

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL
EL IMPACTO DE LOS PROCESOS DE ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO
DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA CENTRAL EN EL
PERÍODO 2002 – 2009. ESTUDIO DE CASOS: HONDURAS Y NICARAGUA

PRESENTADO POR:

RHINA MARCELA MÉNDEZ MARTÍNEZ

CLAUDIA MELISSA POCASANGRE MIJANGO

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, 18 DE ENERO DE 2010

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Ingeniero Rufino Quezada

VICE RECTOR ACADÉMICO:

Licenciado Miguel Ángel Pérez

VICE RECTOR ADMINISTRATIVO:

Licenciado Óscar Noé Navarrete

SECRETARIO GENERAL:

Licenciado Douglas Vladimir Alfaro Chávez

FISCAL GENERAL:

Doctor René Madecadel Perla

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Doctor José Humberto Morales

VICE DECANO:

Licenciado Óscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO:

Licenciado Francisco Alberto Granados Hernández

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA:

MSd Jorge Alberto Aranda

CORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:

MRI Efraín Jovel Reyes

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:

Licenciado Óscar Armando Toledo Soriano

Agradecimientos

Son tantas personas a las cuales debo parte de este triunfo, de lograr alcanzar mi culminación académica.

Definitivamente, Dios, mi guía, mi proveedor, mi fin último; sabes lo esencial que has sido en mi posición firme de alcanzar esta meta, esta alegría, a través la cual, podré siempre de tu mano alcanzar otras.

Mis hermanas y mis padres, por darme la estabilidad emocional, económica, sentimental; para poder llegar hasta este logro, que definitivamente no hubiese podido ser realidad sin ustedes.

A todos mis amigos; pasados por ayudarme a crecer y madurar como persona y presentes por estar siempre conmigo apoyándome en todo las circunstancias posibles, también son parte de esta alegría.

A mi compañera de tesis, fuiste un pilar en los ánimos y desarrollo de ésto, gracias por ser parte de este último escalón para poder alcanzar este sueño.

A nuestro querido asesor, Lic. Oscar Armando Toledo Soriano, por toda su comprensión, paciencia y apoyo para finalizar este trabajo de investigación.

Y a todos aquellos, que han quedado en los recintos más escondidos de mi memoria, pero que fueron participes, gracias.

Rhina Marcela Méndez Martínez

Lograr este triunfo académico no habría sido posible sin el apoyo de muchas personas a las cuales agradezco:

A Dios, mi Guía y Proveedor que me permitió alcanzar este logro.

A mis padres, por el apoyo incondicional que me dieron a lo largo de la carrera y que si no fuera por ellos no estaría en el lugar en el que estoy.

A mi hermana, quien ha representando a lo largo de mi vida un modelo a seguir y me ha apoyado siempre de manera incondicional.

A mis amigos, que han estado a mi lado y me han apoyado en todos los buenos y malos momentos.

A mi compañera de tesis, quien ha trabajado arduamente para finalizar este trabajo de graduación.

A nuestro estimado asesor, por toda su paciencia, comprensión y apoyo incondicional.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

Claudia Melissa Pocasangre Mijango

Índice General

	Página
Índice General	i
Índice de cuadros, tablas, gráficos, esquemas y mapas	v
Introducción General	vii
Capítulo 1: La Cooperación Internacional: El historial, los problemas y los desafíos	
Introducción	1
1.1 Historia y Generalidades de la Cooperación Internacional	3
1.1.2 Antecedentes y entorno de la Cooperación Internacional	3
1.1.3 El proceso de descolonización como factor primordial para la puesta en marcha de la cooperación internacional hacia los países menos desarrollados	4
1.2 Generalidades de la Cooperación Internacional	7
1.2.1 Definición de Cooperación Internacional	7
1.2.2 Objetivos y características de la Cooperación Internacional	8
1.3 Historia y Evolución de la Cooperación Internacional	10
1.3.1 Cooperación para el Desarrollo Internacional en los años 60's – 70's	10
1.3.2 Cooperación para el Desarrollo Internacional en los años 80's – 90's	11
1.3.3 Cooperación Internacional y retos a partir del año 2000	13
1.4 Situación Actual de la Cooperación Internacional	16
1.4.1 Comportamiento y tendencias de los cooperantes	16
1.4.2 Tendencias de la cooperación internacional en América Latina	18
1.4.3 Diagnóstico de la cooperación internacional en América Central	23
1.4.3.1 Principales Cooperantes en América Central	23
1.4.3.2 Flujos de cooperación en América Central	23
1.4.3.3 Áreas prioritarias a donde se destina la mayor cantidad de recursos provenientes de la cooperación internacional	27
1.5 Debilidades en la eficiencia y eficacia de la cooperación internacional	32
1.6 Conclusiones capitulares	40

