

V. LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2009

Philipp Shoenrock*

* Philipp Schoenrock: Director del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – CEPEI, Bogotá, Colombia.

V. LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2009

Philipp Shoenrock

1. EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los principales obstáculos del desarrollo en la región

Del total de las regiones beneficiarias de AOD, América Latina y El Caribe (ALC) registra el mejor ingreso per cápita promedio, básicamente porque tiene el mayor número de Estados en la categoría de países de renta media. En contraste a esta cifra, también es ALC la región del mundo con mayor grado de desigualdad en el ingreso.¹

Según la lista de elegibilidad de ayuda que realiza el Directorio en Cooperación Internacional de la OCDE, del total de los 48 países de renta media 33 se encuentran en América Latina.

A pesar de las reformas comerciales, financieras y tributarias realizadas en los años 80 y 90, el despegue de la región no se ha consolidado. Algunas cifras dan cuenta de

esta situación. Si se toma la cifra de 5 dólares diarios como nivel de pobreza, más del 70% de la población en América Latina vive en pobreza y casi el 40% son indigentes (menos de 2 dólares al día).

Según el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas "*en varios países de América Latina, las fuertes desigualdades económicas son causa de la existencia de profundas divisiones sociales, que afectan en su mayoría a las comunidades más pobres*".

Las restricciones comerciales a mercados externos hacen parte de los principales problemas en la región. Si se analiza en particular el caso de la promoción de las exportaciones, la región ha mejorado su desempeño; sin embargo, este ha sido pobre si se compara con otras regiones. Los estudios explican que el crecimiento en términos de comercio para América Latina se ha limitado debido, en buena parte, a la falta de una mejor diversificación productiva, de la exigua implementación de políticas que generen valor agregado a la producción y de la falta de innovación en el aparato productivo.

La baja consolidación institucional es obstáculo para que los gobiernos faciliten procesos de desarrollo sostenibles. La dificultad del Estado para controlar las crisis

¹ América Latina constata la tendencia que viene sucediendo en la mayoría de los países de renta media, en donde a pesar de la existencia de un ingreso per cápita alto se pueden presentar al mismo tiempo niveles elevados de pobreza; los cuales pueden reflejarse en altos niveles de inequidad vertical y horizontal (étnicos, género o líneas regionales) (ODI, 2003, p. 18).

CAPÍTULO V

internas y dar solución a los conflictos distributivos es respuesta de su baja capacidad y equipamiento para proveer bienes públicos especializados. ALC es, relativamente a su nivel de renta, la región más atrasada institucionalmente.

La deuda es un tema prioritario para la región debido a su alarmante escalamiento. La deuda externa alcanzó la cifra en el 2005 de 40,1% del total del Producto Interno Bruto, lo que pone en desventaja la inversión en sectores sociales.

También son obstáculos al desarrollo en la región, la baja inserción en los mercados financieros internacionales y una débil acumulación de capacidades tecnológicas que dificulta la promoción de actividades de mayor productividad y dinamismo comercial.

Frente a este escenario, y después de décadas de cooperación internacional en la región, todavía no es claro qué contribuye al desarrollo y qué no. Con relación a la AOD, los diferentes enfoques entre donantes han limitado la plausibilidad de las acciones en el desarrollo y con ello las políticas han dejado mucho que desear para el beneficio agregado de la región.

América Latina y El Caribe frente a la cooperación al desarrollo

Frente a lo anterior en términos de convergencia de desarrollo los donantes cada vez muestran una focalización hacia los países más pobres y toman distancia de aquellos países que muestran un mejor estado en el ingreso per cápita.

A pesar que la teoría del desarrollo recomienda complementar los objetivos de crecimiento económico con variables subjetivas como el índice de desarrollo

humano, de gobernabilidad, de corrupción, entre otros, actualmente el criterio fundamental para destinar ayuda se basa en la variable del ingreso per cápita. Esta incoherencia entre la teoría y la práctica de la ayuda perjudica a aquellos países que en principio han logrado la graduación de desarrollo.

La focalización de la ayuda basada en el indicador de renta media limita los flujos de ayuda a buena parte de los países de ALC. Si esta tendencia persiste, el continente se privaría de recibir apoyo financiero y técnico para alcanzar sus objetivos primarios de desarrollo.

