972	0,42
Guyana	166	14,48
AMERICA, TOTAL	9 262	(0,22)
ASIA		
Iraq	9 870	..
Afghanistan	4 865	..
Laos	496	9,98
Timor-Leste	278	9,52
ASIA, TOTAL	44 159	..
Europa		
Moldova	299	4,50
Turkey	2 024	0,26
EUROPE, TOTAL	6 570	0,55
OCEANIA		
Micronesia, Fed. States	94	35,88
Papua New Guinea	304	4,12
Solomon Islands	224	35,08
OCEANIA, TOTAL	1 535	..

Fuente: Tabla 25

Gráfico 12: Centro-América – Nivel de dependencia de la AOD - 2008

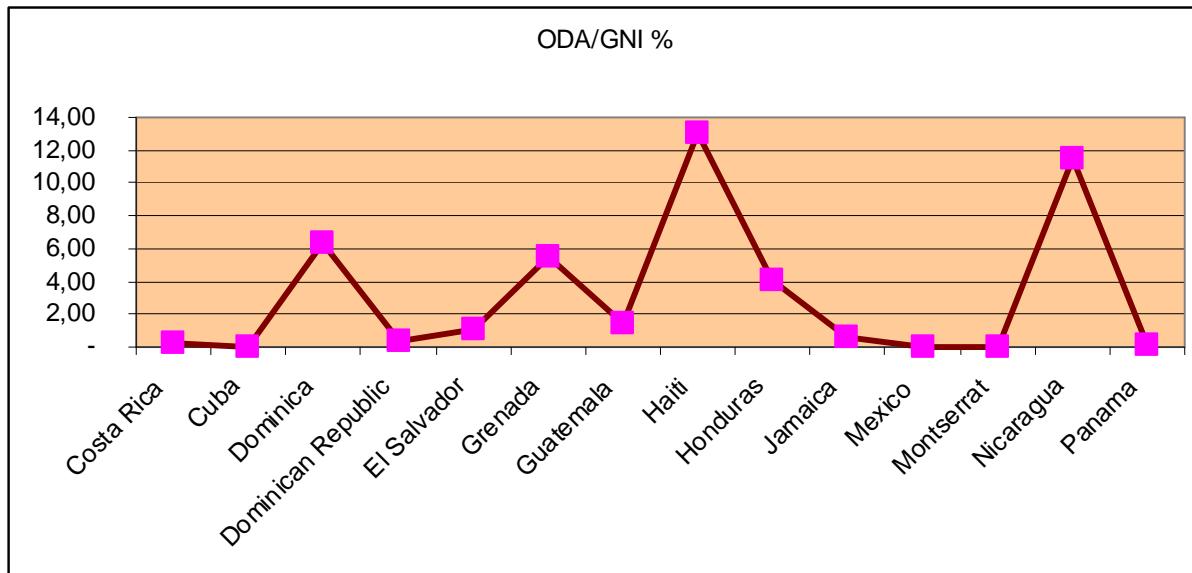
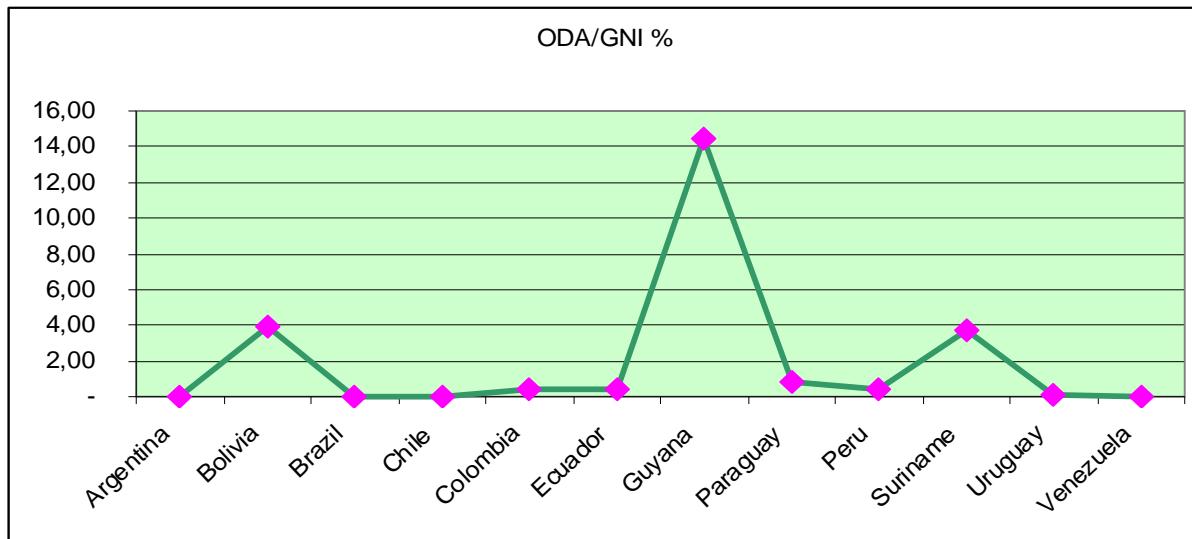


