

La región que pulsó el botón de silencio

¿A quién le importa la eficacia de la cooperación en América Latina y el Caribe?



La región de América Latina y el Caribe nunca ha estado completamente comprometida con la agenda oficial para la eficacia de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, desde el lanzamiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) en 2012, el silencio en la región se ha sentido más profundo. Esto a pesar de que México y Chile ahora son miembros de la OCDE, otros países como Colombia y Costa Rica están en proceso de adherirse. Mientras la región se prepara para ser anfitriona de la primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED en México en abril de 2014, se cuestiona el por qué nadie se ha pronunciado al respecto. ¿Será por qué América Latina y el Caribe no tiene interés en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo? O, ¿acaso es que la Alianza Global no presta suficiente atención a esta región, compuesta de 33 estados y más de 600 millones de habitantes?

Este documento analítico expone las cuatro razones principales por las cuales América Latina y el Caribe tiene una participación parcial en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, y luego sugiere posibles escenarios a seguir para la región, si es que desea mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo.

Introducción

Algunos países de la región han mostrado una capacidad de liderazgo excepcional en diferentes momentos, de lo que ha sido el recorrido de la agenda para la eficacia de la ayuda; antes, durante y después del influyente Segundo Fórum de Alto Nivel en París en 2005, incluyendo:

(2003) Bolivia, Colombia, Honduras, México y Nicaragua participan en el Grupo de Trabajo sobre

la Eficacia de la Ayuda del CAD – OCDE.

(2002-2004) Nicaragua acogió la Evaluación Conjunta de Aprendizaje de País (JCLA, por sus siglas en inglés), promovido por la CAD-OCDE, que se convirtió en uno de los principales aportes a la Declaración de París en 2005.¹

(2009-2011) Colombia co-preside el Equipo de Tarea sobre la Cooperación Sur-Sur del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

(2011) Bolivia y Colombia participan en la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, conducida por un equipo independiente experto del tema.

(2011) Guatemala lideró la preparación de un Documento de Posición Común previo a Busan, titulado: “Una Perspectiva Común: Camino a Busan, Corea” que algunos países de la región apoyaron: Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Bolivia.

(2011-2012) Honduras y México fueron nominados como sherpas para negociar y contribuir a la definición del Documento Final de Busan, emitido en diciembre de 2011 durante el IV Fórum de Alto Nivel en Busan. Estos dos países son sherpas de nuevo en el Grupo de Trabajo Provisional que luego estructuró el AGCED en 2012.

(2012 a la fecha) Guatemala y Perú relevaron estas dos posiciones correspondientes en el Comité

¹ Nicaragua era considerado como un campo de pruebas importante para la coordinación de donantes de París hasta que el gobierno Sandinista se apoderó en Enero 2007. Venezuela, Irán y China se convirtieron en los donantes más importantes.

Directivo de la AGCED. these two corresponding chairs in the GPEDC Steering Committee.

Sin embargo, a pesar de que 172 países de la región que se adhirió a la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra, pocos participaron en la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París promovida por los cooperantes tradicionales de la OCDE. En 2006 y 2008, solo seis países participaron en la encuesta (Bolivia, Colombia, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Perú). **Estas cifras debieron haber prendido las alarmas sobre la falta de interés en este hemisferio.** El interés aumentó levemente después de la reunión de Accra y 113 de los 82 países participaron en la Encuesta de 2010.

Desde que la AGCED fue lanzada al finalizar la reunión en Busan en 2011, el interés ha declinado aún más. Perú fue el único país de América del Sur en participar en la Encuesta de Monitoreo de Busan que será presentada en la Reunión de Alto Nivel en México en abril de 2014, y Jamaica el único país del Caribe. Tres países de Centro América también participaron.

Existen cuatro razones principales para la falta de interés de América Latina y el Caribe.

Exploraremos cada una de ellas, seguido de un análisis de los posibles escenarios de la agenda para la eficacia del desarrollo en la región.