Lo anterior ya se está dando en la realidad. América Latina registra los datos más bajos entre las regiones que reciben ayuda. Si se cotejan los datos de 2006 sobre ALC se aprecia un grado de dependencia a la ayuda cercano a 0,23%; los países andinos 1,8% y países MERCOSUR de 0,78%. Estos datos son muy diferentes a los registrados por regiones como el Medio Oriente (4,45%) o la misma región subsahariana (6,09%). Analizando mejor las cifras puede evidenciarse que el grado de dependencia resulta bajo no por la idea automática de pensar que las instituciones de la región son más independientes y menos fungibles en términos de recursos internacionales, sino porque los recursos que se destinan son menores. En otras palabras, el grado de dependencia es bajo debido a que los recursos destinados de AOD a la región son menores a los de otras regiones.

De igual manera podemos ver como del total de la AOD en el 2004, el 30% estuvo concentrado en una sola sub-región (África Sub-Sahariana) y el 27% en un continente (Asia). La ayuda destinada a América Latina fue tan sólo de 10% del total de AOD. De esta forma, se constatan fuertes diferencias de

atención entre las regiones, en este caso en perjuicio de América Latina.

El Informe de Desarrollo Humano 2005 ya llamaba la atención sobre este tema al registrar las preferencias de algunos países donantes hacia ciertas regiones, en detrimento de otras. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace relación a este comportamiento como los países "preferidos" y los "huérfanos" del desarrollo. Este fenómeno también puede ser visto al interior de la categoría de países de renta media, pues no todos estos países son igualmente favorecidos por el sistema de ayuda internacional.

Frente a este contexto, la ayuda internacional se presenta como una política residual en el continente que pone en riesgo la financiación de la agenda de desarrollo latinoamericana y del Caribe.

2. IMPLEMENTACION DE LA DECLARACION DE PARIS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo

La AOD ha sido un componente decisivo en la modernización institucional en ALC y su avance ha marcado el ritmo de las principales estrategias de desarrollo implementadas, en los últimos sesenta años, en el continente.

Los cambios en las estructuras políticas y económicas mundiales, en especial aquellas relacionadas con la globalización, la pérdida del valor estratégico de la ayuda debido a un mayor multipolarismo, la securitización de la agenda de desarrollo, la ausencia de coordinación y eficacia en la AOD, entre otras causas, han producido una transformación en

el concepto mismo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Declaración de París (DP) reconoce muy bien este contexto y relanza la discusión sobre la necesidad de instrumentalizar marcos de coherencia y eficacia mínimos, con el propósito, entre muchos otros, de aprovechar al máximo recursos que cada vez son más escasos en el mercado de capitales del desarrollo.

De igual manera, la DP y los países de renta media son considerados en la agenda de la cooperación internacional. El consenso que los avala está justificado en el compromiso de luchar contra la pobreza. Las reformas que le acompañan buscan alcanzar una mayor apropiación de las acciones del receptor, una armonización en los procedimientos de los donantes y un alineamiento de sus acciones con las políticas de desarrollo de los países receptores. Sin embargo, estos cambios en la política de ayuda también están acompañados por una mayor focalización de las 7 acciones hacia aquellos países en donde es más aguda la pobreza. Por consiguiente, se ha pasado a reclamar más atención a los países o regiones que padecen más sufrimiento, desplazando o reduciendo la ayuda a países con mejores niveles de ingreso y mayor capacidad de absorción de la ayuda.

Esta situación ha generado un profundo debate dentro de los países de renta media y que, lamentablemente, no ha encontrado eco en las políticas de cooperación que practican los donantes. Esta puede ser una explicación del porqué algunos países de la región han tomado distancia de la DP.

Dentro de este contexto, ALC puede ser estudiada en función a tres grupos diferentes de países. El primero se caracteriza por incluir Estados que mantienen un alto grado de

CAPÍTULO V

dependencia en los flujos de ayuda y, que a la vez, adolecen de una institucionalidad eficaz para coordinar las acciones de cooperación. Bajo este análisis, estos países han convertido los compromisos de la DP en un referente integral de acción en sus políticas de planeación para el desarrollo. Todos los países más dependientes de la ayuda internacional en la región (Guyana, 20,06%, Nicaragua 13,93%; Haití 13,42%, Bolivia 5,38%; Dominica 6,96%, Honduras 6,58%)² han adherido a la DP.

