

PALABRAS CLAVE

desarrollo / cooperación / pobreza /
OCDE / PNUD

SUMILLA

La cooperación internacional al desarrollo ha jugado un papel importante en el mundo desde mediados del siglo pasado. A la par de promover mejores condiciones de vida para amplios sectores excluidos, ha marcado las relaciones entre países donantes y receptores. Hoy que el mundo ha cambiado, que el Perú ha cambiado, la cooperación que el país recibe y brinda constituye una herramienta clave en su política internacional.

COOPERACIÓN Y PAÍSES DE DESARROLLO MEDIO

LUIS OLIVERA



Magister en Administración por el TEC de Monterrey (México) y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor del Departamento Académico de Comunicaciones de la PUCP desde 1999. Coeditor del libro *Política y comunicación: democracia y elecciones en América Latina* (DAC-PUCP, 2011) y editor del libro *Docencia universitaria: reflexiones y experiencias* (Fondo Editorial PUCP, 2012). Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI – MRREE) 2012-2014.

Como país de renta media alta (PRMA o HMIC, por sus siglas en inglés), el Perú ya no necesita de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Esto fue lo que Bill Gates afirmó hace pocos años, señalando incluso que España no debería seguir destinando recursos al Perú, porque, según él, el país ya no lo requería.

Más allá de si Bill Gates quiso decir lo que dijo y a qué se refería, este tipo de ideas y afirmaciones recorren el mundo. El asunto es que, como en tantas otras cosas, las aproximaciones, acepciones, percepciones y deseos con relación a la cooperación internacional al desarrollo tienen muchas variantes y entradas.

Justamente el hecho de que muchos países, particularmente de América Latina, se encuentren en el club de los PRMA abre una discusión que por largos años se mantuvo intocada.

Numerosos académicos del desarrollo e internacionales identifican el inicio de la CID luego de la II Guerra Mundial, con la puesta en práctica del Plan Marshall. Dicho Plan consistía en un esfuerzo ordenado y guiado por los países vencedores, particularmente Estados Unidos de Norteamérica (en adelante EE. UU.), para que los países ocupados y derrotados recuperaran el dinamismo de su economía y se

constituyeran en economías desarrolladas. Es así como surge la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La primera tarea de la CID fue ayudar a las potencias a recuperar su nivel de tales. El dinamismo económico funcionó y algunas naciones dejaron de requerir de la cooperación para avanzar a mejores condiciones de bienestar y a una economía sólida. Así, países como Alemania, Holanda, Suiza, Reino Unido, Japón y otros comenzaron a impulsar programas de CID de manera bilateral con países subdesarrollados en los diversos continentes. Posteriormente, países como España, Portugal y Corea les siguieron los pasos.

En este lado del Atlántico y del Pacífico, la ayuda al desarrollo de EE. UU. se hizo presente con fuerza en América Latina (AL) sobre todo luego de la Revolución cubana en 1959. La guerra fría imperante en esos momentos, la bipolaridad en pugna por la hegemonía en el planeta, llevó a EE. UU. a proteger su espacio de influencia: AL. De esta manera, la Alianza para el Progreso y otras iniciativas buscaron aportar al despegue de los países en vías de desarrollo y preservarlos de influencias negativas que los sacaran de su órbita.

En este punto, es importante anotar de qué se trata la categoría PRMA. En el siglo pasado, Naciones Unidas (NN.UU.) elaboró una tabla para clasificar a los países de acuerdo con su renta per cápita. Esta tabla tenía una doble utilidad: por un lado, permitía establecer los rangos de las cuotas de los países a los organismos correspondientes de NN.UU.; y por otro, fijaba las prioridades y volúmenes de ayuda al desarrollo para los países que la requerían.

Sin embargo, dos hechos cambiaron este escenario que se había mantenido prácticamente estable en la segunda mitad del siglo XX: (i) el fin de la bipolaridad, de la guerra fría, con la caída del Muro de Berlín en 1989 y todo lo que ello implicó; y (ii) el éxito y el consecuente crecimiento de la economía en algunas naciones que habían adoptado los paquetes de medidas de “ajuste” promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), resultado en parte del evento referido anteriormente, pero que ya había comenzado a tomar fuerza propia antes de 1989.