Capítulo 2: Armonización y Alineamiento: Replanteando la gestión de la Cooperación Internacional

Introducción	42
2.1. ¿Armonización y Alineamiento?	42
2.1.1 Apropiación	44
2.1.2 Alineamiento	45
2.1.3 Armonización	46
2.1.4 Gestión por Resultados	47
2.1.5 Mutua Rendición de Cuentas o Corresponsabilidad	48
2.2. Surgimiento de los Procesos de Armonización y Alineamiento	51
2.2.1 Cumbre del Milenio – New York, Estados Unidos de América	57
2.2.2 Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo - Monterrey, Estados Unidos Mexicanos	67
2.2.3 Primer Foro de Alto Nivel de Roma – Roma, Italia	74
2.2.4 Segundo Foro de Alto Nivel de París – París, Francia	76
2.2.5 Tercer Foro de Alto Nivel de Accra – Accra, Ghana	83
2.2.6 Conferencia Internacional de Seguimiento sobre Financiación para el Desarrollo – Doha, Qatar	91
2.3. Estado de los compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de cooperación	92
2.4. Iniciativas a nivel regional para la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional	96
2.4.1 Foro de Especial de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica – Viena, Austria	101
2.4.2 Foro de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional del Sistema de la Integración Centroamericana – Tegucigalpa, Honduras	103
2.5. Estado de los compromisos adquiridos a nivel regional en materia de cooperación	105
2.6 Conclusiones capitulares	107

Capítulo 3: Implementación de los Procesos de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional en América Central. Estudio de Casos: Honduras y Nicaragua

Introducción	109
3.1. Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Caso Nicaragua	110
3.1.1 Historia de la Cooperación Internacional en Nicaragua y puesta en marcha de los Procesos de Armonización y Alineamiento	110
3.1.2 Deuda Externa en Nicaragua	113
3.1.2.1 Alivio o Condonación de la Deuda Externa en Nicaragua	115
3.1.3 Inicio de la Puesta en Marcha de los Procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional	117
3.1.4 Cambios en la Estructura Institucional Interna de Nicaragua y puesta en marcha de Programas y Estrategias como parte de los Procesos de Armonización y Alineamiento	119
3.1.5 La Estrategia para la Reducción de la Pobreza: un elemento esencial en el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación	120
3.1.5.1 Campo de Acción y Actuación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza	123
3.1.5.1.1 Primer pilar: crecimiento económico de base amplia y reforma estructural	124
3.1.5.1.2 Segundo pilar: mayor y mejor inversión en capital humano	125
3.1.5.1.3 Tercer pilar: mejor protección a los grupos vulnerables	127
3.1.5.1.4 Cuarto pilar: gobernabilidad y desarrollo institucional	128
3.1.6 Vulnerabilidad ambiental como tema transversal	129
3.1.7 Análisis sobre los resultados obtenidos a partir de la implementación de las políticas y medidas para el logro de los procesos de A y A	130
3.1.8 Análisis de la situación económica actual de Nicaragua y perspectivas	134
3.1.9 Contexto actual de los procesos de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional en Nicaragua	135