Un segundo grupo de países se caracteriza por un bajo grado de dependencia a los flujos de ayuda,³ con frecuencia se comportan como donantes emergentes, léase los casos de Argentina, Chile, Brasil y México, y buscan ganar notoriedad y representatividad en foros mundiales, especialmente en temáticas comerciales. Estos países han emprendido acciones de coordinación con anterioridad y como tal ven a la DP como un punto de llegada de un proceso mucho más complejo e innovador en las políticas de ayuda. De este colectivo de países sólo Chile no ha adherido a la DP.

Marginalmente, existe un tercer grupo de países, el más amplio del continente. Este grupo ha emprendido, algunos paralelamente otros con anterioridad a la DP, cambios institucionales y administrativos en la manera como se gestionar la ayuda internacional. Hoy en día este grupo de países⁴ presenta un bajo grado de dependencia de la ayuda (entre 0,09% y 1,38% AOD/PIB), han iniciado tímidamente

ejercicios de oferta en cooperación Sur-Sur (no se pueden catalogar todavía como donantes emergentes) y han volcado sus estrategias de desarrollo en función al logro de los ODM. La adhesión a la DP en estos países ha sido debatida y buscan orientarla mejor para satisfacer sus prioridades de desarrollo. Muchos de ellos son países de renta media baja y se encuentran rezagados para insertarse con facilidad a los mercados financieros internacionales. A excepción de El Salvador, Ecuador y Paraguay, todos han suscrito la DP.

Por consiguiente, la DP enfrenta el reto de saber especializar sus compromisos en función a las necesidades de cada uno de estos grupos de países. La DP brinda una visión progresista de la cooperación que puede ser entendida como el avance más importante en los últimos años en la manera como se gestiona la AOD, y es por esta razón que se debe exigir un mayor impacto y compromiso con la región. También se debe entender que las oportunidades que genera sólo pueden ser capitalizadas en la manera que sepamos poner en marcha las voluntades políticas que están detrás de su adhesión.

¿Que ofrece la Declaración de París para América Latina y El Caribe?

Los cinco principios de la DP son relevantes para cualquier sistema de ayuda. Primero, porque se suscribe un pacto mundial en torno a la gestión de la ayuda; segundo, porque se definen parámetros mínimos para mejorar el diálogo y tercero, porque, por primera vez, se propone una medición de sus compromisos.

En un sistema de cooperación internacional en donde los compromisos de relación son desiguales, en donde los donantes

² Relación AOD/PIB, datos DAC 2006.

³ El grado de dependencia oscila entre 0,01% a 0,06% AOD/PIB.

⁴ En Centroamérica y El Caribe: República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Jamaica. En Sudamérica: Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

pueden romper sus compromisos unilateralmente sin que los beneficiarios puedan sancionarlos, la DP se exhibe como un mecanismo de debate y responsabilidad mutua en el desarrollo.

La DP ofrece un marco formal de coordinación antes inexistente en la región. Si bien algunos países habían iniciado avances concretos para mejorar la efectividad de la ayuda, como por ejemplo la elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRS por sus siglas en inglés), éstas prácticas no estaban acordadas bajo una declaración de este tipo. Sin entrar a discutir o debatir la pertinencia de los acuerdos, la DP facilita a los países de la región conocer de primera mano su situación en términos de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad y contrastarla con otros países. Recordemos que el alcance de los compromisos de la DP supone un ejercicio cuyo propósito consiste en hacer la vida de los gobiernos en desarrollo más fácil (no para los donantes).

La región ha tenido dificultad en definir una posición de bloque sobre la adhesión a la DP. Algunos países se han adherido sin ninguna restricción y otros han puesto condicionamientos o plantean debates alternos. De todas maneras, lo que queda claro es que la adhesión a la DP nivela por debajo a los países y hace reflexionar a los países beneficiarios, en especial aquellos que cuentan con avances en sus sistemas de planeación, si efectivamente han logrado procesos de coordinación sostenibles.