Entre los efectos de estos acontecimientos encontramos que el Perú dejó de ser en el 2002 un país de renta baja para pasar a ser un país de renta media, y en el 2008 un PRMA. No obstante, como se ha señalado, el único indicador para cambiar de

categoría es la renta per cápita, medida en dólares estadounidenses. Cabe mencionar que desde que se confeccionó la tabla, alrededor de 1985, a la actualidad la moneda estadounidense ha sufrido varias depreciaciones, con lo que mil dólares de hoy tienen una capacidad adquisitiva bastante menor que en el siglo pasado.

De acuerdo con el Banco Mundial (BM), la renta per cápita en el Perú en el 2010 ascendía a 9 538 dólares estadounidenses (Banco Mundial 2010); sin embargo, sabemos que los promedios dicen poco de la situación de los distintos componentes. El mismo ingreso per cápita en dólares puede corresponder a una sociedad bastante igualitaria en la que todos reciben alrededor de ese promedio, en un tramo de poca variación estándar (en términos estadísticos); o a una sociedad con gran desigualdad y con extremos amplios en la distribución. Si partimos de que en el Perú el 30% de la población accede al 70% de los ingresos, y de manera inversa el 70% de la población accede únicamente al 30% de los ingresos, entonces estamos ante una sociedad desigual. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2014* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consigna, entre mucha y muy rica información sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que el Perú tiene un coeficiente de desigualdad humana (CDH) de 23,4 (PNUD 2014: 17), mientras entre los países menos desiguales, con un coeficiente de 5,5, se encuentran Noruega, Finlandia y la República Checa.

Para apreciar mejor el efecto de la desigualdad, tomemos como referencia dos países próximos en IDH al Perú. El Perú tiene un IDH de 0,737 y ocupa el puesto 82 en el mundo, Georgia tiene un IDH de 0,744 y se encuentra en el puesto 81, y Ucrania tiene un IDH de 0,734 y está en el puesto 83. Sin embargo, al aplicar al IDH el CDH los puntajes varían, y los puestos también. El Perú, con un CDH de 23,4, baja a un IDH ajustado de 0,562 y cae 9 puestos, al 91; Georgia, con un CDH de 14, baja a un IDH ajustado de 0,636 y sube 6 puestos, al 75; Ucrania, con un CDH de 9,1, baja a un IDH ajustado de 0,667 y sube 18 puestos, al 65.

La conclusión de este análisis es que no es posible tener como referencia el ingreso per cápita para definir la situación de desarrollo de un país, y menos asignar los recursos de la CID de acuerdo con ese criterio.

La exigencia de diversos países del mundo, particularmente de AL, cuyas economías han crecido pero sus sociedades mantienen una alta desigualdad, es que se

cambie el criterio vigente y se trabaje de otra manera. El desarrollo es multidimensional y requiere ese tipo de aproximación.

Retomamos, entonces, el comentario de Bill Gates, quien cuestionaba el hecho de que España destine un alto volumen de CID hacia el Perú, existiendo otras áreas del planeta con países de renta baja (PRB). Si bien estos últimos muchas veces requieren de la CID para atender necesidades y urgencias que llegan incluso a la sobrevivencia de las personas, como ocurrió en el Perú en los años 80 y 90, es también verdad que en muchos PRMA persisten enormes brechas de pobreza.

Dado el carácter multidimensional del desarrollo, es claro que países que han alcanzado la condición de PRMA aún necesitan de la CID, justamente para atacar las deficiencias o limitaciones institucionales, de política o de recursos humanos y poder superar esas brechas.

Sin duda, la responsabilidad de disminuir la desigualdad en sus respectivos territorios es de los Estados, y es muy posible que para eso sea necesario contar con la CID. De todos modos, queda claro quién es responsable de qué.

A diferencia de lo que ocurría en el Perú en las últimas décadas del siglo pasado, cuando el grueso de la CID se dirigía a apoyar programas sociales y de supervivencia de amplios sectores de la población, hoy tales recursos se orientan básicamente al desarrollo de capacidades institucionales, a la promoción de experiencias piloto que puedan derivar en políticas públicas o al trabajo conjunto en materias urgentes para el planeta y la humanidad como el cambio climático.

La CID no ha crecido en el volumen que los países donantes tradicionales se comprometieron en Monterrey en el 2002: asignar el 0,7% de su PBI a la CID. Los únicos que han alcanzado esa meta son básicamente los países nórdicos, Luxemburgo y recientemente el Reino Unido. Entonces, los países menos desarrollados esperan que los países donantes honren su compromiso.

