



**VI Cumbre de las Américas**  
**Análisis de la Cooperación Solidaria en el Continente americano**

**Mauricio Reina**  
Investigador Asociado de Fedesarrollo

**Andrés F. Osorio Q.**  
Asistente de investigación

Septiembre de 2011

# **Análisis de la Cooperación Solidaria en el Continente americano<sup>1</sup>**

## **I. Resumen Ejecutivo e Introducción**

La cooperación es una de las prácticas de las relaciones internacionales que más ha evolucionado en los últimos años, tanto en su enfoque conceptual como en su impacto sobre el desarrollo. Gracias a esa evolución, hoy la cooperación internacional ofrece importantes oportunidades para que los países del continente americano avancen en la búsqueda de un desarrollo integral y sostenible.

La Cumbre de las Américas de 2012 constituye una oportunidad privilegiada para que los países del hemisferio analicen las posibilidades que ofrecen las nuevas tendencias de la cooperación y definan los derroteros para aprovecharlas. Para tal fin, los países de la región deben hacer un balance de las ventajas que este instrumento ofrece, así como una identificación de los aspectos novedosos de la práctica de la cooperación que no han sido suficientemente incorporados en el hemisferio. Adicionalmente, conviene que establezcan derroteros para orientar la práctica de la cooperación en el hemisferio, para aprovechar su potencial para dinamizar el desarrollo de la región en un marco de reducción de la pobreza y fortalecimiento de la democracia.

Este documento pretende servir de apoyo a ese debate hemisférico mediante la revisión del estado actual de la cooperación, la identificación de las oportunidades que ofrece y la definición de unos derroteros a seguir. En la primera parte del documento se hace una breve revisión de la evolución del concepto y la práctica de la cooperación, tanto en el mundo como en el hemisferio. En la segunda parte se presenta una visión del estado actual de la cooperación en el continente americano, identificando las áreas que presentan rezago y que deberían avanzar con decisión para permitir un adecuado aprovechamiento del instrumento. Finalmente, el documento ofrece recomendaciones específicas que podrían ser adoptadas por los países del hemisferio para avanzar en el futuro inmediato. En este Resumen Ejecutivo se presentan los principales elementos de esas tres secciones.

### ***1. Evolución y estado actual de la cooperación***

Se entiende por cooperación internacional el uso, por parte de un país, de organismos multilaterales o de organizaciones privadas, de instrumentos de asistencia técnica, económica y política para apoyar a contrapartes similares en sus procesos de desarrollo económico, avance democrático y fortalecimiento institucional.

La evolución histórica del concepto y la práctica de la cooperación internacional presenta dos etapas diferenciadas. Durante la Guerra Fría, la cooperación se caracterizó por responder a un entorno internacional donde había un gran desequilibrio en la distribución

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Mauricio Reina y Andrés Osorio, Investigador Asociado y Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

del poder político y económico, que se reflejaba en la utilización del instrumento. En ese contexto, la cooperación se desarrolló esencialmente como un instrumento blando de la política exterior de los países más poderosos. Esta circunstancia implicó que la cooperación tuviera un carácter asistencialista, con tendencia a la definición unilateral de los objetivos y la aplicación de la asistencia por parte del donante que excluía en gran medida al receptor.

Esa situación ha cambiado en los últimos lustros. En diversas instancias del debate internacional se han dado pasos fundamentales hacia una nueva concepción de la cooperación, que ha avanzado en el replanteamiento de los actores involucrados, la distribución de las responsabilidades, la definición de sus objetivos y la depuración de sus procedimientos. Aunque todavía queda un largo trecho por recorrer, ese proceso ha llevado a una práctica de la cooperación menos asistencialista en su concepción, más horizontal en su práctica y más efectiva en su impacto sobre los procesos de desarrollo.

La revisión de los principales hitos de la evolución de la cooperación en el pasado reciente permite precisar sus avances más importantes, que definen el marco en que se deben desarrollar las discusiones de la Cumbre de las Américas sobre el tema. Esos avances se han dado tanto en el campo hemisférico como en el entorno global.

Los principios rectores del concepto de cooperación vigente en el hemisferio fueron introducidos a mediados de los años noventa por la Resolución AG/RES 1354 (XXV-O/95). La resolución subraya la urgencia de fortalecer los programas destinados a suplir las necesidades fundamentales del hemisferio en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, población, justicia y medio ambiente, así como en la participación política de la mujer y los grupos minoritarios.

En este contexto, los países del hemisferio buscan trascender la concepción tradicional de cooperación y adoptan la noción de ***Cooperación Solidaria***. Este concepto promueve programas que, sin pretender imponer políticas, apoyen las medidas económicas y sociales que hayan adoptado los países miembros. La *Cooperación Solidaria* tiene como objetivo apoyar colectivamente los esfuerzos que hagan los Estados americanos para alcanzar su propio desarrollo y contribuir a la erradicación de la pobreza extrema en el hemisferio, y debe ser el marco de las discusiones de la Cumbre las Américas.

Estos debates y acuerdos hemisféricos han avanzado a la par con discusiones globales sobre el tema. Una de ellas se ha dado en el marco de la institucionalidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) alrededor de los ***Objetivos del Milenio***, que fijaron metas concretas en las áreas de la reducción de la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud infantil y maternal, la lucha contra el SIDA, el medio ambiente sostenible y el establecimiento de una asociación mundial para el desarrollo. En este marco se han desarrollado desde entonces la mayor parte de las iniciativas de cooperación de la ONU, y de las principales agencias bilaterales y multilaterales de asistencia internacional.

La redefinición de los alcances del concepto de la cooperación y la ampliación de sus objetivos ha estado acompañada por un debate sobre el monto de los fondos y la eficacia de los mismos. En ese ámbito sobresale el **Consenso de Monterrey**, que destacó la insuficiencia de los fondos, creó un grupo para analizar su eficacia y propuso medidas para ampliarlos.

Posteriormente hubo avances muy significativos en el marco de la OECD a través de la llamada **Declaración de París**, que puso sobre la mesa enfoques novedosos sobre la distribución de los recursos económicos, la responsabilidad de las partes involucradas, los temas a atender, y el rol de los gobiernos, los organismos multilaterales y la sociedad civil. Esos enfoques se sintetizan en cinco principios que resumen las mayores preocupaciones de la comunidad internacional sobre la cooperación y la manera de abordarlas:

**El principio de apropiación** establece que es responsabilidad de los países receptores ejercer autoridad sobre sus políticas y liderar el proceso de diseño e implementación de sus estrategias para el desarrollo. **El principio de alineación** busca canalizar la ayuda a través de las instituciones y sistemas nacionales de los países socios, con base en sus propias estrategias y programas para el desarrollo. **El principio de armonización** enfatiza que los donantes deben actuar de manera conjunta, aprovechando las complementariedades para evitar la duplicación de esfuerzos y reducir los costos de transacción. **El principio de gestión por resultados** significa que la ayuda debe implementarse utilizando toda la información disponible para mejorar la toma de decisiones con vistas a lograr los resultados deseados. **El principio de responsabilidad mutua** implica que los donantes y los receptores son responsables de los resultados del suministro de la ayuda para el desarrollo.

También ha habido desarrollos en otros frentes que también deben tenerse en cuenta en las discusiones de los países americanos sobre el tema. La ampliación del espectro de actores de la cooperación constituyó el principal avance de la llamada '**Agenda de Accra**', que promueve procesos incluyentes que involucren países en desarrollo denominados 'donantes emergentes', fondos globales, ONGs y el sector privado.

Además se ha difundido extensamente la implementación de otras modalidades de cooperación que tienen especial relevancia para las discusiones entre los países americanos. La **Cooperación Sur-Sur** se refiere a los esfuerzos de cooperación entre países en desarrollo, sin intervención de países desarrollados, mientras que la **Cooperación Triangular** abarca las iniciativas en que un donante desarrollado aprovecha la experiencia y los conocimientos de un país en desarrollo para canalizar a través de él su ayuda a otro país en desarrollo. Ambas modalidades ofrecen ventajas significativas frente a la cooperación más tradicional, que deben ser aprovechadas en el ámbito del continente americano.

## ***2. La cooperación en el hemisferio***

Como se ha mencionado, actualmente la comunidad internacional propende por la práctica de una cooperación que se acople con las necesidades de los países receptores, que aumente su eficacia con una mayor coordinación entre los países donantes y la gestión de los recursos por resultados, y que conlleve la responsabilidad mutua de donantes y receptores sobre el impacto de los proyectos.

Así mismo, se ha ampliado el espectro de actores de la cooperación con el fortalecimiento del rol de la sociedad civil y las ONG, así como con la creciente relevancia de los países de ingreso medio, tanto en la Cooperación Sur-Sur (o cooperación entre países semejantes) como en la Cooperación Triangular, en la que canalizan recursos provenientes de países desarrollados hacia otros de sus pares.

Estos cambios ofrecen un nuevo escenario para la cooperación en el hemisferio, donde la OEA ha llamado a fortalecer los programas destinados a suplir las necesidades fundamentales en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, población, justicia y medio ambiente, así como en la participación política de la mujer y los grupos minoritarios.

Para evaluar la situación de la cooperación en el hemisferio y analizar las brechas que existen con los avances alcanzados en el debate global, en este trabajo se analiza la evidencia que surge de 21 casos sobre cooperación en el continente americano. Estos casos han sido tomados de una recolección de experiencias de cooperación adelantada en 2009 por el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur de la OCDE, entre países donantes y receptores, miembros de la sociedad civil, la academia, agencias regionales y multilaterales.

La revisión de esos casos indica que en la última década los países americanos han recurrido a la cooperación para tratar temas que constituyen un desafío para el desarrollo de la región como la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la salud pública, el desarrollo de infraestructura, la prevención de desastres, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la erradicación de la pobreza, la promoción del empleo, la educación y la tecnología, entre otros.

De otro lado, el análisis de los casos sugiere que los acuerdos de cooperación en América presentan avances en la adopción de algunos de los principios de la Declaración de París y falencias en otros. En buena parte de los casos analizados se encuentra que hay un alto nivel de ***apropiación*** por parte de los países socios. Las instituciones de los países receptores de la cooperación ejercen liderazgo en la implementación de los programas, procurando que se adapten a sus prioridades y estrategias de desarrollo. Así mismo, se encuentra en la evidencia una creciente tendencia hacia la adopción del principio de ***alineación***. Sin embargo, estos procesos aún se ven obstaculizados por factores como la alta rotación de personal en el servicio público, las debilidades en coordinación entre instancias gubernamentales y los vacíos institucionales.