1er Razón:

La Ayuda Oficial al Desarrollo no es un tema de alta prioridad

América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios – sólo cinco de los 33 países de la región no están categorizadas como país de ingresos medios (uno es de ingresos bajos y cuatro son de ingresos altos). A pesar de que todavía es la región con mayor desigualdad en el mundo, la mayoría de los países ha vivido una expansión económica relevante en los últimos años, lo que ha conducido a resultados importantes en la reducción de la pobreza. También han implementado políticas coherentes y han incrementado el acceso a servicios públicos, en alguna medida gracias a un intercambio de buenas prácticas y de ideas innovadoras de cooperación sur-sur para generar soluciones para el desarrollo. No obstante, existen grandes retos en la desigualdad en la región: altas tasas de empleo informal, exclusión, violencia y tráfico ilegal; la calidad de los servicios públicos necesita mejorar; y hay una enorme diferencia entre los muchos pobres y los pocos ricos. Estos retos – comunes entre países de ingresos medios – están presentes en todos los países de la región en mayor o menor medida.

La mayoría de estos países no han sido dependientes de la ayuda externa, a pesar de la pobreza, gracias a su estatus como países de ingresos medios. En las últimas dos décadas, se ha visto una reducción en los cooperantes tradicionales y en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que brindan estos países. Esto explica las razones por las cuales ha habido un interés

limitado en los procesos para la eficacia de la ayuda – los políticos y burócratas tienen cuestiones más apremiantes que enfrentar y tienen también que alimentar otras fuentes de financiación más importantes. La inclusión de nuevos actores – por ejemplo, las organizaciones filantrópicas que invirtieron casi US\$10 billones en la región en 2012 – impulsa a los países de la región a buscar nuevas alianzas estratégicas.

2da Razón:

Un sinfín de plataformas regionales

A pesar de que comparten los mismos fundamentos geopolíticos de la ayuda tradicional, la cooperación para el desarrollo en América Latina y el Caribe siempre ha tenido características únicas.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) se estableció en 1973 para discutir y practicar la cooperación económica y técnica.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) se estableció en 1975, con sede principal en Venezuela, para impulsar la cooperación e integración entre los países de América Latina y el Caribe, y promover un sistema de coordinación y consulta con el fin de acordar posiciones conjuntas entre los países miembros, sobre temas económicos

La región tiene una larga tradición en transferencia de conocimiento a través de la cooperación Sur-Sur, fortalecida por la Declaración de Buenos

Aires y su Plan de Acción para promover y desarrollar Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, suscrita en 1978, y que siempre ha contado con el apoyo de plataformas regionales.

La Declaración de Tegucigalpa estableció el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1991 después de reformar la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1962.

Desde la primera Cumbre Iberoamericana realizada en Guadalajara, México, en 1991, América Latina, España y Portugal han estado discutiendo cooperación política, económica, social y cultural.

En 2003, durante la XIII Cumbre Iberoamericana realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se formó para dar seguimiento técnico a los acuerdos. Es interesante destacar que los miembros nunca acusaron a España de dar ayuda altamente condicionada o de “colonizar” este mecanismo de la SEGIB, a pesar de que la sede principal se encuentra en Madrid, donde España financiaba la burocracia y casi todas las operaciones.

En diciembre de 2004, los presidentes de Cuba y Venezuela lanzaron la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) en La Habana, con el propósito de crear una alianza regional de izquierda para cooperar y luchar contra la pobreza y la exclusión en países miembros. Hasta ahora, cinco países

3 Bolivia, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Peru and Saint Vincent and the Grenadines participated in the 2011 Monitoring Survey (OAS, 2012).

del Caribe y cuatro de América Latina se han integrado.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011 en Venezuela con la Declaración de Caracas, se estableció como un mecanismo de representación para el consenso político, la cooperación e integración de los países de América Latina y el Caribe, y como un centro común para garantizar unidad e integración regional.

Estos son sólo algunos ejemplos de las muchas plataformas que funcionan en la región para buscar cooperación y desarrollo. En sus diferentes agendas, se refleja una diversidad de ideologías e intereses que consumen el tiempo de organismos nacionales e instituciones gubernamentales de cooperación para el desarrollo. Con tantas plataformas regionales y redes de trabajo que priorizar, el interés y el tiempo disponible para la agenda de la eficacia de la ayuda es limitado.

3ra Razón:

Falta de confianza en el proceso

Si los países de la región tuvieran fe en el proceso de la eficacia de la ayuda, sería concebible que lo hubieran priorizado, aún a pesar de bajos niveles de ayuda en la región, y también a pesar del tiempo que les consumiría. Sin embargo, la confianza en el proceso nunca ha sido alta. Políticamente hablando, algunos países de América Latina y el Caribe han priorizado agendas antagonistas para minimizar las relaciones con las agendas del norte.