3.2. Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Caso Honduras	140
3.2.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional en Honduras e inicio de la Armonización y el Alineamiento	140
3.2.2 Deuda Externa en Honduras	141
3.2.2.1 Alivio o condonación de la deuda externa en Honduras	143
3.2.3 Iniciativas para la implementación de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional	147
3.2.4. Estructura institucional interna, programas y estrategias de Honduras como principales herramientas para la puesta en marcha de los procesos de A&A	149
3.2.4.1 Campo de acción y actuación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza	150
3.2.5. Políticas y su reestructuración como parte de la puesta en marcha de los procesos de A & A	154
3.2.6. Mecanismos de consulta, coordinación y diálogo para llevar a cabo el cumplimiento del Proceso de A & A de la Cooperación Internacional	159
3.2.6.1 Implementación del Programa Sectorial bajo enfoques en Honduras	163
3.2.7. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP): Elemento esencial en el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación	164
3.2.8. Análisis sobre los resultados de las políticas implementadas para el logro de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional	165
3.2.8.1 Sectores prioritarios y de Enfoque para la Estrategia de Reducción de la Pobreza	170
3.2.9. Análisis de la situación económica actual de Honduras y perspectivas	173
3.3. Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Análisis Regional	175
3.4 Conclusiones capitulares	185
4. Conclusiones Generales	186
5. Bibliografía	188
6. Anexos	

Índice de cuadros, tablas, gráficos, esquemas y mapas

	Página
Mapa 1.1: Períodos de descolonización	5
Gráfico 1.1: Comportamiento de la Cooperación Internacional en 2004	17
Gráfico 1.2: Distribución geográfica de la cooperación internacional 2006-2007	20
Tabla 1.1: Países que reciben mayor flujo de cooperación internacional	21
Gráfico 1.3: Distribución de ingreso de la cooperación internacional 2006-2007	22
Tabla 1.2: Estadísticas de cooperación internacional de Belice	24
Tabla 1.3: Estadísticas de cooperación internacional de Nicaragua	25
Tabla 1.4: Estadísticas de cooperación internacional de Costa Rica	25
Tabla 1.5: Estadísticas de cooperación internacional de Honduras	26
Tabla 1.6: Estadísticas de cooperación internacional de Guatemala	26
Tabla 1.7: Estadísticas de cooperación internacional de El Salvador	26
Gráfica 1.4: Sectores que recibieron mayor flujo de cooperación internacional durante 2006-2007	27
Gráfico 1.5: Sectores destino de cooperación internacional en Belice	28
Gráfico 1.6: Sectores destino de cooperación internacional en Costa Rica	29
Gráfico 1.7: Sectores destino de cooperación internacional en El Salvador	29
Gráfico 1.8: Sectores destino de cooperación internacional en Guatemala	30
Gráfica 1.9: Sectores destino de cooperación internacional en Honduras	30
Gráfica 1.10: Sectores destino de cooperación internacional en Nicaragua	31
Gráfica 1.11: Sectores destino de cooperación internacional en Panamá	31
Gráfica 1.12: Volúmenes de cooperación internacional condicionada	38
Esquema 2.1: Pirámide de la efectividad de la cooperación internacional	48
Gráfico 2.1: AOD total como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) 1980-2008 y proyecciones para 2009-2010	54
Gráfico 2.2: AOD total en billones de dólares (US) 1990-2008 y proyecciones para 2009-2010	55
Gráfico 2.3: AOD neta proporcionada por los miembros del CAD de 1990-2007 y simulaciones de la secretaría del CAD hasta 2010	60
Gráfico 2.4: AOD neta de los miembros del CAD a países menos adelantados, 1990-2006 y aumento necesario hasta 2010	63
Gráfico 2.5: Volumen y porcentaje de las ayudas laterales no condicionadas, 1995 a	