Por otra parte, el análisis de la evidencia sugiere que la adopción del principio de la **armonización** sigue siendo un reto para los países de la región. Existen notorias debilidades en la disponibilidad de la información sobre la oferta y la demanda de los programas de ayuda, lo que dificulta la coordinación entre los donantes. La evidencia también indica que la **gestión orientada a resultados** es uno de los principios cuya adopción presenta mayores dificultades y requiere mayor fortalecimiento. La pobre adopción de este principio parece deberse al desconocimiento de metodologías adecuadas para realizar el seguimiento de los proyectos, así como por los altos costos que implican. En lo que respecta a la **responsabilidad mutua**, la evidencia muestra que los constantes cambios en las prioridades de desarrollo de los gobiernos y la falta de fuentes de recursos estables para la financiación de proyectos limitan el compromiso de los países socios en los acuerdos de cooperación.

La evidencia empírica muestra que algunos países del hemisferio han avanzado satisfactoriamente hacia el uso de las nuevas modalidades de cooperación. La revisión de los casos muestra varias experiencias exitosas en las que el rol de donantes ha sido asumido por países en vías de desarrollo que se empiezan a consolidar como **donantes emergentes**. Así mismo, los casos muestran que la **cooperación triangular** es una de las modalidades más exitosas de en la región. El análisis de la evidencia sugiere que la cooperación triangular tiene un gran potencial en cuanto a la disponibilidad de recursos y la transmisión de conocimientos metodológicos.

### **3. Recomendaciones**

- **Sobre la naturaleza de la cooperación.** Establecer como prioridad de la cooperación hemisférica la búsqueda de una mayor unión de los países de las Américas (física, económica y política) que les permita afrontar conjuntamente los retos pendientes del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, y capitalizar colectivamente los frutos de la prosperidad.
- **Sobre los montos de la cooperación.** Garantizar que la cooperación del hemisferio americano no se vea afectada por las dificultades de la economía internacional. Los países americanos deben comprometerse a que los flujos de recursos que cada uno asignará a la cooperación hemisférica en los próximos cuatro años no se reducirán en términos reales, frente al promedio asignado en los últimos cuatro años.
- **Sobre las áreas de la cooperación.** Expandir los esfuerzos de cooperación orientados al desarrollo de la infraestructura y otros mecanismos de conexión regional. Aunque es fundamental mantener el dinamismo de la cooperación en todas las áreas relacionadas con la promoción del desarrollo sostenible, la eliminación de la pobreza extrema y la consolidación de la democracia, es necesario avanzar decididamente en proyectos que permitan profundizar la integración de la región y su inserción en la economía mundial.

- **Sobre la práctica de la cooperación.** Establecer un plan de trabajo para lograr que la práctica de la cooperación en el hemisferio avance hacia el pleno cumplimiento de los principios de la Declaración de París. Los donantes americanos deben garantizar que sus proyectos de cooperación atiendan las necesidades de las contrapartes y apoyen su fortalecimiento institucional. Adicionalmente, de conformidad con la resolución AG/RES. 1314 (XXV-O/95) mediante la cual se le otorgó al CIDI la responsabilidad de evaluar la creación de una red de información sobre las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en proyectos de cooperación en el hemisferio, es prioritaria la conformación de una completa base regional de proyectos de cooperación, que contemple las ofertas de los donantes y las demandas de los receptores. Así mismo, los proyectos de cooperación del hemisferio deben incorporar metas precisas y mecanismos de evaluación de resultados.
- **Sobre las modalidades de la cooperación.** Evaluar las experiencias que ha tenido el hemisferio en la implementación de proyectos de *Cooperación Sur-Sur* y *Cooperación Triangular*, con el fin de replicar estas modalidades para aprovechar de la mejor manera el potencial que tienen muchos países americanos como donantes emergentes. Además se debe hacer un balance de la participación actual de actores no gubernamentales (como el sector privado y la ONGs) en la cooperación del hemisferio y plantear directrices para el aprovechamiento de su potencial.
- **Sobre las sinergias de la cooperación.** Recordando que la resolución AG/RES. 1314 (XXV-O/95) le confirió al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) la responsabilidad de establecer los mecanismos de coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo regional, debe garantizarse que la búsqueda de los objetivos enunciados se hará en estrecha coordinación con estos últimos, para garantizar la armonización de los proyectos y la mayor eficacia en el uso de los recursos. Además se deben acordar mecanismos para que los países del hemisferio adelanten los propósitos mencionados aprovechando de la mejor manera los instrumentos de coordinación y ejecución con que cuenta la OEA para tal fin.

## II. Evolución y estado actual de la cooperación

El concepto de cooperación para el desarrollo vigente hoy en día en el continente americano es el resultado de un largo proceso histórico. La revisión de los principales hitos de la evolución de la cooperación en el pasado reciente permite precisar sus avances más importantes. La sección II.I hace una revisión de los antecedentes históricos de la cooperación para el desarrollo. Remontándose hasta sus inicios, se identifican los actores y las motivaciones que históricamente han estado detrás de la cooperación para el desarrollo. La subsección II.II hace un recorrido a través de la evolución de la cooperación en el Continente americano. En ésta se enumeran y se discuten los cambios más relevantes en los

aspectos conceptuales, temáticos y operativos de la cooperación en el hemisferio. La subsección II.III hace mención de las discusiones y desarrollos más recientes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

## **II.I Antecedentes históricos**

El concepto de cooperación para el desarrollo vigente hoy en día en el continente americano es el resultado de un largo proceso histórico. Durante sus primeros cuarenta años, la cooperación para el desarrollo estuvo marcada por acontecimientos como la Segunda Guerra mundial, la Guerra Fría y el surgimiento de las relaciones neocoloniales entre los países de Europa y sus ex colonias. En ese contexto, la cooperación se desarrolló esencialmente como un instrumento blando de la política exterior de los países más poderosos hacia los menos desarrollados, énfasis que ha ido siendo superado en el pasado reciente.

La cooperación para el desarrollo en el Continente americano ha tenido a la vez su propio proceso de transformación. Desde la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en 1948, y de la mano de los cuatro Protocolos de Reforma a la Carta, la cooperación interamericana ha permanecido en constante evolución. Como fruto de ese proceso, los Estados del hemisferio han adoptado el concepto de Cooperación Solidaria como el principal instrumento para promover el desarrollo económico de la región y superar la pobreza extrema.

De otro lado, en los últimos años han surgido nuevos debates internacionales sobre la eficacia de la ayuda internacional y los objetivos que ésta se propone. En este sentido, la Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008 son el fruto de los consensos y los compromisos adquiridos durante los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo. Estos acuerdos formulan los nuevos principios y mandatos que debe regir la ayuda para el desarrollo con el fin de garantizar su eficacia y eficiencia. En esencia, la Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008 buscan propiciar una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo de manera que el cumplimiento de los Objetivos del Milenio sea cada vez más una realidad tangible.

La confluencia entre el desarrollo del debate hemisférico sobre la cooperación y las discusiones globales más recientes configura el marco en el que deberían adelantarse las conversaciones y los consensos de la Cumbre de las Américas sobre el tema.

### ***Los orígenes de la cooperación para el desarrollo***

El concepto de cooperación para el desarrollo nació tras el fin de la Segunda Guerra mundial, como respuesta a la urgencia inherente a la reconstrucción y reorganización económica, política y social de Europa, así como de los países asiáticos y africanos que



habían adquirido recientemente su independencia.<sup>2</sup> A lo largo de su evolución, la cooperación no se ha ceñido a una definición única y universal. En términos generales se entiende por cooperación para el desarrollo como la ayuda voluntaria que otorgan los países, las organizaciones multilaterales y otra clase de actores a otros países, usualmente a través de la transferencia de recursos, conocimientos, experiencias y tecnología, con el fin de promover su progreso económico y social.

En el pasado han existido diversas posturas respecto a los propósitos y a los fines de la ayuda para el desarrollo. Por un lado, se ha reconocido las buenas intenciones que han estado detrás de sus acciones y los objetivos que la rigen. Por otra parte, ha habido discusiones respecto a otros propósitos de quienes lideran y promueven la cooperación. La primera de estas posturas sostiene que la ayuda está dirigida a ampliar las oportunidades de progreso de los países menos desarrollados, mientras la segunda interpreta la ayuda al desarrollo como un instrumento de política exterior al servicio de las estrategias geopolíticas de los países donantes.<sup>3</sup> Sin embargo, es natural que la cooperación internacional, como instrumento de política exterior, en ocasiones haya buscado objetivos ulteriores acordes a los intereses de los donantes, sin que eso haya repercutido necesariamente de manera negativa en sus países socios.

Esas posturas ponen de presente el debate que ha existido acerca de la injerencia de los donantes y los receptores en los objetivos y la práctica de la cooperación. Dos experiencias históricas permiten ilustrar ese debate. La primera tuvo lugar en Europa Occidental entre 1948 y 1952. Tras el fin de la Segunda Guerra mundial, Estados Unidos lanzó lo que sería su primera iniciativa de ayuda a gran escala.<sup>4</sup> Oficialmente denominado como el *European Recovery Program* y popularmente conocido como el *Plan Marshall*, Estados Unidos puso en marcha un programa de ayuda para promover la reconstrucción y la reactivación económica de Europa. El *Plan Marshall* operó bajo términos flexibles, al permitir a las autoridades europeas decidir a quién y en qué cantidad se le otorgarían recursos, y hacer el seguimiento de los gastos de manera conjunta con las autoridades estadounidenses.

La segunda iniciativa hace referencia a los países de Europa del este y la ex Unión Soviética a principios de los años noventa. Como consecuencia del colapso político, económico y social de los países de la ex Unión Soviética, sus instituciones se debilitaron de manera crítica, por lo cual las estructuras de mando del sistema internacional de la ayuda ofrecieron asistencia inmediata. Sin embargo, como condición para recibir los recursos, los gobiernos de dichos países debían eliminar el control de precios, elevar el tipo de interés real, disminuir el gasto público, vender los activos públicos y desregular los flujos de capitales. A diferencia del Plan Marshall, esta iniciativa de ayuda se caracterizó por el

---

<sup>2</sup> En lo que resta de este documento se hace referencia a *cooperación para el desarrollo* o *ayuda para el desarrollo* indiscriminadamente. Conviene advertir que, al menos en el uso que se le da en este documento, los dos términos tienen el mismo significado.