Los PRMA continúan recibiendo CID. El debate en NN. UU. para proceder a la “graduación” de esos países y que dejen de recibir CID está sobre el tapete hace algún tiempo. La clave en esa discusión es asumir la multidimensionalidad del desarrollo y cambiar de tablas y de *rankings*, pero la discusión se encuentra

entrampada porque, por un lado, los países donantes tradicionales prefieren no entrar en temas complicados con relación a países que se promueven como tremendamente exitosos en su crecimiento económico; y por otro, los países pobres tienen la expectativa de que la disminución del denominador en la asignación de recursos de la CID los favorezca y ayude a atender sus necesidades, incluida la sobrevivencia de millones de personas.

Desde los últimos años del siglo pasado, países conocidos como “economías emergentes” han desarrollado CID tanto en cooperación técnica como aportando recursos para realizar programas de apoyo al desarrollo. Brasil, China, India, Sudáfrica están en esa condición, y a ellos se acercan países como Turquía o Kazajistán.

De manera similar, aunque a otra escala, los PRMA han tomado la iniciativa de brindar ayuda técnica a otros países. Es el caso del Perú así como de países de la Alianza del Pacífico (México, Colombia y Chile); también de Argentina, Uruguay y Costa Rica en AL. Tailandia, Indonesia y otros países asiáticos están también participando de este tipo de iniciativas.

El mundo ha cambiado y la CID también lo ha hecho. Hoy la CID no es una herramienta para jugar en una bipolaridad político-ideológica, sino una de las herramientas con que cuentan los países para llevar a la práctica su política internacional, junto con la diplomacia y el comercio.

Esto ha configurado una nueva categoría de países en el mundo de la CID. Antes —hasta fines del siglo pasado— existían únicamente países donantes y países receptores; hoy existen —y no son pocos— países duales, que reciben y aportan CID. El Perú es uno de ellos: aporta cooperación técnica.

Afirmar que el mundo de la CID ha cambiado requiere que sigamos los hitos de ese cambio.

El fin de la bipolaridad hacia mediados de la última década del siglo pasado dejó en los países y en los espacios internacionales algunos cabos sueltos con relación a la CID. Así, luego del compromiso de los países donantes en 2002 en Monterrey, la OCDE, a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organizó el I Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la Ayuda, celebrado en Roma a

principios del 2003. La Declaración de Roma aprobada en el Foro señala compromisos en torno a un trabajo más eficaz y coordinado y hace hincapié en la alineación de la ayuda a las estrategias de los países receptores y en la reducción de sus costos de transacción.

En el 2005, se llevó a cabo en París el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en el que participaron básicamente países donantes y algunos países receptores. Esta reunión fue importante porque sentó las bases/principios de la acción de la CID en adelante (OCDE 2005). Se buscó superar los errores o excesos cometidos en el pasado mediante la vigencia de los principios de:¹

- *Apropiación*. Los países receptores ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- *Alineación*. Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países receptores.
- *Armonización*. Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- *Gestión orientada a resultados*. Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientada a resultados.
- *Mutua responsabilidad*. Donantes y países receptores son responsables de los resultados del desarrollo.

Como se puede apreciar, los compromisos eran básicamente de los donantes. Podría pensarse en cierto paternalismo o en reales dificultades institucionales en los países receptores. En todo caso, el tema clave del desarrollo de capacidades y centralidad de las instituciones de los países receptores no aparecía con la fuerza necesaria.

El III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, realizado en Accra en el 2008, buscó dar mayor solidez a los principios enunciados. Los ejes del Programa de Acción acordado fueron los siguientes (OCDE 2008):

Fortalecimiento de la identificación del país respecto al desarrollo

- Ampliaremos el diálogo sobre políticas a nivel nacional.

¹ En el texto de la Declaración de París, donde dice “socios” o “países socios” hemos optado por emplear el término “países receptores” para evitar el eufemismo. Cabe notar también que cuando se menciona “donantes”, ello hace referencia a países y organismos internacionales de diverso tipo.

- Fortalecerán los países en desarrollo su capacidad para dirigir y gestionar el desarrollo.
- Fortaleceremos y utilizaremos los sistemas de los países en desarrollo tanto como sea posible.

Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo

- Reduciremos la costosa fragmentación de la ayuda.
- Intensificaremos la optimización de los recursos de la ayuda.
- Aceptaremos con agrado a todos los actores involucrados en el desarrollo y trabajaremos con todos ellos.
- Profundizaremos nuestra colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.
- Adoptaremos medidas referidas a la ayuda para países en situación frágil.

Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas

- Nos concentraremos en lograr resultados.
- Aumentaremos el nivel de transparencia y rendición de cuentas ante nuestro público en relación con resultados.
- Seguiremos cambiando el carácter de la condicionalidad para fortalecer la apropiación del país receptor.²
- Aumentaremos la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de la ayuda.

El Programa de Acción de Accra otorga más peso al papel de los países receptores, pero aún sin llegar a plantear una relación de iguales. Asimismo, en este se aprecia la apertura a organizaciones de la sociedad civil; no está claro para qué y cómo, pero se les menciona. Es importante tener en cuenta que al momento de realizarse este III Foro (setiembre 2008) se habían encendido las alarmas en EE. UU. con relación a la crisis financiera y aún había incertidumbre sobre sus efectos y extensión en el mundo. De allí que buscar reducir el papel de los Estados, particularmente de los países donantes, aparecía como de apropiada cautela.

El IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado en Busán, Corea, a fines del 2011, se propuso ser un “parte aguas” en la manera como se venía trabajando la cooperación. La iniciativa de la OCDE para este IV Foro planteó varias novedades hacia el futuro: (i) que las posteriores reuniones tuvieran el carácter de reuniones ministeriales, pasando de un abordaje básica-

² En este propósito del Programa se ha introducido una variante a la versión oficial en español que consideramos más fiel al texto original en inglés.

mente técnico con elementos políticos a una pista política con consideraciones técnicas; (ii) que la participación fuera más amplia (aunque la reunión se realizó en Busán, estuvieron presentes más de 160 países y 40 organizaciones); (iii) que los países asuman compromisos en la medición de los indicadores que se aprobaran en Busán; (iv) que se incorporaran más actores además de los países; (v) que a nivel de cada país se replicaran esquemas similares para impulsar, monitorear y evaluar la eficacia de la cooperación.

Definitivamente Busán fue un hito: se lanzó la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), con un Comité Directivo integrado por tres co-presidentes (ministros; país donante tradicional, país dual y país receptor), tres representantes de países donantes, un representante de países duales, cinco representantes de países receptores, un representante de la OCDE, un representante del PNUD, un representante de los parlamentarios, un representante de la banca multilateral, un representante de las ONGD, un representante de los empresarios.

Se incorporó al sector privado = empresas, aunque sin un rol claro con relación a la CID o su eficacia para el desarrollo. El argumento expresado en diversos espacios era: “La empresa privada invierte y con eso ayuda al desarrollo, en la medida que los países garanticen estabilidad y condiciones atractivas para la inversión”. Nadie niega la validez de esta afirmación, pero no se comprende cómo las empresas podrían impulsar el desarrollo más allá de cumplir con sus obligaciones tributarias y de sus iniciativas de responsabilidad social empresarial.

Se reconoció el compromiso de la sociedad civil = ONGD, no sin cierta mezcla con los diversos tipos de actores que integran la sociedad civil, incluso los empresarios.

En septiembre del 2013 se constituyó el Comité Directivo de la AGCED, integrado por el Reino Unido, Indonesia y Nigeria como co-presidentes; EE. UU., la Unión Europea y Corea por los países donantes tradicionales; el Perú por los países duales; Bangladesh, Chad, Guatemala, Samoa y Timor Oriental por los países receptores; el CAD por la OCDE; por el PNUD su Oficina de Relaciones Exteriores e Incidencia; la Asociación de Parlamentarios Europeos con África por los parlamentarios; por las ONGD la Alianza de ONGD para la Efectividad del Desarrollo; y, por los empresarios, el Centro Internacional para la Empresa Privada.

Solo alrededor de cuarenta países cumplieron el compromiso de realizar el monitoreo anual de los indicadores aprobados en Busán. Por otro lado, a pesar de algunos esfuerzos, no se concretó el deseo de contar con “Alianzas para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” a nivel nacional. El Comité Directivo cumplió con las responsabilidades definidas en Busán, especialmente la realización de la I reunión de la AGCED. Para ello realizó cinco reuniones preparatorias: Londres (diciembre del 2012), Bali (marzo del 2013), Addis Abeba (julio del 2013), Washington, D. C. (octubre del 2013) y Abuya (febrero del 2014).