2006	64
Gráfico 2.6: Ayuda: lo que se necesita – lo que se concede	65
Gráfico 2.7: Flujos de cooperación internacional como porcentajes del Producto Interno Bruto para 2006	72
Tabla 2.1: Progresos logrados en siete indicadores de la calidad de las ayudas, 2005 – 2007	81
Tabla 2.2: Clasificación de países centroamericanos de acuerdo a su ingreso para el año 2008	100
Tabla 3.1: Cooperación anual: Modalidad por financiamiento	113
Gráfico 3.1: Índice de pobreza en Honduras durante el período 2001-2007	166
Gráfico 3.2: Producto Interno Bruto en Honduras durante el período 2000-2008	167
Tabla 3.2: Gasto de Honduras orientado a disminución de la pobreza	170
Esquema 3.1: Proceso simplificado de gestión de cooperación	183

Introducción

El presente trabajo de investigación denominado: *El impacto de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional en América Central en el período 2000 – 2009. Estudio de casos: Honduras y Nicaragua*, ha sido realizado por alumnas de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, para optar al grado de licenciatura en Relaciones Internacionales.

La Cooperación Internacional ha sido considerada durante muchos años, como un instrumento promotor del desarrollo económico y social de los países menos desarrollados. Los niveles de pobreza en los países de América Latina para 2008 son de un 33,2% de la población, 182.000.000 de personas. De ellos un tercio, o sea el 12,6%, más de 60.000.000 en pobreza extrema¹.

La dinámica de la cooperación se ha visto también sujeta a una serie de críticas debido al funcionamiento que ha tenido durante los últimos años, demostrando una serie de defectos tanto de las medidas planteadas por los donantes como los resultados de los países socios, visualizándose también una inequitativa participación entre las partes a la hora de tomar decisiones. Es entonces cuando a partir del año 2000 se dan inicio una serie de cumbres, reuniones, foros con la finalidad de crear espacios para que los países socios y comunidad donante unan esfuerzos y tomen decisiones de manera conjunta en búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la cooperación internacional.

Como resultado del esfuerzo iniciado, surgen en distintos países a nivel internacional, sin embargo este trabajo de investigación fijará su atención en la región centroamericana, en donde fueron implementados los *procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional* los cuales tienen como objetivo procurar el aprovechamiento al máximo de la cooperación, actuando por medio de acercamientos entre las partes involucradas tales como: Gobierno, donantes y sociedad civil.

Como resultado, ha habido consensos para iniciar la implementación de medidas como estrategias para la reducción de la pobreza al igual que reestructuraciones a nivel institucional dentro de los países. Sin embargo como se observará más adelante no ha sido fácil sostener e implementar dichos procesos debido a las situaciones que tienen los países en desarrollo en su

¹ Mata, Gustavo: *La pobreza en América Latina*: <http://www.badarkablar.es/?p=783>

mayoría como lo son la inestabilidad política, corrupción entre los más relevantes. Por otro lado también se encuentran por parte de los donantes una serie de aspectos que no facilitan el proceso de cooperación ya que existen diversos proyectos a veces similares que multiplican los esfuerzos, visitas de misiones o evaluaciones continuas al año entre otras.

Es por eso que se desarrollará el presente trabajo de investigación, basándose en el análisis de la situación histórica y actual de la cooperación internacional, el comportamiento de los países en este caso Nicaragua y Honduras como objeto de estudio y la probabilidad de hacer de manera regional la implementación de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional.

En tal sentido, esta investigación ha sido originada a partir de una serie de interrogantes que surgen en el escenario planteado: ¿En qué medida ha contribuido la maximización de los beneficios de la cooperación internacional, obtenida por la implementación de los procesos de armonización y alineamiento, al logro de un verdadero desarrollo económico y social en Honduras y Nicaragua? ¿De qué manera perciben los cooperantes las prioridades en la visión y mecanismos propios de aplicación de los procesos de A&A que tienen los países en vías de desarrollo? ¿De qué manera ha contribuido la puesta en marcha de los procesos de A&A, al fortalecimiento de las bases de las estructuras institucionales que permitan el ordenamiento oportuno y eficaz de la cooperación internacional? ¿En qué medida han contribuido las experiencias de Honduras y Nicaragua, en materia de A&A, para fortalecer el esfuerzo de armonizar y alinear la cooperación internacional en Centroamérica?

