

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 más¹ 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»² ha evolucionado como resultado de una serie de factores políticos e incentivos institucionales.

¹ 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>].

² 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 ayuda³

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.

³ 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.

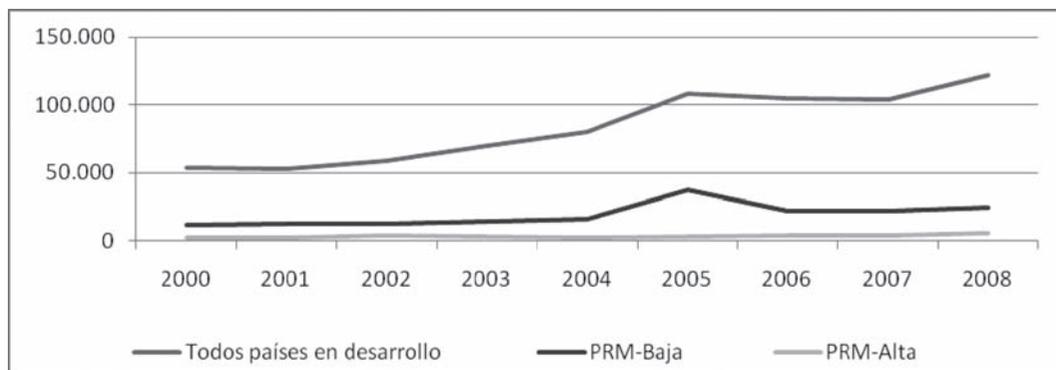
No es que estos procesos sean inadecuados o irrelevantes para los países de renta media (PRM), pero no siempre reflejan las prioridades e intereses de este amplio y diverso grupo de países.

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

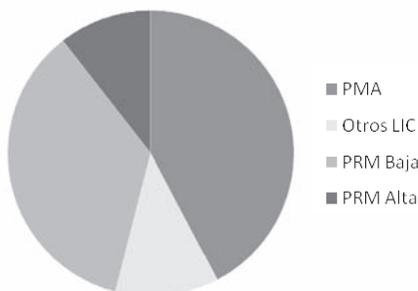
Cerca del 40 por 100 de la población mundial vive en países de renta media, aquellos cuya renta per cápita se sitúa entre los 976 dólares norteamericanos y los 11.905 dólares (UNGA, 2009). Esta categoría incluye a todos los países latinoamericanos. En los países de renta media residen 600 millones de 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 ineficiente⁴. 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»⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ 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. Respaldar 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 protagonizan⁶, 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.

⁶ 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).