<sup>3</sup> Sogge, David (2004). *Dar y tomar, ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Icaria-Antrazyt .Barcelona.

<sup>4</sup> *Ibid.* Página 21

escaso margen de maniobra de los países receptores, al igual que por la ausencia de espacios para exigir la rendición pública de cuentas.

### ***Los actores de la cooperación para el desarrollo***

Como ya se mencionó, desde sus inicios la cooperación para el desarrollo estuvo marcada por dos hechos centrales: la Guerra Fría y el surgimiento de las nuevas relaciones entre los países europeos y sus ex colonias. Esto hizo que los países triunfantes en la Segunda Guerra mundial, y aquellos que debían mantener lazos firmes con sus colonias y ex colonias, se convirtieran en los principales protagonistas de la cooperación para el desarrollo.

Estados Unidos ha ejercido el liderazgo en la ayuda internacional, no sólo como el mayor donante bilateral sino como el mayor promotor tras las instituciones financieras internacionales. Adicionalmente, entre los principales proveedores de la Ayuda Oficial al Desarrollo se destaca la participación de Japón, la cual se ha incrementado de manera significativa en las últimas dos décadas. Durante los años noventa, por ejemplo, en términos absolutos Japón se convirtió en el mayor proveedor de la Ayuda Oficial al Desarrollo, superando a países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Francia y Gran Bretaña.<sup>5</sup>

Al retroceder en el tiempo se encuentran otras iniciativas de cooperación importantes que no fueron lideradas por los donantes tradicionales. Por ejemplo, durante el transcurso de la Guerra Fría, la Unión Soviética y sus aliados del este formaron su propio régimen de ayuda. No obstante, posterior a su colapso en 1990, la mayoría de sus miembros se convirtieron en receptores de la ayuda del que es actualmente el mayor régimen de ayuda: los países miembros de la OCDE. De manera similar, entre 1973 y 1992, algunos países productores de petróleo, entre ellos Arabia Saudita y algunos Estados del Golfo Pérsico, ejercieron temporalmente el papel de donantes. Éstos destinaron recursos principalmente para el desarrollo de proyectos de energía y transporte en algunos países de descendencia musulmana en África y Asia.<sup>6</sup>

Los países receptores, por su parte, han sido un grupo más heterogéneo. En la década de los noventa, países como Indonesia, China, India y Egipto se mantuvieron como los mayores receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Adicionalmente, otro grupo importante de países receptores de la ayuda ha estado conformado por Perú, Bolivia, Costa de Marfil, Guatemala, Jordania, Israel, Marruecos, Pakistán, Turquía y los estados ex yugoslavos.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.* Página 50

<sup>6</sup> *Ibid.* Página 51

<sup>7</sup> Las cifras sobre los mayores receptores de la ayuda de los países miembros del Comité de la Ayuda para el Desarrollo (CAD) se encuentran disponibles en:  
[http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html)

### ***Las motivaciones detrás de la cooperación para el desarrollo***

Los motores detrás de la cooperación han ido cambiando a lo largo del tiempo, y han estado tanto en función de las necesidades y prioridades de los países en vías de desarrollo, como de las estrategias geopolíticas de los países donantes.

Se pueden clasificar los motivos que históricamente ha estado detrás de la cooperación en tres grandes grupos: geopolíticos-estratégicos, mercantiles, y éticos-humanitarios. El primero de estos grupos emplea la cooperación como un instrumento de política exterior mediante el cual se busca afianzar alianzas y garantizar la lealtad de los países receptores, así como también para incidir sobre su agenda económica, política y social. De otro lado, el grupo de los motivos mercantiles destaca la posibilidad de ganar, expandir y proteger el comercio y las oportunidades de inversión a través de la cooperación, garantizando adicionalmente el acceso a materias primas y mano de obra en condiciones favorables. El grupo de los motivos éticos y humanitarios, por su parte, se fundamenta en la preocupación por la pobreza extrema y la violación a los Derechos Humanos.<sup>8</sup>

En síntesis, la cooperación para el desarrollo no se ciñe a una definición universal y ha experimentado constantes cambios derivados del vaivén en las relaciones entre los países en desarrollo y los países desarrollados. Este proceso ha estado acompañado de un continuo debate respecto a los objetivos de quienes la lideran. Sus promotores aseguran que la ayuda está dirigida a ampliar las oportunidades de progreso de los países menos desarrollados, mientras sus opositores afirman que la cooperación es un instrumento de política exterior utilizado por los países donantes para suplir sus intereses.

Producto de esos debates han surgido nuevas tendencias y nuevos desarrollos en la práctica y en los principios que rigen la cooperación en el mundo. La cooperación interamericana no ha sido ajena a estas tendencias, por lo cual hoy en día ha adquirido un renovado rol en las relaciones del hemisferio.

## **II.II La cooperación en el hemisferio**

Desde principios de los años noventa, la cooperación ha adquirido un nuevo significado y un renovado rol en las relaciones del hemisferio. Los principios rectores de la cooperación interamericana, vigentes actualmente, corresponden a lo que se conoce como *Cooperación Solidaria* y fueron introducidos por las resoluciones AG/RES. 1 (XX-E/94) y AG/RES. 1354 (XXV-O/95). Estas resoluciones parten de la aseveración que es necesario revisar el concepto tradicional de cooperación y precisar el papel que le corresponde a la OEA como foro e instrumento regional. Así mismo, reconocen la necesidad de precisar las prioridades de la cooperación interamericana y establecer los lineamientos que permitan su contribución oportuna y eficaz al desarrollo de los países de la región.

---

<sup>8</sup> Sogge, D. *Op. Cit.* Páginas 64-66

La resolución AG/RES. 1354 (XXV-O/95) señala que urge fortalecer los programas destinados a suplir las necesidades del hemisferio en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, población, justicia y medio ambiente, así como la participación política de la mujer y los grupos minoritarios. Enfatiza además que la *Cooperación Solidaria* para el desarrollo implica superar el concepto tradicional asistencial, y que debe abarcar a todos los países miembros, independiente de sus niveles de desarrollo.

En este sentido, la Cooperación Solidaria para el desarrollo debe contemplar diversas formas de colaboración entre los Estados americanos, y debe promover programas que, sin pretender imponer modelos o políticas, apoyen las medidas económicas y sociales de los países miembros. En suma, la Cooperación Solidaria busca apoyar colectivamente los esfuerzos que realicen los Estados americanos para alcanzar su propio desarrollo y contribuir, particularmente, a la erradicación de la pobreza extrema en el hemisferio.

No obstante, no se puede perder de vista que la forma en la que se concibe actualmente la cooperación solidaria en el Continente es el resultado de un proceso que se inició a mediados del siglo XX y que sigue vigente. En este sentido, es relevante analizar de manera detallada los hitos más importantes del debate hemisférico y cómo condujeron al estado actual de la cooperación en la región. A continuación se resumen los cambios más relevantes de la Cooperación Solidaria en el hemisferio en sus aspectos conceptuales y operativos, al igual que en las áreas temáticas que aborda.

### ***Evolución del concepto de cooperación solidaria en el continente americano***

Desde la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, se ha concebido la cooperación como un instrumento ideal para promover el desarrollo económico y social de la región.<sup>9</sup> A la par con las múltiples reformas a la Carta de la Organización, la cooperación interamericana ha evolucionado respecto a la forma en la que ha sido concebida por los Estados americanos (ver Cuadro 1).<sup>10</sup>

En 1967 se introdujeron a la Carta de la Organización nuevos objetivos y normas para el desarrollo económico, social y cultural de los Estados americanos. A través del Protocolo de Reforma de Buenos Aires, los Estados miembros se comprometieron, actuando siempre bajo el principio de solidaridad y a través de la cooperación interamericana, a sumar esfuerzos para la consecución de un equilibrio social que garantizara las condiciones para la

---

<sup>9</sup> A pesar de que el origen de la Organización de los Estados Americanos se remonta hasta 1890, año en el que se celebró la Primera Conferencia Internacional Americana, no fue sino hasta la Sexta Conferencia Panamericana que se adoptó el texto constitutivo de la Organización. Éste, sin embargo, no entró en vigor por no cumplir con el mínimo de ratificaciones necesarias para su vigencia. En efecto, no fue sino hasta la Novena Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá en 1948, que se adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, proveyendo a la Organización de una estructura jurídica permanente.

<sup>10</sup> Desde su entrada en vigor en 1951, la Carta de la Organización ha sido reformada en cuatro ocasiones a través de los Protocolos de Reforma de Buenos Aires (1967), Cartagena de Indias (1985), Washington (1992) y Managua (1993).

paz y la seguridad del Continente. Para tal fin, se comprometieron a movilizar recursos propios, humanos y materiales, bajo una cuidadosa programación, en aras de asegurar eficacia en los acuerdos de cooperación. Vale la pena señalar que es en este último respecto donde el Protocolo de Buenos Aires introdujo los cambios más significativos, al establecer que los recursos que aportasen los Estados miembros debían ser provistos bajo condiciones flexibles para los países receptores, en apoyo a los programas nacionales y multinacionales dirigidos a atender las necesidades estos mismos. Más importante aún, los Estados miembros acordaron evitar la implementación de políticas o medidas que tuvieran efectos adversos sobre el desarrollo de cualquier otro Estado miembro.

Por otra parte, en 1985 se buscó establecer el pluralismo político como el principio rector de la convivencia interamericana. Así, a través del Protocolo de Reforma de Cartagena de Indias, y partiendo de la afirmación de que la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad de la región, los Estados miembros convinieron cooperar entre sí con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales. Además, reafirmaron que ésta debe apoyar los objetivos y respetar las prioridades de cada país sin ataduras ni condiciones de carácter político.