A fin de dar respuesta a las interrogantes planteadas respecto a la problemática de esta investigación, se ha establecido un objetivo general y tres objetivos específicos. Debido a que en primer lugar, es necesario indagar en los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional de una manera general, para luego pasar a un análisis específico de los casos en estudio, Honduras y Nicaragua.

Asimismo, como parte de dicho análisis, es primordial conocer los esfuerzos que realizan los países receptores de cooperación internacional, por medio de la adecuación de la estructura institucional y de la aplicación de políticas internas; así como las medidas que toman los cooperantes a fin de incluir los procesos A&A entre sus lineamientos a la hora de brindar la ayuda.

Por lo que, es necesario conocer la posición tanto del cooperante como del receptor a la hora de hacer un análisis objetivo de la implementación de los procesos A&A, y su impacto en los resultados de dicha implementación.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, los objetivos de esta investigación son:

Objetivo General

Analizar el impacto en el desarrollo económico y social que los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional han tenido en Honduras y Nicaragua, y el aporte de los mismos al aprovechamiento de la cooperación internacional.

Objetivos Específicos

- ↪ Dar a conocer la visión y prioridades, tanto de los países receptores de la ayuda como de los cooperantes, como una causa fundamental para la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional, específicamente en Honduras y Nicaragua.

- ↪ Exponer el papel de la estructura institucional y de las políticas internas como parte fundamental en la puesta en marcha de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Honduras y Nicaragua.

- ↪ Explicar el aporte de las experiencias Hondureña y Nicaragüense, al proceso de implementación de los A&A a nivel centroamericano.

La hipótesis general a verificar en la presente investigación es: *El impacto de la implementación de los procesos de Armonización y Alineamiento ha generado un mayor aprovechamiento de la cooperación internacional, lo que ha contribuido a Honduras y Nicaragua al logro de un desarrollo económico y social, apoyando así, el esfuerzo a nivel regional para la puesta en marcha de los mismos.*

A continuación las hipótesis específicas:

- ↪ Las prioridades en la visión y mecanismos propios, en cuanto a la aplicación de los procesos de A&A, que tienen los países en vías de desarrollo, no son las mismas que

perciben los cooperantes dado a que en estos países, los mecanismos de aplicación son nulos o poseen cierta debilidad a la hora de ser implementados.

- ↪ La puesta en marcha del mecanismo de apropiación en cuanto al alineamiento de la cooperación internacional, ha cimentado bases para crear estructuras o reformar a nivel institucional, los elementos necesarios para que este mecanismo posea un ordenamiento oportuno y eficaz.
- ↪ Siendo Honduras y Nicaragua, países pioneros en la implementación de los procesos de A&A a nivel centroamericano, la experiencia de ambos países ha tenido gran relevancia en el esfuerzo que se está realizando actualmente para regionalizar estos procesos en la búsqueda de lograr un aprovechamiento óptimo de la cooperación internacional.

Esta investigación se llevó a cabo a través del *Método Hipotético Deductivo*. Según este método: “un investigador propone una hipótesis como consecuencia de sus inferencias del conjunto de datos (...) es la vía primera de inferencias lógico deductivas para arribar a conclusiones particulares a partir de la hipótesis y que después se puedan comprobar”.

Este método es el “procedimiento o camino que sigue el investigador para hacer de su actividad una práctica científica. Tiene varios pasos esenciales: observación del fenómeno a estudiar, creación de una hipótesis para explicar dicho fenómeno, deducción de consecuencias o proposiciones más elementales que la propia hipótesis, y verificación o comprobación de la verdad de los enunciados deducidos comparándolos con la experiencia. Este método obliga al científico a combinar la reflexión racional o momento racional (la formación de hipótesis y la deducción) con la observación de la realidad o momento empírico (la verificación).”²

Este es el método más adecuado para realizar la investigación, pues se ha planteado una hipótesis general y tres específicas, las cuales explican un fenómeno en particular, el cual es el Impacto de los Procesos de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional en América Central.