Para otros, la desconfianza se ha generado a partir de su experiencia, como por ejemplo el

desencanto de los compromisos políticos para mejorar la calidad de la ayuda tradicional, o las escasas posibilidades de cumplir con las responsabilidades adquiridas desde el conceso de Monterrey sobre la financiación del desarrollo. Adicionalmente, hay un aparente desinterés por parte de los funcionarios de alto nivel de los procesos para la eficacia de la ayuda en conocer a los líderes políticos de la región, lo cual no contribuye a la creación de comunicación y confianza. Más aún, la falta de pro-actividad y liderazgo del PNUD y la OCDE en la región no promueve la creación de sinergias.

4ta Razón:

La imposibilidad de obtener una agenda regional en común

Adicional a los factores anteriores y a pesar de la amplia gama de plataformas de coordinación, los países de América Latina y el Caribe también han tenido cierta tensión entre ellos mismos. La raíz del problema viene siendo las diferentes ideologías políticas que, al cohabitar, alimentan contradicciones y fragmentaciones que aniquilan la posibilidad de establecer un enfoque común.

Por ejemplo, durante los meses previos a la reunión de Busan, la plataforma Iberoamericana fue polarizada durante las preparaciones del XXI Cumbre Iberoamericana, sobre la posición conjunta referente a la asistencia al IV Fórum de Alto Nivel. Algunos países se negaron a ser “convocados por el Norte”, como fue interpretado por ellos. La solución salomónica fue hacer dos declaraciones diferentes. La primera entregó una posición unificada apoyada por 19 países, que

oficialmente declaraba el interés exclusivo de la región en la cooperación Sur-Sur y que exigía que los resultados de Busan lideren la promoción de asociaciones horizontales para la transferencia de conocimiento. La segunda es un Comunicado especial apoyado por sólo 6 países (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana), que declaraba que la plataforma Iberoamericana incluye a “otros” países que todavía dependen de la Ayuda Oficial al Desarrollo para complementar sus esfuerzos nacionales y que han trabajado para lograr eficacia en la ayuda.

¿Qué sigue ahora?

El breve recuento histórico ilustró el contexto de la inestable relación de la región con la agenda para la eficacia de la ayuda, que se podría decir tiene ciertos rasgos de autismo (por ejemplo, algunos países de América Latina y el Caribe que apoyaron el acuerdo de Busan, se opusieron a él abiertamente en un escenario de las Naciones Unidas en Nueva York).

Debido a su baja dependencia a la cooperación internacional al desarrollo, no debe sorprender que el compromiso de la región con las tres reformas generacionales sobre la eficacia de la ayuda – vía París, Accra y Busan – haya sido marginal. Sin embargo, cuando se considera también la existencia de múltiples procesos regionales, la falta de confianza en las agendas para la eficacia de la ayuda liderada por la OCDE, y la falta de posiciones en común, los obstáculos son aún mayores. Teniendo esto en cuenta, quizás se entienda la razón por la cual pocos líderes de la región hicieron el esfuerzo de

cruzar el Atlántico para llegar, cansados, a París, a una reunión del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda.

El itinerario de conferencias actual ahora lleva al mundo a México, y en este contexto es válido considerar cuál será el futuro para las agendas sobre la eficacia de la ayuda y cooperación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, tanto dentro del contexto de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo, como fuera de él. Se proponen tres direcciones que los países de la región podrían tomar:

1. Definir responsabilidades

El Parágrafo 2 del Documento Final de Busan es debatido con furor y establece el ánimo en la región de América Latina y el Caribe. Vale la pena citarlo: “La naturaleza, modalidades y responsabilidades que aplican a la cooperación Sur-Sur difieren de aquellos que aplican a la cooperación Norte-Sur. Al mismo tiempo, reconocemos que todos somos parte de la agenda de desarrollo en la cual participamos con base en los objetivos y principios que compartimos. En este contexto, buscamos

mejorar los esfuerzos para apoyar la cooperación eficaz basada en las situaciones específicas de cada país. Los principios, los compromisos y las acciones acordadas en el documento final de Busan serán de referencia voluntaria para los socios Sur-Sur.”