**Cuadro 1. Evolución del concepto de cooperación interamericana para el desarrollo integral**

Protocolo de reforma a la Carta de la OEA	Propósito general de la reforma	Evolución del concepto de Cooperación para el Desarrollo
Buenos Aires (1967)	Consignar nuevos objetivos y normas para el desarrollo económico, social y cultural de los Estados americanos y acelerar el proceso de integración económica	<p><b>Los Estados americanos deben:</b></p> <p>A. Actuar bajo el principio de solidaridad y recurrir a la cooperación interamericana para promover el desarrollo económico armónico de la región.</p> <p>B. Movilizar recursos propios, tanto humanos como materiales, mediante una programación adecuada para asegurar una cooperación interamericana eficaz.</p> <p>C. Comprometerse a cooperar entre sí con el más amplio espíritu de solidaridad interamericana.</p> <p>D. Los recursos dispuestos por los países de la región deben ser provistos en condiciones flexibles .</p> <p>E. Hacer todo esfuerzo para evitar políticas, acciones o medidas que tengan efectos adversos sobre el desarrollo de otro país de la región.</p> <p><b>Los Estados americanos :</b></p> <p>A. Cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.</p> <p>B. Contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y sus posibilidades.</p> <p><b>La OEA :</b></p> <p>C. Debe promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros.</p> <p><b>La cooperación interamericana para el desarrollo integral:</b></p> <p>D. Es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los países de la región.</p> <p>E. Es responsabilidad común y solidaria de todos los Estados americanos.</p> <p>F. Debe apoyar los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar sus prioridades, sin ataduras ni condiciones de carácter político.</p> <p><b>La Secretaría General:</b></p> <p>A. Promoverá las relaciones económicas, sociales, científicas y culturales entre todos los Estados americanos, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza.</p>
Cartagena de Indias (1985)	Establecer el pluralismo político como principio rector de la convivencia interamericana	
Washington (1992)	Incorporar a la Carta de la Organización mecanismos para la superación de la pobreza extrema	
Managua (1993)	Modificar los alcances y los objetivos de la cooperación interamericana para el desarrollo	<p><b>Los Estados americanos :</b></p> <p>A. Deben promover la cooperación entre sí con el propósito de lograr su desarrollo integral y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica.</p>

Fuente: Elaboración de Fedesarrollo.

En 1992, teniendo en cuenta apremiante situación en la materia, se incorporaron en la Carta de la Organización mecanismos para la superación de la pobreza extrema. El Protocolo de Washington dispuso que la Secretaría General de la Organización fuera la encargada de promover las relaciones sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre los Estados miembros, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica en el Continente. Un año más tarde en Managua, y capitalizando las reformas acordadas en Washington, se modificaron los objetivos y las directrices de la cooperación interamericana. El Protocolo de Managua de 1993 buscó asignarle un papel más

preponderante a la cooperación interamericana en la consecución del desarrollo integral de la región y en especial en la eliminación de la pobreza extrema en el hemisferio.

### ***Principales cambios en los aspectos temáticos y operativos de la cooperación solidaria en el Continente***

La evolución de la noción de cooperación en el seno de la OEA, ha supuesto también cambios importantes respecto a sus áreas temáticas y sus aspectos operativos. El Cuadro 2 resume los cambios más relevantes de la cooperación interamericana en lo que respecta a sus aspectos temáticos, instrumentales y operativos, destacando los elementos principales de cada uno de los Protocolos de Reforma a la Carta de la Organización.

El Protocolo de Buenos Aires de 1967 concibió la cooperación interamericana como un mecanismo para satisfacer las necesidades educativas, promover la investigación científica e impulsar el adelanto tecnológico en el hemisferio. Para tales efectos, dispuso fomentar la ciencia y la tecnología mediante instituciones de investigación y enseñanza, y a través de amplios programas de divulgación e intercambio de conocimientos.

Sin embargo, los cambios más relevantes en los aspectos temáticos de la cooperación interamericana surgieron a partir del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 y el Protocolo de Washington de 1992. El primero de estos estableció que el desarrollo integral de los Estados americanos debe abarcar los campos económico, social, educativo, cultural, científico y tecnológico. Por otra parte, el Protocolo de Washington de 1992, como complemento al Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, estableció que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y los ingresos debían ser los objetivos fundamentales del desarrollo integral. Señaló, además, que la erradicación de la pobreza extrema constituye el principal obstáculo al pleno desarrollo democrático y económico de los países del hemisferio.

En lo que respecta los aspectos operativos de la cooperación interamericana, las modificaciones más relevantes fueron introducidas por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 y el Protocolo de Managua de 1993. El primero creó el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC). El CIES tuvo como finalidad promover la cooperación entre los países americanos para incentivar su desarrollo económico y social. En términos más amplios, fue el encargado de promover las actividades de carácter económico y social de la OEA, y establecer las relaciones de cooperación con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas en los programas interamericanos de asistencia técnica. Por otro lado, el CIECC tuvo como finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los Estados americanos, mediante la cooperación y el intercambio educativo, científico y cultural. Así, el CIECC debía promover y coordinar las actividades de la Organización en lo referente a la educación, la ciencia y la cultura.

El Protocolo de Managua de 1993 creó el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), que reemplazó y adoptó las funciones del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIEC). Actualmente su principal función es promover la cooperación entre los Estados americanos para fomentar su desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica. En este sentido, el CIDI debe recomendar a la Asamblea General el plan estratégico que articula las políticas, los programas y las metas de acción de la cooperación para el desarrollo (Ver Anexo 1).<sup>11</sup>

**Cuadro 2. Principales cambios en las áreas temáticas y en los aspectos operativos de la cooperación interamericana**

Protocolo de reforma a la Carta de la OEA	Principales cambios en las áreas temáticas	Principales cambios en los aspectos operativos
Buenos Aires (1967)	Implementar la cooperación como mecanismo para satisfacer necesidades educativas, promover la investigación científica e impulsar el adelanto tecnológico. Auspiciar la cooperación y la asistencia técnica para proteger, conservar y aumentar el patrimonio cultural del Continente.	<p><b>Consejo Interamericano Económico y Social:</b></p> <p>A. Tiene como finalidad promover la cooperación entre los países americanos, con el objetivo de lograr su desarrollo económico y social.</p> <p>B. Deberá promover todas las actividades de carácter económico y social de la Organización.</p> <p><b>Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura :</b></p> <p>A. Tiene por finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los Estados de América, mediante la cooperación y el intercambio educativo, científico y cultural.</p> <p>B. Deberá coordinar las actividades de la Organización relativas a la educación, la ciencia y la cultura.</p> <p>C. Deberá auspiciar la cooperación y la asistencia y técnica para proteger, conservar y aumentar el patrimonio cultural del Continente.</p>
Cartagena de Indias (1985)	El desarrollo integral abarca y comprende los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico	
Washington (1992)	Erradicar la pobreza crítica que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio. Igualdad de oportunidades, eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso como objetivos básicos del desarrollo integral.	
Managua (1993)		<p><b>Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral</b></p> <p>A. Tiene como finalidad promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica.</p> <p>B. Reemplaza y adopta las funciones del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIEC).</p> <p>C. Deberá formular y recomendar a la Asamblea General el plan estratégico que articule las políticas, los programas y las medidas de acción en materia de cooperación para el desarrollo integral.</p>

Fuente: Elaboración de Fedesarrollo

<sup>11</sup> Hasta el momento se han aprobado e implementado los siguientes planes estratégicos para la Cooperación Solidaria: Plan Estratégico 1997-2001, Plan Estratégico 2002-2005 y Plan Estratégico 2006-2009.



Posterior al Protocolo de Managua de 1993, la Asamblea General de la Organización expidió una serie de declaraciones y resoluciones a través de las cuales estableció la nueva reglamentación y el nuevo fundamento de la cooperación interamericana (ver Cuadro 3). La resolución AG/RES. 1314 (XXV-O/95) destacó la necesidad de implementar medidas que permitieran reorientar la cooperación solidaria para el desarrollo. Por tal motivo, se le asignó al Grupo de Tarea Conjunto la responsabilidad de establecer lineamientos para la formulación del Plan Estratégico que articule las políticas, los programas y las medidas de acción en materia de cooperación para el desarrollo, en el marco de la política general y las prioridades definidas por la Asamblea General.<sup>12</sup>

**Cuadro 3. Resoluciones de la Asamblea General en materia de la cooperación para el desarrollo**

Resoluciones de la Asamblea General	Finalidad de la resolución
AG/RES. 1 (XX-E/94)	Aprobación del Marco de Política General y Prioridades de la Cooperación Solidaria para el Desarrollo.
AG/DEC. 1 (XX-E/94)	Aprobación del Compromiso para Impulsar la Cooperación Solidaria y la Superación de la Pobreza.
AG/RES. 1314 (XXV-O/95)	Reglamentación de la cooperación interamericana para el desarrollo integral.
AG/RES. 1354 (XXV-O/95)	Reglamentación de la cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la pobreza.

Fuente: Elaboración de Fedesarrollo

Adicionalmente, se le asignó al Grupo de Tarea la responsabilidad de establecer mecanismos de coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otros organismos internacionales, y evaluar los posibles mecanismos de coordinación entre el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) y otras entidades del sistema interamericano que tuvieran a su cargo actividades de cooperación, con el fin evitar la duplicación de esfuerzos y hacer un uso eficiente de los recursos. Uno de los mandatos más importantes de la resolución fue el de evaluar una red de información sobre las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en programas de cooperación para el desarrollo en el hemisferio, para incentivar y apoyar el intercambio de experiencias y conocimientos entre todos los países de la región, facilitando así la identificación y concertación de ofertas, demandas y recursos disponibles.

En síntesis, el concepto vigente de cooperación solidaria en el hemisferio es el producto de un largo proceso. Junto con las múltiples reformas a la Carta de la Organización, la

<sup>12</sup> El Grupo de Trabajo Conjunto estuvo compuesto por la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano Económico y Social (CEPCIES) y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPCIECC). Dichos Consejos estuvieron a cargo de la transición hacia la implementación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Social (CIDI) el cual entró a reemplazar y adoptar las funciones de estos últimos.

cooperación interamericana ha estado en una continua transformación. Esto se ha visto reflejado en la forma en la que los Estados americanos perciben la cooperación solidaria, al igual que en el uso de diversos instrumentos y en la ampliación de sus áreas temáticas.

La cooperación interamericana no ha sido ajena a las discusiones y desarrollos recientes que ha tenido lugar en los Foros de Alto Nivel Sobre la Eficacia de la Ayuda y en otras instancias de concertación. En este sentido, los Estados americanos no sólo han participado activamente en los foros de discusión, sino que han hecho parte integral de la agenda para la eficacia de la ayuda liderada por los países en desarrollado y promovida por el Grupo de Tarea sobre Eficacia de la Ayuda de la OECD. En la siguiente sección se analizan en detalle las discusiones más recientes sobre la eficacia de la ayuda y las nuevas modalidades de cooperación.