En abril del 2014 se realizó en Ciudad de México la “I Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”. Además de los temas previstos como el balance del cumplimiento de compromisos desde Busán y el papel de las empresas, la reunión hizo hincapié, a partir de la iniciativa de los anfitriones expresando el interés de AL, en la necesidad de abordar dos puntos: (i) el rol de los PRMA o duales y las condiciones de graduación; y, (ii) la relevancia de la Cooperación Sur-Sur³ (CSS) y la Cooperación Triangular (CT)⁴.

Los PRMA requieren aún de la CID, no pueden ser graduados. Lo que sí asumen estos países es apoyar a otros con lo que saben y han aprendido, con lo que dominan, sus ventajas comparativas. La mayor parte de los pobres del mundo habitan en PRMA, de allí la relevancia del tema.

Por otro lado, la CSS y la CT necesitan ser más trabajadas en lo que atañe a los principios que deben respetar los países. Algunos países señalan que los principios aprobados en París 2005 tienen que ser cumplidos por los donantes tradicionales y que ellos, en tanto practican la CSS, no están obligados. La reunión estableció la necesidad de avanzar en los principios comunes, poniendo en práctica la orientación de compromisos comunes con responsabilidades diferenciadas.

³ La CSS alude a las acciones de ayuda al desarrollo en las que no interviene un donante tradicional. La mayor parte de estas iniciativas constituyen cooperación técnica con la característica de costos compartidos; sin embargo, algunos países incorporan recursos económicos en los proyectos que apoyan.

⁴ La CT hace referencia a proyectos en los que intervienen varios actores y en los que lo triangular está definido por la participación de un donante tradicional, un país dual que aporta la experiencia y se considera que tendrá éxito en la transferencia de conocimientos porque comparte cultura y/o idioma con el país receptor.

Se renovó el Comité Directivo y a los anteriores integrantes se añadió un representante de los países duales, un representante de las organizaciones árabes donantes de cooperación al desarrollo, un representante de los gobiernos locales, un representante de los sindicatos, un representante de las fundaciones.

Si la mayor parte de población habita en los países duales, los mayores volúmenes de recursos de CID tienen como beneficiarios a estos países y las mayores iniciativas de CID en lo que va del siglo XXI han tenido como protagonistas a los PRMA, llama la atención que su presencia en el Comité Directivo sea menor al 10%.

Toca trabajar de manera fina lo que va a continuar en este escenario. Las crisis mundiales, económicas, políticas o bélicas, o todas juntas como usualmente se presentan, no permiten avanzar las discusiones sobre desarrollo, igualdad de capacidades, democracia. El próximo debate sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 (AD+2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deberá abordar no solo el *qué* sino también el *cómo*. Y si bien existen bases para ello, es necesario profundizar la discusión.

Un aspecto fundamental del *cómo* es la comunicación. El tema del desarrollo involucra a todos. Nunca como hoy la realidad sistémica lleva a comprometerse con el desarrollo sostenible, nunca como ahora nos sentimos parte de engranajes enormes que a la larga influyen en la vida de los siete mil millones de personas que viven en el planeta. Uno de los temas complejos en los países duales ha sido y es cómo se explica a una población con carencias que el país esté ofreciendo CID. Aclarar que se trata de la modalidad CSS o de la modalidad CT no es suficiente. Explicar que en la suma total y en el mediano plazo ganamos no es creíble, el inmediatez gana.

El reto es comunicar que las cosas pueden ser diferentes, que es necesario levantar la cabeza y soñar con los pies en la tierra. El Perú tiene gran potencial en el mundo de la cooperación, enorme diversidad, instituciones privadas de desarrollo con experiencia y trayectoria. Estamos de moda en el mundo, muchos quieren conocer no solo lo turístico, sino qué ocurre con la riqueza generada en la última década.

En realidad, no importa si Bill Gates tenía o no razón, su autoestima no se verá afectada por eso. Toca agradecerle que nos haga pensar en estos temas: desarrollo, cooperación, responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

2010. *World Development Indicators Database*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>.

OCDE

2008. *Programa de acción de Accra*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (pp. 3-14).

2005. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (pp. 15-23).

PNUD

2014. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.