A pesar que el promedio de la dependencia de la ayuda en la región es relativamente bajo, y que por consiguiente es poca la AOD que se dirige a la inversión, la DP pone la atención en el efecto multiplicador que puede

generar ésta a través de la consolidación de compromisos reales dentro de un marco multianual fiable y previsible.

Reconociendo que muchas veces la región necesita más oportunidades de acceso a mercados que recursos financieros, la DP hace bien en coordinar el apoyo de la cooperación en la creación de estrategias conjuntas para instalar capacidades nacionales y regionales y transferir conocimiento especializado.

La DP concentra sus esfuerzos en los aspectos mínimos de la eficacia. Sin embargo, el continente puede esperar con la adhesión, y posterior implementación de la declaración, un mayor apalancamiento de nuevas formas de financiación para el desarrollo y un reconocimiento como región en el escenario internacional.

En principio, la mayor coordinación va a definir con claridad las áreas prioritarias para recibir la asistencia internacional. Es decir, un mayor grado de apropiación y alineación debe venir acompañado de un flujo de recursos financieros y técnicos, además de armonizados y predecibles, por parte de los donantes.

El alcance de la DP está determinado en función del liderazgo que ejerza la región para comprometer a los donantes a realizar esfuerzos paralelos a los que ejecutan los países receptores. Un ejemplo de esto es la posibilidad de tener fondos con rendición de cuentas conjuntas entre los donantes y los receptores.

La DP también debe servir para responder al interrogante de si la ayuda debe conformarse como un instrumento focalizado en la lucha contra la pobreza o si debe concebirse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de aquellos países que la necesitan. La respuesta puede estar

CAPÍTULO V

en dos partes. Por un lado, es necesaria la ayuda en los ODM en la región para superar los problemas más inmediatos. Y por otro, deben incorporarse nuevas temáticas en la agenda de la ayuda con el propósito de salir de la trampa de la pobreza en que han quedado muchos países latinoamericanos y del Caribe.

Algunas de las problemáticas del desarrollo que pueden interesarle a la región y que deben discutirse en el marco de la DP son: I) restricciones comerciales sin compensación; II) ausencia de una regulación multilateral de empresas multinacionales; III) falta de tribunales para el arbitraje equitativo de la deuda externa, IV) débil fiscalidad y baja representación en los órganos de regulación de los países de renta media y V) asimetría en el comercio mundial.

3. ADAPTANDO LA DECLARACION DE PARÍS AL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Contexto

La región es un buen socio para la implementación de la DP. En términos generales, los países que se han adherido a ella se encuentran alineados a sus principios, tienen una capacidad de indicar el avance de las metas, favorecen el apoyo a presupuestos y reconocen la necesidad de lograr una mayor planeación orientada a resultados.

También son muchos los países de la región que han avanzado en los preceptos que propone la DP y que todavía no se han adherido a ella. Este es el caso de Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Uruguay, entre otros, que han acordado con los donantes actividades orientadas a una mayor eficacia de la ayuda.

Los países que han adherido, consideran que la DP ha traído ventajas a ella, notables en la gestión de la ayuda. Entre los beneficios encontrados se destaca: la confianza y el diálogo entre los actores del proceso; el inicio de una programación sectorial; la mejora en los sistemas de información nacional; la concreción de un único documento de planeación que defina, además, las prioridades de cooperación internacional; la importancia de asegurar un mayor equilibrio en la participación de actores, como la inclusión de gobiernos de provincias y municipios, sociedad civil y ONG; y el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

La lectura de documentos sobre la DP así como los borradores de políticas para el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Ghana, 2008) mostraron una ausencia práctica en la ejecución de los principios. Por el momento existe un exagerado acervo de información teórico que adolece de practicidad. El informe de progreso (The Progress Report on Aid Effectiveness) queda corto en la sistematización de lecciones aprendidas.