### **II.III Discusiones y desarrollos recientes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo**

Mientras la cooperación interamericana ha vivido su propio proceso de transformación, en el mundo han surgido numerosos debates sobre el rol de la cooperación como promotora del desarrollo. Como producto de estas discusiones, han tenido lugar importantes avances que han inducido un giro significativo en la forma de concebir la cooperación para el desarrollo. Los aspectos más importantes de estas discusiones recientes se mencionan a continuación.

#### ***La Declaración de París: promoviendo la eficacia de la ayuda al desarrollo***

En años recientes han surgido inquietudes y debates respecto a la eficacia de la ayuda para el desarrollo. El monitoreo del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en los últimos años han señalado que los países donantes no siempre distribuyen sus recursos de forma coherente con los Objetivos propuestos.<sup>13</sup> Ante esta situación, la comunidad de donantes y los organismos multilaterales se abocaron a la tarea de dar un *gran impulso* a la cooperación internacional.<sup>14</sup>

En este sentido, en la Declaración de París de 2005 se introdujeron enfoques novedosos respecto a las responsabilidades de los países socios, la distribución de los recursos económicos y el rol de los organismos multilaterales y las organizaciones de la sociedad

---

<sup>13</sup> En el año 2000 se amplió la agenda global de la cooperación alrededor de la Declaración de la ONU para el Milenio, la cual fijó metas concretas en las áreas de la reducción de la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud infantil y maternal, la lucha contra el SIDA, la sostenibilidad del medio ambiente y el establecimiento de una asociación mundial para el desarrollo. En este marco se han desarrollado, desde entonces, la mayor parte de las iniciativas de cooperación de la ONU y de las principales agencias bilaterales y multilaterales de asistencia internacional.

<sup>14</sup> Hirst, Mónica (2009). *Cooperación internacional, los PRMs latinoamericanos y la inserción en Colombia*.

civil.<sup>15</sup> La Declaración de París es el fruto de los consensos y los compromisos adquiridos durante el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, del cual participaron 90 países, tanto donantes como receptores, 27 organizaciones multilaterales y 15 organizaciones de la sociedad civil.<sup>16</sup>

Ésta retomó y fortaleció los mandatos sobre armonización, establecidos en la Declaración de Roma de 2003, y los mandatos sobre la gestión orientada a resultados propuestos durante la Mesa Redonda de Marrakech en 2004. Ésta buscó reducir las asimetrías existentes entre los países donantes y sus países socios en lo que respecta la definición de la agenda de trabajo, las prioridades del desarrollo y los mecanismos de implementación de la ayuda. En ese sentido, estableció cinco principios para incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. Estos principios se interrelacionan entre sí y se desagregan en un conjunto de compromisos y metas que los países ratificantes se comprometieron a cumplir para el 2010. A continuación se provee una definición y explicación breve de cada uno.

---

<sup>15</sup> *Ibid.* Página 25

<sup>16</sup> Desde entonces el número de adhesiones a la Declaración ha aumentado a 122 países.

## **Recuadro 1. Antecedentes a la Declaración de París de 2005**

### **Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo (2002)**

En el año 2002, se constituyó un grupo de trabajo para analizar los mecanismos necesarios para incrementar la financiación de la ayuda al desarrollo, tras reconocer que los montos de asistencia oficial seguían siendo insuficientes. Convocada por las Asamblea General de las Naciones Unidas con el propósito de discutir y plantear las soluciones a la continua disminución del volumen de recursos disponibles para la cooperación, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se llevó a cabo Monterrey, México. En dicha ocasión, los países donantes ratificaron su compromiso, inicialmente adquirido en la década de 1970, de destinar el 0.7% de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se propuso fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa, aumentar la movilidad de recursos internos y atraer flujos internacionales de recursos a los países en desarrollo. El Consenso de Monterrey es de especial importancia en la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, puesto que discute los instrumentos de la financiación para el desarrollo.

### **Declaración de Roma para la armonización (2003)**

En el año 2003, los representantes de los países donantes y receptores, junto con líderes de organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, se reunieron en el primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para discutir mejoras en la gestión y efectividad en los flujos de la ayuda al desarrollo. El objetivo principal del Foro, del cual emanó la Declaración de Roma, fue el de promover una mejor armonización entre los lineamientos de los países donantes y las políticas y estrategias de desarrollo de los países receptores. Dicha declaración propone simplificar y armonizar los procedimientos, políticas y prácticas asociadas con la cooperación, reducir los costos asociados y mejorar la supervisión y rendición de cuentas.

### **Mesa Redonda de Marrakech sobre gestión orientada a resultados del desarrollo (2004)**

En la Mesa Redonda de Marrakech se planteó la necesidad de impulsar mecanismos que promovieran la gestión orientada a resultados, como una herramienta crucial para promover la eficacia de la ayuda. En ese sentido, se plantearon cuatro principios para la gestión orientada a resultados: 1) gestionar para conseguir resultados, 2) alinear las actividades de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos, 3) evitar sistemas de monitoreo excesivamente complicados y 4) utilizar la información derivada del seguimiento de resultados para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración de Fedesarrollo con base en documentación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2009). *La Declaración de París y Foro de Alto Nivel de Accra*. Bogotá.

### **1) Apropiación**

El principio de apropiación establece que es responsabilidad de los países receptores ejercer autoridad sobre sus políticas, y liderar el proceso de diseño e implementación de sus estrategias para el desarrollo. En este sentido, los países receptores deben mostrar iniciativa tanto en la implementación de sus estrategias nacionales como en la coordinación de las acciones encaminadas a promover su desarrollo. De manera análoga, los países donantes deben apoyar el liderazgo y respetar las políticas de los países socios, y contribuir al desarrollo de sus capacidades.<sup>18</sup>

### **2) Alineación**

El principio de alineación busca canalizar la Ayuda Oficial al Desarrollo a través de las instituciones y sistemas nacionales de los países socios, con base en sus estrategias y programas. Este principio busca mejorar y reforzar la capacidad de planificación, implementación y evaluación de programas por parte de los países socios. Por el lado de los donantes, implica que deben utilizar los sistemas nacionales de los países socios de la manera más amplia posible, en especial los de presupuesto y evaluación, con el fin de evitar la creación de estructuras paralelas que debiliten las capacidades del país socio y entorpezcan el proceso de rendición de cuentas.<sup>19</sup>

### **3) Armonización**

El principio de armonización enfatiza que los donantes deben actuar de manera conjunta de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y efectivas, aprovechando las complementariedades para evitar la duplicación de esfuerzos y reducir los costos de transacción. Este principio promueve la implementación de disposiciones comunes entre donantes para la planificación, financiación, supervisión y evaluación de las actividades de la ayuda. En adición a esto, los países socios deben comprometerse a definir de manera clara las ventajas comparativas de los donantes y establecer una adecuada división del trabajo que garantice la armonización de sus acciones.<sup>20</sup>

### **4) Gestión por resultados**

El principio de gestión por resultados significa que la ayuda debe implementarse utilizando toda la información disponible para mejorar la toma de decisiones con vistas a lograr los resultados deseados. Los países socios deben comprometerse a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y sus procesos presupuestales, y establecer un marco para el manejo de la información y la evaluación de las estrategias de desarrollo, tanto a nivel nacional como sectorial. Los donantes deben vincular la programación y los recursos

---

<sup>18</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores *Op. Cit.* Página 27

<sup>19</sup> *Ibid.* Página 28

<sup>20</sup> *Ibid.* Página 30

a los resultados esperados, y alinearlos con los marcos de evaluación de desempeño de los países socios.<sup>21</sup>

#### **5) Responsabilidad mutua**

El principio de responsabilidad mutua determina que tanto los donantes como los países socios son responsables de los resultados de la ayuda para el desarrollo, para lo cual deben ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos. Los países donantes deben fortalecer el papel del parlamento en la formulación de estrategias y la elaboración de presupuestos para el desarrollo nacional, y fomentar enfoques participativos que involucren a múltiples actores y sectores de la sociedad en el proceso de evaluar las estrategias nacionales de desarrollo. Los donantes, por su parte, deben proporcionar información oportuna y transparente sobre los flujos de la ayuda para que los países socios puedan presentar informes presupuestarios a sus parlamentos y ciudadanos.<sup>22</sup>

#### ***La cooperación Sur-Sur a partir de la Agenda de Acción de Accra***

La Agenda de Acción de Accra (2008) retomó los compromisos establecidos por la Declaración de París y planteó nuevas medidas enfocadas a acelerar el progreso de la agenda de la eficacia de la ayuda. Ésta se estableció durante el Tercer Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, llevado a cabo en septiembre de 2008. En esa ocasión se reunieron los representantes de más de 125 países y los líderes de 30 instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, para acelerar y profundizar la agenda de la eficacia de la ayuda, propiciada inicialmente por la Declaración de París en 2005.

La Agenda de Acción de Accra reconoció el progreso de la forma en la que los países en desarrollo y los donantes realizaban acuerdos de cooperación entre sí para solucionar problemas concretos. No obstante, señaló que los esfuerzos hasta ese momento no habían sido suficientes, por lo cual sin mayores reformas y una acción más rápida no se cumplirían los compromisos y metas, planteadas para 2010, en relación a la mejora de la calidad de la ayuda para el desarrollo.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.* Página 31

<sup>22</sup> *Ibid.* Página 33

<sup>23</sup> Durante el Foro de Alto Nivel de Accra en 2008, se presentó la primera fase de la evaluación de la implementación de los principios de la Declaración de París. Éste primer diagnóstico, más que dar un juicio definitivo sobre la eficacia de la ayuda, hizo énfasis en cómo mejorar y potenciar la implementación de los cinco principios. La segunda fase de la evaluación se encuentra actualmente en proceso y será utilizada como insumo para el Foro de Alto Nivel de Busán (Corea del Sur) que tendrá lugar del 29 de noviembre al 1 de diciembre del presente año. De manera paralela, se ha venido llevando a cabo el monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas en la Declaración a 2010. Las primeras dos rondas de monitoreo se desarrollaron durante 2006 y 2008. El balance parcial a 2008 señala que a pesar de que ha habido notable progreso, éste no ha sido lo suficientemente rápido. Es decir, el ritmo de progreso ha sido insuficiente por lo cual se requieren mayores reformas para asegurar el cumplimiento de las metas. La tercera y última ronda de monitoreo finalizó en marzo del presente año, aunque los resultados no se encuentran disponibles todavía. Para mayor

Uno de los pilares de la Agenda de Acción de Accra fue el de la construcción de asociaciones más eficaces e incluyentes. A diferencia de la Declaración de París, la Agenda reconoció que las asociaciones para el desarrollo son más eficaces cuando permiten aprovechar las competencias de todos los actores involucrados, entre ellos los donantes bilaterales y multilaterales, los fondos mundiales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.<sup>24</sup> Como resultado, la Agenda propone que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en cooperación Sur-Sur, se atengan a los principios establecidos en la Declaración de París y construyan asociaciones más eficaces e incluyentes.<sup>25</sup> El párrafo 19b de la Agenda establece que:

“Reconocemos las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. Reconocemos la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular.”<sup>26</sup>

Por lo tanto, la Agenda reconoce que la cooperación Sur-Sur juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo y que además constituye un valioso complemento de la cooperación tradicional Norte-Sur.<sup>27</sup> A partir de su inclusión en la Agenda de Acción de Accra, la cooperación Sur-Sur ha venido ganando protagonismo en las políticas globales de la ayuda para el desarrollo. Para entender por qué ésta constituye un complemento valioso para la cooperación tradicional y por qué ha venido ganando protagonismo en las políticas del desarrollo, es relevante conocer sus antecedentes y estudiar sus características.