² Ochoa, Ana Beatriz. *Métodos de Investigación*. Obtenido de:
<http://www.monografias.com/trabajos11/methods/methods.shtml>

Capítulo 1

La Cooperación Internacional: El historial, los problemas y los desafíos

Introducción Capitular

Desde los inicios del siglo XIX, la palabra *cooperación*, dio paso a todo un movimiento influyente a nivel mundial. Cuando se habla de cooperación de manera amplia, se refiere a todo tipo de relaciones que se establecen entre distintos agentes, las cuales podrían establecerse con el objeto de construir alianzas en temas de seguridad, científico - tecnológico, técnico, humanitario, económico, etc.

Cooperación es una expresión muy común, y en la mayoría de veces queda siempre delimitada por el campo en el que se establecen o desarrollan las relaciones y por los agentes que las conforman; así se habla de cooperación entre gobiernos en diferentes ámbitos.

La dinámica de la cooperación se encuentra reconocida a nivel internacional dentro de la Carta de las Naciones Unidas, instrumento aceptado por todos los países, el cual en su capítulo I dentro de los *Propósitos y Principios expresa la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto y realizar la cooperación internacional como mecanismo de solución de problemas internacionales de índole económico, social, cultural o humanitario, actuando como un centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes entre los Estados.*

Tomando como base un instrumento internacional emanado por los mismos Estados, puede decirse que la cooperación internacional hace referencia al *conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integran el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos*

de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos³.

Durante las últimas décadas, la comunidad internacional ha tenido que solventar una serie de problemas que aquejan a las sociedades del mundo, principalmente en la enorme brecha que existe entre unos países y otros, al hablar de desarrollo.

Los problemas y limitantes que afrontan países en materia económico y social, como es el caso de los menos desarrollados, ha sido uno de los principales temas de interés tratados por la comunidad internacional, dando paso a la adopción de medidas y acciones concretas para hacer frente a estas situaciones adversas que limitan el desarrollo y crecimiento de dichos países, tanto en el ámbito económico como en el social.

En tal sentido, en este primer capítulo se abordarán todos aquellos aspectos generales y antecedentes de la cooperación internacional, y su evolución a lo largo del tiempo, desde el Plan Marshall, como una primera experiencia de cooperación internacional y de movilización de recursos, hasta tiempos contemporáneos, explicando todos aquellos problemas y debilidades por los que ésta ha pasado, así como los desafíos futuros que se tienen que enfrentar, a fin de que ésta cumpla con todos aquellos objetivos para los cuales fue creada.

³ Artículo: *Cooperación Internacional*, elaborado por el Ministerio de Comercio de Colombia:
<http://www.mincomercio.gov.co>

1.1 Historia y generalidades de la cooperación internacional

La actual arquitectura de la cooperación internacional, data de más de medio siglo, siendo víctima de las distorsiones provocadas a partir de la Guerra Fría y más aún con su culminación. Sin embargo, en la actualidad, frente a un nuevo escenario, producto de un nuevo ordenamiento mundial, es hora de hacer un replanteamiento de algunas de las interrogantes respecto al papel que la cooperación internacional juega en el cumplimiento de los desafíos del nuevo siglo.

1.1.2 Antecedentes y entorno de la cooperación al internacional

Con la culminación de la II Guerra Mundial en 1945 y como resultado de las necesidades de reconstrucción, organización política, económica y social de Europa, Estados Unidos anuncia, en el año de 1947, la implementación del *Plan Marshall**, que sería la primera manifestación de cooperación internacional, dentro de la cual se estableció que el 90% del total de los fondos movilizados a Europa, serían en concepto de donación y el 10% restante, en concepto de préstamo concesionario**. Como parte de la concreción de este Plan, fue necesaria la creación de instancias que dieran el seguimiento respectivo a la ejecución de éste. El mismo año, los países beneficiarios (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Turquía, Reino Unido y Alemania Occidental) firmaron el acuerdo de fundación de la *Organización Europea de Cooperación Económica* (OECE; desde 1961 la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*, OCDE) como agencia coordinadora y la *Administración de Cooperación Económica* como la encargada de distribuir y administrar el dinero desembolsado del programa.