Aunque se usa el lenguaje de la responsabilidad, no se ha realizado ningún esfuerzo por definir estas responsabilidades. Se deben definir roles y funciones voluntarias en la región para poder

determinar mecanismos eficientes para contribuir con soluciones de óptima calidad y basadas en la evidencia, como así lo sugiere la declaración oficial de la SEGIB de 2011, anterior a Busan.

La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo está enfocada en la “eficacia al desarrollo” más que en sólo la eficacia de la ayuda, como así lo había recomendado la región después de tres talleres liderados por la Organización de Estados Americanos (OEA) en preparación para la reunión de Busan, en Barbados, Guatemala y Ecuador. Además, hay evidencias de que las siguientes etapas de desarrollo se enfocarán en países de renta media, en especial si se dan los pasos para llegar a este punto en la reunión de alto nivel de la AGCED en México. Esto fortalecerá el liderazgo de la región en el intercambio sur-sur de soluciones para el desarrollo innovadoras, ante un mundo que busca impacto y resultados efectivos. Si este es el caso, los líderes políticos de la región deben buscar un consenso, que contraste con la actual fragmentación de la región, en la definición de las responsabilidades que tiene cada una de las plataformas de los países, sub-regiones y regiones; bajo el marco de la Alianza Global y fuera de ella. También debe estar dispuesta a comprometerse con la estructura de gobierno de la AGCED. Si por el contrario, América Latina y el Caribe no desea tener un rol significativo dentro de la alianza post-Busan, entonces debería proponer algo propio.

2. Incluir los temas estructurales de la región en los asuntos mundiales

Se debe prestar más atención a la influencia política de una alianza para el desarrollo – mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora. El 2014 y 2015 serán años históricos porque se definirá el nuevo Marco de Desarrollo Sostenible, y para que ello sea un avance decisivo, los países de ingresos medios deben garantizar que sus temas estructurales para el cambio estén incluidos. Por mencionar algunos: acceso a mercados, comercio justo, transferencia de tecnología y una arquitectura financiera justa para el mundo. En este contexto, algunos de los países más destacados de la región han ganado influencia política en el mundo, adquiriendo así una nueva perspectiva de la geopolítica global altamente cambiante, y que en su reconfiguración le apunta al vanguardista Sur, considerados por muchos como el nuevo norte. Estos países que ahora están involucrados en el G-20 y otras plataformas, pueden incluir asuntos e intereses de sus vecinos regionales en los radares internacionales.

3. Transferencia de conocimiento técnico del Sur para impactar otras regiones

Los líderes políticos deben entender que una agenda regional fuerte sobre cooperación eficaz al desarrollo puede, por una parte, reforzar capacidades nacionales a través de iniciativas sur-sur, y por otra parte, alimentar y formar políticas internacionales que tradicionalmente han sido promovidas por la CAD-OCDE y el PNUD. Esta idea también lleva el espíritu reformista, puesto que si el Sur decide hacerse escuchar como una región, se generarán cambios en las esferas de poder y se marcará tendencia. Los países de renta media deben asegurar una mayor influencia

About Cepei



CEPEI es un centro de pensamiento independiente sin ánimo de lucro, no gubernamental, que trabaja a través de investigación de campo e incidencia de alto nivel, para incrementar el impacto de la cooperación al desarrollo, en América Latina y el Caribe. **CEPEI** es socio de instituciones de gobierno, sociedad civil y organismos internacionales, que a través de análisis, promueve, genera, y transfiere conocimiento sobre procesos de desarrollo sostenible.

CEPEI ha sido un organismo líder en la región en los procesos sobre eficacia del desarrollo y la

agenda Post-2015. En los últimos años ha conducido numerosas investigaciones y estrategias de política.

Entre sus actividades destacadas, **CEPEI** dirigió la evaluación nacional sobre la implementación de los Principios de la Declaración de París en Colombia y actuó como el coordinador académico de la Consulta Nacional sobre el Post-2015 en el mismo país. A nivel regional y global, Cepei ha participado en varias iniciativas en el marco del debate de la agenda de desarrollo Post-2015 y la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.

Un proyecto



Con el apoyo de





Contacto

Philipp Schönrock, Director
psm@cepei.org

Priscilla Miranda, Coordinadora de Proyectos
p.miranda@cepei.org