Gráfico 13: América del Sur - nivel de dependencia de la AOD



LOS MOJONES DE LA AGENDA DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL LATINOAMERICANA

La realidad que acaba de describirse es rotunda para América Latina. Es claro que la Cooperación Internacional tiene otras prioridades y otros caminos que no cruzan en lo fundamental por esta región en la actualidad. Esta tendencia tiende a profundizarse. Hay explicaciones de distinto orden, pero en lo fundamental se enganchan con el hecho de que en la región la mayoría de los países se encuentran ubicados en el rango de “países de renta media”.⁵

⁵ En la región, la mayoría de los países se ubican en el rango de “renta media”. En la lista vigente de países receptores de ayuda de la OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>) sólo Haití está ubicado en la

Hay algo de razón en estas decisiones. Sin embargo el problema es que ocultan el gran problema de la región que es su tremenda desigualdad, que es causa y origen de sus problemas más agudos y en particular el de la pobreza de una parte muy amplia de su población. Esto pone la discusión no en términos de más o menos cooperación, sino en los mecanismos para una distribución más equitativa de la riqueza de la sociedad, tanto a nivel planetario como de cada país. (ver Bernal 2010)

Pero el escenario internacional no es igual al que teníamos al comienzo de la década. La Declaración de París, DP, generó una posibilidad que constituye un claro progreso: Creó el marco para que se abriera un debate público global sobre la Cooperación al Desarrollo; sobre el conjunto de su arquitectura y su funcionamiento y no sólo sobre su efectividad. En este punto, el papel que hemos jugado las OSC en todo el globo ha sido decisivo, jalonando a los actores oficiales a otros escenarios distintos a los tradicionales y a otras cuestiones que van mucho más allá de los 5 principios de la DP.

Vale decir que la agenda de las OSC latinoamericanas en este escenario es mucho más que un grito desesperado exigiendo a los donantes que regresen y es más amplia que la “agenda de la efectividad” y que no se circscribe a debates técnicos y se ubica más en el campo de debates políticos tales como “cómo entender” la cooperación misma y “cómo gobernarla” y “cómo gestionarla” para que sea una palanca efectiva de desarrollo y de democracia.