Los países que no han concretado su adhesión, generalmente los países que tienen mejores niveles de ingreso per cápita, consideran que es necesario ampliar el alcance de la DP. Si bien no critican los principios de la DP, pues además los comparten y tratan de alcanzarlos dentro de sus propios contextos, señalan que no es conveniente otorgarle a la DP el status de política de cooperación internacional, pues limita su alcance y focaliza la ayuda solamente a sus compromisos. Por eso, la DP debe ser considerada como un instrumento para asegurar la eficacia, permitiendo ampliar la agenda de desarrollo con nuevos temas que son más próximos a la realidad del continente, y no como un dogma que determine y condicione la cooperación en los próximos años.

Inputs

De manera general, la región avanza en los sistemas de apropiación del desarrollo. Sin embargo, es urgente trabajar en dos aspectos fundamentales. Por un lado, la apropiación puede terminar siendo un sofisma si no se fortalecen las estructuras de la sociedad civil en el continente. La generación de procesos de desarrollo inclusivos no sólo supone la creación de mecanismos de participación, sino también la consolidación de una sociedad plural y con un alto grado de responsabilidad social (accountability). Por otro lado, es necesario profundizar la descentralización política y administrativa en lo local. La gobernabilidad local viene acompañada de una efectiva transferencia de autonomía a las regiones que en principio son las tomadoras de decisiones de desarrollo. La DP incluye la temática de la "apropiación democrática" pero resulta necesario debatirla a la luz de los avances en la región.

La condición de donantes emergentes es cada vez más una realidad en la región. Chile es un ejemplo de esta tendencia al ser uno de los principales oferentes de cooperación técnica paralela en los temas de nutrición, tecnología, políticas públicas y vivienda en el continente. El aporte de los países emergentes también puede ser visto como un efecto inductor de progreso sobre otros países, lo cual conduce a una mayor estabilidad en el sistema internacional. La DP no reconoce esta realidad al no precisar compromisos frente a la Cooperación Sur - Sur.

La globalización y los fenómenos que la acompañan, como la "paradiplomacia", han generado una serie de oportunidades de acción a los actores locales de los países receptores. Una de ellas es la cada vez más difundida cooperación descentralizada. Este

instrumento sustituye el papel tradicional de los territorios en el sistema de cooperación internacional por uno más proactivo. Esta modalidad de cooperación es bastante dinámica en Latinoamérica y El Caribe. De hecho, la Comisión de la Unión Europea mantiene un diálogo permanente con la región en este tema. Por todas estas razones, la región y en especial el liderazgo colombiano hizo bien en haber motivado el debate para incluir este tema en la declaración del III Foro de Alto Nivel en Accra y sugerir esta modalidad como mecanismo para la triangulación de la ayuda.

América Latina y El Caribe tienen un alto número de países de renta media que presentan importantes déficit social y fragilidad institucional. Los avances que han presentado estos países se caracterizan por ser volátiles y con notables regresiones, especialmente en sus indicadores de desarrollo. Son países profundamente vulnerables a shocks externos y a crisis internas, lo que impide que puedan compensar sus retrocesos sociales y económicos en periodos de expansión. Si embargo, también son países con capacidad de generar bienes públicos regionales y de favorecer desarrollo a otros países una vez ellos mejoren su situación. Este panorama aboga por un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional en apoyar los procesos de desarrollo de estos países y como tal la DP debe ajustarse en torno a esta necesidad.

La DP insta a los signatarios en la necesidad de incluir a la sociedad civil en los procesos de apropiación, sin embargo no habla sobre otros actores locales que son dinámicos en el contexto Latinoamericano y del Caribe. En concreto, el papel que vienen cumpliendo fundaciones del sector privado en la región con estrategias de filantropía estratégica debe ser gestionado y articulado a favor de la eficacia de la cooperación al desarrollo.

CAPÍTULO V

La coordinación de la ayuda en la región se ha realizado a través de dos vías. Algunos países han definido estrategias de reducción de la pobreza –PRS- y otros han definido estrategias de cooperación internacional. La DP propone el primer instrumento, sin embargo, el segundo no es excluyente para favorecer la alineación. Lo importante de la efectividad de la ayuda consiste en lograr que los países receptores prioricen su demanda de cooperación y alineen la ayuda de fuentes bilaterales, multilaterales y de organismos descentralizados.

Se consideran como grandes líneas de concertación en cooperación para el compromiso de mutua responsabilidad los siguientes: I) consolidación institucional, II) inserción en los mercados financieros internacionales y III) acumulación de capacidades tecnológicas.