La cooperación Sur-Sur, de manera amplia, se define como el intercambio de experiencias, lecciones y conocimientos entre gobiernos, organizaciones e individuos pertenecientes a los países en desarrollo. No obstante, vale la pena destacar que su definición y delimitación conceptual es uno de los aspectos más debatidos. La cooperación Sur-Sur es una modalidad orientada a reforzar las relaciones bilaterales, a través de asociaciones más incluyentes horizontales, y a la formación de coaliciones de países del sur en foros multilaterales con el fin de fortalecer su poder de negociación. La cooperación Sur-Sur se caracteriza por la no injerencia en asuntos internos, la ausencia de condicionantes explícitos, la horizontalidad (igualdad) entre países socios, la promoción de la autosuficiencia, la preferencia por la

---

información sobre el monitoreo y evaluación de la implementación de la Declaración de París ver: [http://www.oecd.org/document/44/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_43385196\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/44/0,3746,en_2649_3236398_43385196_1_1_1_1,00.html).

<sup>24</sup> Agenda de Acción de Accra. Disponible en: <http://www.ayudaeficaz.es/Eficacia-de-la-ayuda/Programa-de-accion-de-Accra.aspx>

<sup>25</sup> La cooperación Sur-Sur hace referencia a la cooperación que se da entre países en desarrollo que comparten características similares (países pares). Por lo general, la cooperación entre éstos se da a través del intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones sobre temas que constituyen un desafío para su desarrollo integral. Idealmente la cooperación Sur-Sur se encuentra exenta de condiciones o requerimientos.

<sup>26</sup> Agenda de Acción de Accra *Op. Cit.* Página 5 (Párrafo 19b)

<sup>27</sup> La cooperación tradicional Norte-Sur hace referencia a la modalidad de cooperación en la cual un país desarrollado (donante) transfiere recursos o tecnología a un país con un menor nivel de desarrollo (receptor). Bajo esta modalidad, la transferencia de recursos, generalmente, se encuentra sujeta a una serie de condiciones y requerimientos que el país receptor debe cumplir.

utilización de recursos locales que generen mayores incentivos para la apropiación, la adaptación a las prioridades de los países socios y un menor costo relativo sin sacrificar eficiencia.

En síntesis, con el fin de crear asociaciones para el desarrollo más eficaces, la Agenda de Acción de Accra incluyó a los actores no tradicionales (países de renta media, fondos globales y fundaciones privadas) y a las modalidades emergentes, entre ellas la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular dentro de la arquitectura para el desarrollo. En este sentido, el “Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra fue un hito para las políticas globales del desarrollo, al [lograr] profundizar las asociaciones entre los países desarrollados, en vía de desarrollo y los que están en medio”.<sup>28</sup>

### ***Complementariedades entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional: las ventajas de la Cooperación Triangular***

La cooperación Sur-Sur debe entenderse como un proceso complementario, y no sustituto, de la cooperación tradicional Norte-Sur. La Agenda de Acción de Accra reconoce que “La cooperación para el desarrollo Sur-Sur (...) constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur”<sup>29</sup>. La Cooperación Triangular es una modalidad de cooperación que reúne a los donantes tradicionales junto con los donantes emergentes del Sur (países en vía de desarrollo) y los países receptores de la ayuda.

Se entiende como la asociación entre un proveedor del Sur y un país donante, en beneficio de un tercer país receptor. Generalmente, el proveedor del Sur ejerce el papel de pivote al tomar ventaja de su cercanía con el país receptor para transferir recursos, conocimientos y/o tecnología provista por el país donante.

La Cooperación Triangular se fundamenta en las complementariedades de ambas modalidades. Por una parte, la cooperación Sur-Sur ofrece ventajas en términos de costos, sin sacrificar eficiencia o efectividad. Los acuerdos de cooperación entre países pares tienen la ventaja de que los costos de transacción asociados a la transferencia de conocimientos se reducen gracias a las facilidades en la coordinación de los acuerdos, las cuales se derivan de la cercanía geográfica y cultural de los países del Sur. Por otro lado, los donantes tradicionales disponen de una mayor cuantía de recursos para financiar los acuerdos y cuentan con conocimientos, experiencia y tecnología que no disponen los países en desarrollo.

Es importante destacar que la Cooperación Triangular se relaciona de manera cercana con el concepto de cooperación horizontal, en donde todos los países socios adquieren algún tipo de conocimiento. En otras palabras, dicha modalidad implica el aprendizaje de todas

---

<sup>28</sup> Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda, 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*.

<sup>29</sup> Agenda de Acción de Accra *Op. Cit.* Página 5 (párrafo 19e)



las partes, por lo cual no debe interpretarse como un apoyo directo a la cooperación Sur-Sur únicamente a través de la financiación. De la Cooperación Triangular se derivan situaciones de ganancia en donde todos los socios se benefician de un aprendizaje mutuo y logran disolver los límites entre los donantes y el receptor.<sup>30</sup>

En cuanto a las limitaciones del esquema triangular, se destacan principalmente dos. Por un lado, la apropiación por parte del receptor no puede darse por sentada y más bien puede verse socavada, especialmente si el país donante y el proveedor del sur concentran sus esfuerzos y su atención en establecer el acuerdo de colaboración, al tiempo que el país receptor no ha ejercido el liderazgo en la iniciativa. Por otro lado, la cooperación triangular tiende a involucrar una base más amplia de actores que la cooperación tradicional o la cooperación Sur-Sur, y se enfrenta a mayores retos en la gestión y la ejecución de los programas, lo cual se deriva en costos de transacción más elevados.

### III. La cooperación en el hemisferio

El Continente americano es un escenario complejo para la cooperación internacional debido al amplio espectro de actores con motivaciones diferentes, al igual que por la multiplicidad de objetivos, áreas de intervención e instrumentos financieros que suelen ser parte de las programas de cooperación. Es importante reconocer, no obstante, que los principios y lineamientos plasmados en los nuevos acuerdos sobre las prácticas de la cooperación, emanados de los Foros de Alto Nivel y otras instancias de concertación, han suscitado una amplia respuesta en los países de la región.<sup>31</sup>

El propósito de esta sección es analizar el estado de la cooperación en el continente americano a la luz de los desarrollos recientes del debate sobre el tema en el hemisferio y en el ámbito global. Para este propósito, se analiza la evidencia empírica que surge de 21 casos de cooperación horizontal y cooperación triangular en el continente americano.<sup>32</sup> Este ejercicio busca, en esencia, estudiar cómo ha sido el proceso de adaptación de la cooperación para el desarrollo en el continente americano a la luz de los principios establecidos en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, para así

---

<sup>30</sup> Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur *Op. Cit.* Página 31

<sup>31</sup> Organization of American States (2010). *The Effectiveness of Hemispheric Cooperation: A perspective from the Americas*.

<sup>32</sup> Las historias de caso son tomadas del Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur de la OCDE, quien entre los meses de noviembre de 2009 y febrero de 2010 lanzó una convocatoria en la cual participaron países donantes y receptores, miembros de la sociedad civil, la academia y agencias regionales y multilaterales. La convocatoria del Grupo de Tarea tuvo como fin recoger historias de caso que permitieran identificar prácticas y experiencias del Sur en materia de cooperación técnica en el contexto de la eficacia de la ayuda y el desarrollo de capacidades. En total se recogieron 110 historias de caso. Para América Latina hay un total de 53 casos, entre los cuales se documentaron 20 casos de cooperación regional, 4 de cooperación subregional, 5 de cooperación triangular y 24 casos de cooperación bilateral. Éstas se encuentran disponibles para consulta en: [http://www.impactalliance.org/ev\\_es.php?ID=49083\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49083_201&ID2=DO_TOPIC)

determinar qué tanto se acerca o se aleja la cooperación interamericana de las discusiones y desarrollos recientes.

En este sentido, los casos son analizadas desde tres perspectivas: el abordaje de temas que constituyen un desafío para el desarrollo de la región, tal como la eliminación de la pobreza crítica y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; la adopción de los principios y mandatos establecidos en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra; y la utilización de esquemas de cooperación novedosos como la cooperación triangular.

### ***Análisis de las prácticas y experiencias de la cooperación para el desarrollo en el continente americano***

A continuación se analiza la evidencia contenida en las 21 historias de caso seleccionadas. En total se estudiaron 9 casos de cooperación bilateral, 7 casos de cooperación regional, 4 casos de cooperación subregional y un caso de Cooperación Triangular. En el Cuadro 4 se proveen detalles sobre la temática y las fuentes de financiación de cada uno de los casos analizados.

El análisis empírico muestra el amplio *espectro temático* que ha abarcado el uso de la cooperación en la región. En la última década los países americanos han recurrido sistemáticamente a la cooperación para tratar temas primordiales que constituyen un desafío para el desarrollo integral y sostenible de la región, como por ejemplo la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, salud pública, el desarrollo de infraestructura, la prevención de desastres, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la erradicación de la pobreza, empleo, educación, tecnología, entre otros.<sup>33</sup>

En lo que respecta la adaptación de los cinco principios de la Declaración de París, el análisis de los casos sugiere que los acuerdos de cooperación horizontal en América presentan falencias en algunos de estos puntos.