Al menos son 4 los temas críticos de ese debate en el marco actual:

- a) El financiamiento del desarrollo y de la democracia que, dicho en otras palabras, tiene que ver con las fuentes de los recursos —lo que conduce a debates sobre la tributación en la sociedad—, las prioridades de inversión de los Estados, la creación y el cuidado de los bienes públicos y, de manera muy central, con la institucionalidad pública para abordar la tarea, es decir con qué tipo de Estado y de régimen político se requiere.
- b) Un segundo tema de la agenda cómo entender la Cooperación Internacional y cómo gobernar el sistema. Allí pueden consultarse propuestas que se han desarrollado en publicaciones previas y que tienen que ver con la noción de la Cooperación como un “bien público global”⁶ y con crear un foro más amplio que el actual, conducido desde la OECD, en el que desde Naciones Unidas, se construyan instancias de supervisión y control de las dinámicas globales de la Cooperación al Desarrollo en todas sus modalidades (una Alta Comisaría por ejemplo) y en la que tengan participación los viejos y nuevos actores oficiales y las redes internacionales de OSC involucradas en el tema.
- c) El tema de los marcos de la evaluación de la efectividad de la Cooperación es de todo el interés de las organizaciones de la sociedad civil. Allí los aportes de Reality of Aid y del BetterAid son

columna de “países menos desarrollados”, 11 se encuentran en el rango de Países de Renta Media más bajos y el resto, 21, se encuentran entre los países cuyas rentas per cápita anual se ubican entre los USD \$ 3.7 mil y los USD \$ 11.4 mil. (datos para el 2007)

⁶ Ver Fernández, 2008.

la clave de trabajo. En especial, su insistencia en un enfoque de derechos para evaluar la efectividad de la cooperación es el punto central.

d) Y finalmente se encuentra otro marco de debates que ha demostrado ser sumamente enriquecedor y que se ha concretado en el Open Forum, acerca de los marcos de efectividad de las organizaciones sociales y del ambiente requerido para su trabajo eficaz. Las conclusiones y avances pueden consultarse en la web del Foro.

Nuestro problema central es pues cómo resolver de manera sostenible los problemas de falta de un marco real de derechos para todas las personas o la carencia o mala calidad de la vida de esas personas. Es claro que, al menos en América Latina, la Cooperación Internacional al Desarrollo es sólo una de las fuentes de recursos, pero ni es la más importante ni la más disponible por el momento. Siendo este continente el campeón de la desigualdad en el mundo, lo que esto representa para las organizaciones de la sociedad civil es que los recursos deben buscarse centralmente adentro y no afuera. Es decir la tarea estratégica es distribución y justicia y no “más Ayuda” y esto pasa por una institucionalidad pública capaz de asumir estas responsabilidades, tanto a nivel global como de cada país. Ahora bien, en este terreno de trabajo, la Cooperación sí que puede ser una palanca importante, pero para ello, debe asumir que entre los problemas globales que deben resolverse está el de la desigualdad y no sólo el alivio de la pobreza crítica; es decir, debe hacerse una cooperación “más democrática” y dejar de ser una cooperación asistencialista.

Referencias bibliográficas

Alop y otros. (2010). Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil. América Latina y El Caribe. Síntesis de conclusiones y debates. México.

Alop y The Reality of Aid. (2008). Reality Check – América Latina. México.

Ascun, Cepei y CCONG. (2010). Ideas para fortalecer a la agenda de la eficacia de la cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá.

Ascun, Cepei y CCONG. (2010). Ideas para fortalecer a la Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe. Bogotá.

Bernal, Jorge. (2010). Desigualdad, Libertad y Justicia. En: Álvarez Luz y otros. La exclusión social y la desigualdad en Medellín. Corporación Región, ENS y U de A. Medellín.

Fernández, Rubén (editor en español). (2010). Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de la Ayuda? Medellín, Alop y The Reality of Aid.

Fernández, Rubén y Balbis, Jorge (editores). (2009). Mito y realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2009. México. Alop y The Reality of Aid.

The Reality of Aid. (2010, 2008 y 2006). The Reality of Aid – Report 2010, 2008 y 2006. Quezon.

Páginas web consultadas:

OECD: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1,00.html

The Reality of Aid: <http://www.realityofaid.org/>

BetterAid: <http://www.betteraid.org/>

Alop: <http://www.alop.or.cr/>

Acción Social – Mapa de la Cooperación (Colombia):
http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/main.asp

USAID: <http://www.usaid.gov/>

Open Forum: <http://www.cso-effectiveness.org/>