4. RIESGOS Y RETOS

Riesgos

Existen diferentes puntos de vista en la región sobre el impacto de la DP. Para muchos países de la región la DP no va a cambiar la manera como los donantes destinan la ayuda. Esto en parte explica por qué algunos países han iniciado ejercicios paralelos de coordinación al propuesto por la DP. Para construir un discurso como región, en donde todos los países se sientan incluidos, es necesario generar confianza entre las partes e instar por la implementación de un enfoque pragmático en el cumplimiento de los compromisos. De no ser así, la DP va terminar siendo otro documento más de buenas intenciones.

En ese sentido, dejar la implementación de la DP sin hacer ajustes a la realidad de los países del continente, en especial los países de renta media, puede alterar la efectividad de este instrumento. Por ejemplo, algunos de

los indicadores que propone la DP no tienen importancia para contextos institucionales de algunos países de la región. Es más, los enfoques y las prácticas que algunos países han incorporado, con el fin de modernizar la gestión de la ayuda, no son analizados en los reportes de progreso de la DP.

La ayuda hacia los países de renta media no cuenta con una agenda especializada de desarrollo. Como se vio anteriormente, los ODM, que orientan la cooperación hacia la lucha contra la pobreza extrema, excluyen en parte las necesidades más urgentes de desarrollo de los países de renta media. El riesgo para la cooperación internacional consiste en que los ODM terminen por convertirse en una agenda de desarrollo excluyente pues en lugar de ser complementaria ha terminado por desplazar necesidades legítimas de colectivos de países.

La adhesión y monitoreo de la DP trae ventajas para los países altamente dependientes de la ayuda y costos (falta de reconocimiento y avance en coordinación) para los países que tienen una baja dependencia en la ayuda. Esta dualidad en los incentivos para participar en la DP no permite considerar la eficacia de la ayuda como un proceso de connotación global.

Exigir el compromiso que los donantes especialicen su ayuda en función a las diferentes categorías de los países, puede agudizar la tendencia de preferidos y huérfanos en la política de ayuda.

Los países de la región esperan mucho de la DP, sin embargo no deben sobredimensionar sus expectativas. La DP, al ser un instrumento de carácter declaratorio y no vinculante, debe complementarse con un enfoque pragmático en la implementación de la DP que permita apreciar y validar los avances.

En la actualidad el proceso de monitoreo de la DP es desgastador y complejo, especialmente para su interpretación en el nivel local.

Retos

Para ALC puede ser provechoso especializar la práctica de los donantes con relación a los países beneficiarios de la ayuda. Un ejemplo de ello es la diferenciación institucional realizada por la Comisión Europea frente a los destinatarios de la ayuda. El apoyo que se destina a los países que tienen un ingreso per cápita bajo se conoce como cooperación al desarrollo, que está respaldada por el acuerdo mundial de los ODM, y es gestionada por la Dirección General de Desarrollo. El apoyo dirigido a los países de renta media (que es la mayoría de estados en ALC) se conoce como asistencia exterior y es gestionada por la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Para dar una atención especializada a los países según sus necesidades conviene utilizar la diferenciación que hace el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. La clasificación se da en función de: I) países de renta media, II) países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza, III) países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: falta voluntad, IV) países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: administración pública débil, V) países en conflicto, VI) prioridades políticas y VII) países con necesidades específicas. Esta especialización permite a los donantes usar sus ventajas comparativas en la región.

De igual modo, la región está caracterizada por su heterogeneidad social, económica, política y geográfica. Por lo tanto merece una atención especializada y no grupal. Conviene

dar una diferenciación de apoyo al desarrollo según las necesidades de los países.

El creciente dinamismo que han tomado algunos países de la región como donantes emergentes (Colombia, Chile, México, Brasil, entre otros) merece ser coordinado bajo la DP. No sólo es un tema de interés para ALC. También lo es para el caso de Asia, con países cada vez más interesados en exportar sus experiencias exitosas a otros países (bajo la modalidad de Cooperación Sur-Sur), como es el caso de la India, Egipto, Turquía, Rusia y China.