Igualmente, vale la pena destacar las limitaciones que restringen la adecuada adopción del principio de alineación. Factores como la alta rotación de personal en el servicio público, las debilidades en la coordinación entre instancias gubernamentales y los vacíos institucionales, entorpecen la adecuada alineación en los programas de cooperación.

---

<sup>33</sup> En cuanto al fortalecimiento de las instituciones democráticas se destacan dos casos interesantes: el caso del fortalecimiento del proceso electoral y el sistema de registro del Tribunal Electoral de Panamá con el apoyo de México; y el caso entre Ecuador, México y la OEA. Respecto a este último caso, en el proceso preparatorio para las elecciones generales llevadas a cabo durante los meses de mayo y abril del 2009, el Consejo Electoral Ecuatoriano le solicitó asistencia a la OEA en una serie de aspectos críticos. Como resultado, la OEA y el Instituto Federal Electoral de México firmaron un acuerdo para proveer asistencia técnica a las autoridades electorales ecuatorianas.

En análisis de la evidencia sugiere, de otra parte, que la adopción del principio de la **armonización** ha sido un reto para los países de la región.<sup>34</sup> Existen notorias debilidades en la disponibilidad de información sobre la oferta y la demanda de los programas de la ayuda, lo que dificulta la coordinación entre los donantes.<sup>35</sup> No obstante, es importante mencionar que ha habido esfuerzos por identificar las ventajas comparativas de cada uno de los países donantes e identificar los destinos geográficos y las áreas temáticas de la ayuda, con el propósito de que las acciones de cooperación se complementen y se evite la duplicación.<sup>36</sup>

Además la evidencia muestra que la **gestión orientada a resultados** es uno de los principios cuya adopción presenta mayores dificultades y requiere mayor fortalecimiento. La pobre adopción de la gestión orientada a resultados parece estar relacionada con vacíos de conocimiento sobre las metodologías adecuadas para realizar el seguimiento y control, así como por los altos costos administrativos y tecnológicos que éstos implican.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Uno de los casos donde se evidencian retos en la adopción del principio de armonización es el caso del Programa Puente del Caribe. El Programa Puente es una iniciativa de cooperación triangular que buscó fortalecer las estrategias adoptadas en materia de seguridad social en los países del CARICOM. La ayuda estuvo basada en las estrategias, prioridades e instituciones de los países del CARICOM, demostrando una efectiva alineación. No obstante, debido a la existencia de una gran cantidad de programas, fue necesario realizar un mapa tanto de instituciones como de programas. Este esfuerzo no fue suficiente para lograr la armonización de las acciones de cooperación. Para mayor información la historia de caso se puede consultar: [http://www.impactalliance.org/ev\\_es.php?ID=49331\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49331_201&ID2=DO_TOPIC)

<sup>35</sup> Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur *Op. Cit.* Página 42

<sup>36</sup> Un claro ejemplo de estos es la elaboración anual del Informe del estado de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborado por la Secretaría General de Iberoamérica (SEGIB), en el cual se ofrece una panorámica de la cooperación Sur-Sur de la que participan los países latinoamericanos. Dicha panorámica se centra en la dimensión técnica de la cooperación y en las modalidades de cooperación horizontal bilateral, horizontal regional y triangular.

<sup>37</sup> Uno de los casos en donde hay dificultades en la adopción del principio de gestión orientada a resultados, es el caso del apoyo al turismo rural colombiano por parte de Costa Rica. A pesar de que se exige en principio el seguimiento y la gestión orientada a resultados, esto no ha pasado de ser una formalidad sin impacto real alguno. En este caso, no se le dio suficiente relevancia a la elaboración y seguimiento de los informes, motivo por el cual el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica reconoció la necesidad de fortalecer dicho aspecto.

**Cuadro 4. Historias de caso de cooperación en el Continente Americano**

TITULO DEL CASO	TEMÁTICA	FINANCIACION
SEGIB Ibero American South-South Cooperation Report	Revisión del estado de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica	Recursos provenientes de la Secretaría General de Iberoamerica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGIB- Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur	Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en Iberoamerica	Recursos provenientes de la SEGIB y de los países adscritos al programa
Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)	Fortalecimiento Institucional de los Ministerios de Trabajo de las Américas	Recursos provenientes de la OEA y de países socios como Argentina, Brasil, Canadá, México y Estados Unidos
Organization of American States (OAS) Promoting Social Protection	Desarrollo de capacidades e implementación de estrategias en materia de seguridad social en los países del CARICOM	Recursos provenientes del Canadian International Development Agency y recursos provenientes de Chile
Organization of American States (OAS) Boosting Small Tourism Enterprises	Fortalecimiento y asistencia a las empresas pequeñas de la industria del turismo en Latino América y el Caribe	Recursos provenientes de la OEA
Interamerican Development Bank (IDB) Jointly Surveilling Diseases in the Caribbean	Sistemas de vigilancia de para la prevención y control de enfermedades no contagiosas en la región del Caribe	Recursos provenientes del BID
Interamerican Development Bank (IDB) Cooperating on Citizens Security and Violence Prevention	Sistema regional para la medición de índices de criminalidad y violencia en Latino América	Recursos provenientes del BID y de los países socios
Interamerican Development Bank (IDB) Coming Together in the Trifinio Region of El Salvador, Guatemala and Honduras	Fortalecimiento de la institucionalidad del Plan Trifinio ( El Salvador, Guatemala y Honduras)	Recursos provenientes del BID y recursos de los países participantes
Interamerican Development Bank (IDB) Joint data base for MERCOSUR social security institutions	Creación de una base única para la seguridad social en los países del MERCOSUR	Recursos provenientes del BID y de los países socios
PROCASUR Tomando Rutas de Aprendizaje	Rutas de aprendizaje como estrategia pedagógica	Recursos provenientes de instituciones involucradas
UN-INSTRAW Aprendiendo de la Representación de las Mujeres en los Gobiernos Locales	Capacitación vivencial llamada la Ruta de Aprendizaje a través de la cual mujeres representantes de concejos y alcaldías en Latinoamérica visitaron municipios centroamericanos que se destacan por su trabajo en la reducción de las desigualdades de género	Recursos provenientes de instituciones involucradas
Argentina- Bolivia Managing genetic resources in the Tucuman Rainforest	Generación de los conocimientos necesarios para delinear estrategias de recuperación ecosistémica y conservación de los recursos genéticos forestales.	Recursos provenientes de Biodiversity International
Argentina -Haití Improving Public Expenditure on Childhood	Estimación del gasto público destinado a la niñez en Haití	Recursos provenientes de Argentina
Brasil-Colombia Fomentando exportaciones a través del operador postal oficial	Inclusión de las micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado internacional, a través de un sistema de exportación simplificado que implemente el operador postal oficial del país.	Recursos Propios de las Instituciones Colombianas
Chile -Argentina Innovando el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas	Modernización del sistema de compras y contrataciones públicas de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)	Recursos financieros y tecnológicos provenientes de Chile
Colombia Estrategia Caribe	Fortalecimiento institucional de cinco áreas prioritarias en los países del Caribe: educación técnica y entrenamiento vocacional, prevención y atención de desastres, seguridad alimentaria y nutrición, bilingüismo y movilidad académica	Recursos del Presupuesto Nacional colombiano y aportes de países socios
Costa Rica- Colombia Promoviendo el Turismo Rural Comunitario	Intercambio de experiencias en los temas de Turismo Rural Comunitario, desarrollo de la agricultura orgánica y los encadenamientos derivados y experiencias comunitarias de manejo y restauración de ecosistemas forestales	Recursos provientes de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo (GIZ)
Cuba -Colombia Aprendiendo los beneficios de la sericultura	La experiencia colombiana en la práctica de la sericultura, y en mejoramiento genético y crianza del gusano de seda.	Recursos financieros provenientes de Acción Social (Colombia).
El Salvador-Mexico-Japan TAISHIN project	Técnicas antisísmicas para la construcción de vivienda social	Recursos provenientes del Japan International Cooperation Agency (JICA)
Guatemala- Colombia Implementando la Firma Electrónica	Capacitación técnica en la implementación de la firma electrónica.	Recursos de Colombia y Guatemala
Mexico -Ecuador Sharing Electoral Systems	Diseño, estructuración y fortalecimiento del sistema electoral de Ecuador.	Recursos Financieros Provenientes de la OEA y recursos humanos provenientes de México

Fuente: Elaboración de Fedesarrollo

En lo que respecta el principio de *responsabilidad mutua*, la evidencia demuestra que los constantes cambios en las prioridades de desarrollo de los gobiernos y la falta de fuentes de recursos estables para la financiación de proyectos limitan el grado de compromiso de los países socios en los acuerdos de cooperación.<sup>38</sup>

En cuanto al uso de nuevos esquemas de cooperación, la revisión de los casos muestra que la Cooperación Triangular es una de las modalidades más exitosas en la región. Uno de sus principales aportes ha sido la transferencia de conocimiento a los países receptores, de metodologías e instrumentos para el seguimiento y el control de resultados.<sup>39</sup> En este sentido, el análisis de la evidencia sugiere que la Cooperación Triangular tiene un alto valor intrínseco para la cooperación en el hemisferio, y en su ausencia se dificultaría la exitosa implementación de los programas de cooperación por falta de recursos o por falta de conocimientos metodológicos.<sup>40</sup>

En síntesis, la revisión de los casos muestra que hay una creciente tendencia en la cooperación interamericana hacia una mayor *apropiación* por parte de los países socios y una efectiva *alineación* por parte de los donantes emergentes. Por otra parte, a pesar de los números esfuerzos por identificar las ventajas comparativas de cada uno de los países donantes y crear sistemas de información sobre la oferta y la demanda de los programas de cooperación, la *armonización* sigue siendo uno de los principales retos para la región. La *gestión orientada a resultados* es otro de los principios cuya adopción presenta dificultades. También ha habido limitaciones para la adopción del principio de *responsabilidad mutua*. De otro lado, a pesar de las dificultades, la evidencia demuestra que los países región han logrado implementar programas de cooperación horizontal exitosos en el ámbito del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la superación de la pobreza.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

Gracias a la evolución que ha tenido en el pasado reciente, la cooperación internacional ofrece importantes oportunidades para que los países del continente americano avancen en la búsqueda de un desarrollo integral y sostenible. La Cumbre de las Américas de 2012 constituye una oportunidad privilegiada para que los países del hemisferio analicen las

---

<sup>38</sup> Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur *Op. Cit.* Página 45-46

<sup>39</sup> Uno de los casos más exitosos en cooperación triangular es el caso de asociación entre Japón y México para transferirle conocimientos y tecnología a la República del Salvador sobre técnicas de construcción de viviendas de interés social sismo resistentes. La mayoría de los expertos mexicanos habían sido entrenados previamente en los años noventa por expertos japoneses, lo cual contribuyó a la efectiva transferencia de conocimiento entre los tres países. La cercanía geográfica y cultural, y la previa experiencia de los expertos mexicanos, permitió uso más eficiente de los recursos. Para mayor información sobre el caso entre Japón, México y El Salvador, ver: [http://www.impactalliance.org/ev\\_es.php?ID=49124\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49124_201&ID2=DO_TOPIC)

<sup>40</sup> Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur *Op. Cit.* Página 49

posibilidades que ofrecen las nuevas tendencias de la cooperación y definan los derroteros para aprovecharlas.