Es necesario ofrecerle a la DP un valor agregado para los países emergentes de la región. Si bien el ejercicio de la DP es loable e importante, no necesariamente es pertinente para estos países. Es más, las lecciones aprendidas de estos países en torno a la apropiación y consolidación de sistemas nacionales fuertes deben ser sistematizadas para ofrecer marcos de referencia a los países que van hacia la convergencia de estos objetivos. En esta misma línea, se constituye como reto en la región compartir información sobre victorias tempranas y la administración exitosa de la ayuda al desarrollo.

La AOD que se destina a los países de renta media de la región puede ser poco eficiente para alcanzar los ODM, pues el monto per cápita de la ayuda da poco apalancamiento (leverage). La región debe avanzar en torno a los compromisos de la Cumbre de Monterrey sobre financiación al desarrollo y acercar al sector privado, a través de inversión extranjera directa, con el proceso de desarrollo de la región.

La dependencia de la ayuda es baja para los países de renta media. Esto supone que el interés por la ayuda no esté, exclusivamente, afiliada a los recursos financieros sino a su

CAPÍTULO V

aporte político. La DP en el fondo favorece un gran acuerdo político por una mayor efectividad de la ayuda, sin embargo éste no es explícito. El reto se fundamenta en que la región pueda identificar los beneficios o costos políticos de la ayuda con el fin de exigirle en este aspecto a la DP.

La DP abre un desafío sin precedentes en la manera cómo se gestiona la ayuda al desarrollo. En ese orden de ideas, ALC debe ser más activa en los escenarios internacionales con el fin de incluir sus prioridades y necesidades en las agendas de desarrollo global. Buscar un reconocimiento temático e instrumental debe orientar en buena parte los insumos que la región debe mostrar en el IV Foro de Alto Nivel previsto para el año 2011.

Como se ha visto, la Cooperación Sur-Sur ha abierto la posibilidad para que diferentes actores locales se incorporen a los flujos internacionales de cooperación de una manera mucho más fácil.

La ayuda internacional debe caracterizarse por generar un efecto multiplicador y no por ser una fuente de recursos que se acaban en el corto plazo. Por ello, supone un reto para ALC orientar los recursos de la ayuda hacia la inversión de capital físico y humano y no, como muchas veces se hace, hacia el gasto. Es más, muchas veces los flujos de ayuda se orientan a financiar rubros que son responsabilidad del estado. Esta transición sólo puede ser efectiva en la medida que se definan estrategias de generación de capacidades de los actores locales.

Es necesario realizar una evaluación de impacto de la política de cooperación al desarrollo. Además de fijarse en los procedimientos es necesario revisar los beneficios de la misma para el país receptor.

Un reto a debatir consiste en formalizar la creación de una institucionalidad de cooperación en la región, que acerque la coordinación a los beneficiarios del Sur.

La cooperación en ALC, además de ser gestionada por los países donantes, es ejecutada por una serie de agencias operadoras. Los esfuerzos de coordinación en la región no sólo deben ser entre donantes y receptores sino entre todos los eslabones del proceso.

Además de poner en el centro del debate la heterogeneidad de la región y la necesidad de dar una ayuda especializada a los países, es necesario insistir en el tránsito de una focalización país a una focalización al interior de cada país. La idea es mostrar también la necesidad que tienen los países de renta media de recibir ayuda para aliviar sus problemas de pobreza.

Las opciones de política en este caso consisten en, por un lado buscar estrategias de salida de la ayuda, o por otro encontrar nuevas justificaciones y mayor representatividad de los problemas de la región en foros internacionales, todo esto con el fin de vincular más estrechamente la ayuda internacional con el desarrollo de la región.

América Latina y el Caribe deben tomar como propio el liderazgo de un mayor compromiso de ayuda técnica y financiera hacia una región diversa. La condición de poseer la mayoría de países en la categoría de renta media la empoderan para actuar en los escenarios internacionales.

Finalmente, definir responsabilidades concretas supone la eliminación de la frase "todos desean la coordinación, pero ninguno quiere ser coordinado". Por ello, el alcance de la DP depende de hasta donde queramos dejar que la ayuda contribuya al logro de nuestros objetivos de desarrollo regionales.