El concepto tradicional de la cooperación ha cambiado en los últimos lustros, a raíz del final del orden bipolar, la aceleración de la globalización y el aumento de las brechas de desarrollo entre países. En diversas instancias del debate internacional se han dado pasos fundamentales hacia una nueva concepción de la cooperación, que ha avanzado en el replanteamiento de los actores involucrados, la distribución de las responsabilidades, la definición de sus objetivos y la depuración de sus procedimientos. Ese proceso ha llevado a una práctica de la cooperación menos asistencialista en su concepción, más horizontal en su práctica y más efectiva en su impacto sobre los procesos de desarrollo.

En este contexto, los países del hemisferio han trascendido la concepción tradicional de cooperación y han adoptado la noción de ***Cooperación Solidaria***. Este concepto contempla diversas formas de colaboración entre los Estados americanos y promueve programas que, sin pretender imponer políticas, apoyen las medidas económicas y sociales que hayan adoptado los países miembros. La *Cooperación Solidaria* tiene como objetivo apoyar colectivamente los esfuerzos que hagan los Estados americanos para alcanzar su propio desarrollo y contribuir a la erradicación de la pobreza extrema en el hemisferio, y debe ser el marco de las discusiones de la Cumbre las Américas.

La discusión hemisférica se ha dado a la par con la evolución del debate sobre la cooperación en la esfera global. A partir de la llamada Declaración de París se busca que la cooperación cumpla cinco principios que resumen las mayores preocupaciones de la comunidad internacional sobre el tema.

***El principio de apropiación*** establece que es responsabilidad de los países receptores ejercer autoridad sobre sus políticas y liderar el proceso de diseño e implementación de sus estrategias para el desarrollo. ***El principio de alineación*** busca canalizar la ayuda a través de las instituciones y sistemas nacionales de los países socios, con base en sus propias estrategias y programas para el desarrollo. ***El principio de armonización*** enfatiza que los donantes deben actuar de manera conjunta, aprovechando las complementariedades para evitar la duplicación de esfuerzos y reducir los costos de transacción. ***El principio de gestión por resultados*** significa que la ayuda debe implementarse utilizando toda la información disponible para mejorar la toma de decisiones con vistas a lograr los resultados deseados. ***El principio de responsabilidad mutua*** implica que los donantes y los receptores son responsables de los resultados del suministro de la ayuda para el desarrollo.

También ha habido desarrollos en otros frentes que deben tenerse en cuenta en las discusiones de los países americanos sobre el tema. La llamada '***Agenda para la Acción de Accra***' optó por promover procesos incluyentes que involucren países en desarrollo denominados 'donantes emergentes', fondos globales, ONGs y el sector privado.

El fortalecimiento del papel de los países en desarrollo, ya no sólo como receptores sino como donantes emergentes, ha ido de la mano de la implementación de dos modalidades de cooperación que tienen especial relevancia para las discusiones entre los países americanos. La **Cooperación Sur-Sur** se refiere a los esfuerzos de cooperación entre países en desarrollo, mientras que la **Cooperación Triangular** abarca las iniciativas en que un donante desarrollado aprovecha la experiencia y los conocimientos de un país en desarrollo para canalizar a través de él su ayuda a otro país en desarrollo. Ambas modalidades ofrecen ventajas significativas frente a la cooperación más tradicional, que deben ser aprovechadas en el ámbito del continente americano.

Estos cambios ofrecen un nuevo escenario para la cooperación en el hemisferio, donde la OEA ha subrayado la urgencia de fortalecer los programas destinados a suplir las necesidades fundamentales en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, población, justicia y medio ambiente, así como en la participación política de la mujer y los grupos minoritarios.

La evidencia empírica indica que en la última década los países americanos han recurrido a la cooperación para tratar temas que constituyen un desafío para el desarrollo de la región, como la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la salud pública, el desarrollo de infraestructura, la prevención de desastres, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la erradicación de la pobreza, la promoción del empleo, la educación y la tecnología, entre otros.

La revisión de la evidencia también sugiere que los acuerdos de cooperación en América presentan avances en la adopción de algunos de los principios de la Declaración de París y falencias en otros. La cooperación en el hemisferio muestra que hay un alto nivel de **apropiación** por parte de los países socios, y una creciente tendencia hacia la adopción del principio de **alineación**, con ciertas limitaciones. Entre tanto, hay limitaciones importantes en la adopción del principio de **armonización**, así como también en la **gestión orientada a resultados** y la **responsabilidad mutua**.

El análisis muestra además que algunos países del hemisferio han avanzado satisfactoriamente hacia el uso de las nuevas modalidades de cooperación, como aquellas en que el rol de donantes ha sido asumido por países de en vías de desarrollo que para efectos de la región se empiezan a consolidar como **donantes emergentes**. Así mismo, los casos muestran que la **cooperación triangular** es una de las modalidades más exitosas de en la región.

### **Recomendaciones**

- **Sobre la naturaleza de la cooperación.** Establecer como prioridad de la cooperación hemisférica la búsqueda de una mayor unión de los países de las Américas (física, económica y política) que les permita afrontar conjuntamente los retos pendientes del

desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, y capitalizar colectivamente los frutos de la prosperidad.

- **Sobre los montos de la cooperación.** Garantizar que la cooperación del hemisferio americano no se vea afectada por las dificultades de la economía internacional. Los países americanos deben comprometerse a que los flujos de recursos que cada uno asignará a la cooperación hemisférica en los próximos cuatro años no se reducirán en términos reales, frente al promedio asignado en los últimos cuatro años.
- **Sobre las áreas de la cooperación.** Expandir los esfuerzos de cooperación hemisférica orientados al desarrollo de la infraestructura y otros mecanismos de conexión regional. Aunque es fundamental mantener el dinamismo de la cooperación en todas las áreas relacionadas con la promoción del desarrollo sostenible, la eliminación de la pobreza extrema y la consolidación de la democracia, es necesario avanzar decididamente en proyectos que permitan profundizar la integración de la región y su inserción en la economía mundial.
- **Sobre la práctica de la cooperación.** Establecer un plan de trabajo para lograr que la práctica de la cooperación en el hemisferio avance hacia el pleno cumplimiento de los principios de la Declaración de París. Los donantes americanos deben garantizar que sus proyectos de cooperación atiendan las necesidades de las contrapartes y apoyen su fortalecimiento institucional. Adicionalmente, de conformidad con la resolución AG/RES. 1314 (XXV-O/95) mediante la cual se le otorgó al CIDI la responsabilidad de evaluar la creación de una red de información sobre las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en proyectos de cooperación en el hemisferio, es prioritaria la conformación de una completa base regional de proyectos de cooperación, que contemple las ofertas de los donantes y las demandas de los receptores. Así mismo, los proyectos de cooperación del hemisferio deben incorporar metas precisas y mecanismos de evaluación de resultados.
- **Sobre las modalidades de la cooperación.** Evaluar las experiencias que ha tenido el hemisferio en la implementación de proyectos de *Cooperación Sur-Sur* y *Cooperación Triangular*, con el fin de replicar estas modalidades para aprovechar de la mejor manera el potencial que tienen muchos países americanos como donantes emergentes. Además se debe hacer un balance de la participación actual de actores no gubernamentales (como el sector privado y la ONGs) en la cooperación del hemisferio y plantear directrices para el aprovechamiento de su potencial.
- **Sobre las sinergias de la cooperación.** Recordando que la resolución AG/RES. 1314 (XXV-O/95) le confirió al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) la responsabilidad de establecer los mecanismos de coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo regional, debe garantizarse que la búsqueda de los objetivos enunciados se hará en



estrecha coordinación con estos últimos, para garantizar la armonización de los proyectos y la mayor eficacia en el uso de los recursos. Además se deben acordar mecanismos para que los países del hemisferio adelanten los propósitos mencionados aprovechando de la mejor manera los instrumentos de coordinación y ejecución con que cuenta la OEA para tal fin.

## V. Bibliografía

Agenda de Acción de Accra (2008). Disponible en: <http://www.ayudaeficaz.es/Eficacia-de-la-ayuda/Programa-de-acción-de-Accra.aspx>

Consenso de Monterrey sobre la financiación para el Desarrollo (2002). Disponible en: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

Declaración de Roma sobre la armonización (2003). Disponible en: <http://www.ayudaeficaz.es/Biblioteca/Busquedaavanzada/Documentos.aspx?Action=1&NewsId=38&PID=471>

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005). Disponible en: <http://www.ayudaeficaz.es/Default.aspx?ID=43&q=Declaracion+de+Paris>

Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda, 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular.*

Hirst, Mónica (2009). Cooperación internacional, los PRMs latinoamericanos y la inserción en Colombia. (inédito)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2009). *Declaración de París y Foro de Alto Nivel de Accra.* Bogotá.

Organization of American States (2010). *The Effectiveness of Hemispheric Cooperation: A perspective from the Americas.* Disponible en: [www.cooperanet.org](http://www.cooperanet.org)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Major Recipients of Individual Development Assistance Committee Members' Aid.* Disponible en: [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html)

\_\_\_\_\_ (2007). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results.* Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf>

\_\_\_\_\_ (2008). *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010.* Disponible en: [http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_41203264\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_3236398_41203264_1_1_1_1,00.html)

Sogge, David (2004). *Dar y tomar, ¿Qué sucede con la ayuda internacional?.* Icaria-Antrazyt. Barcelona.