El plan tuvo una vigencia de cuatro años fiscales a partir de julio de 1947 y, durante este período los Estados europeos recibieron por parte de los Estados Unidos, un total de 13 mil millones de dólares de la época, así como servicios de asistencia técnica. Este monto fue destinado en un momento en que el PIB anual de los Estados Unidos ascendía a 258 mil millones de dólares⁴, lo que equivale a más del 1% del PIB de este país donante en aquel entonces.

⁴Artículo: *Plan Marshall*: elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall

La ayuda proporcionada por medio de la implementación del Plan Marshall hacia los países europeos, que fue en gran parte gratuita o contra reembolso a largo plazo por parte de los Estados Unidos, tenía también ciertas ideas mezcladas a ésta. El objetivo principal era asegurar los fundamentos económicos, preservar las instituciones y valores de la democracia liberal, instaurando un modelo económico del cual ellos ejercían dominio, además de influenciar y determinar lineamientos dentro de temas como en lo militar, político y hasta cultural de los países. El Plan Marshall representaba una visión respaldada por una estrategia de acción práctica y una herramienta nueva a utilizar.

1.1.3 El proceso de descolonización como factor primordial para la puesta en marcha de la cooperación internacional hacia los países menos desarrollados

Una de las principales consecuencias de la Segunda Guerra Mundial fue el apogeo de los procesos de descolonización, el cual determinó la conformación actual del orden mundial en sus distintos ámbitos: geográfico, económico, político, etc., y por ende, la categoría económica en la que están ubicados, llámense países desarrollados o subdesarrollados.

La descolonización es un proceso por el cual los pueblos que, durante el siglo XIX y comienzos del XX se encontraban sometidos, alcanzan su independencia política de las potencias colonialistas. Este proceso influyó en definitiva, en más de la mitad de la población mundial, principalmente a Asia y África.

* Plan Marshall es el nombre por el que se conoce el Programa de Reconstrucción Europeo anunciado por el entonces secretario de estado norteamericano George Marshall en un discurso en la universidad de Harvard el 5 de junio de 1947.

**Préstamo concesionario es entendido como aquel que se realiza en base la solicitud de un país miembro la cual ingresa al Fondo Monetario Internacional (FMI), otorgando generalmente un préstamo en el marco de un acuerdo, que estipula las políticas y medidas específicas que el país convino en poner en práctica para resolver su problema de balanza de pagos. El país, en consulta con el FMI, elabora el programa económico que sirve de base para el acuerdo y lo presenta en una carta de intención al Directorio Ejecutivo de la institución. Una vez que el Directorio aprueba el acuerdo, el préstamo se entrega normalmente en desembolsos periódicos a medida que se va ejecutando el programa.

Dentro de los motivos que dieron origen a este acontecimiento se encuentra en primer lugar, el propio deseo de los pueblos sometidos para independizarse y la conciencia moral a nivel mundial sobre el tema, quedando plasmadas en instrumentos jurídicos internacionales, tal es el caso de a) la Declaración de los Derechos del Hombre del año 1952, la cual reza que “todos los pueblos tienen el derecho a disponer de sí mismos”, b) una resolución de la ONU del mismo año, que establece que “los Estados miembros (de la ONU) deben tomar las medidas oportunas a fin de preparar a los pueblos para la autonomía o independencia”, c) la resolución 1514 (XV), adoptada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1960, denominada *Declaración de Garantías de Independencia para las Colonias y los Pueblos*, en la que ochenta y nueve países votaron a favor, ninguno votó en contra, y se abstuvieron nueve potencias colonialistas.

Más recientemente, en el año 2000, en ocasión al 40° aniversario de la Resolución 1514, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la resolución 55/146 que declaraba 2001-2010 la *Segunda Década Internacional para la Erradicación del Colonialismo*⁶.

Estos esfuerzos internacionales han sido proclamados por los mismos países que con añoranza solicitaban la administración de sus recursos propios, entre otros para salir adelante con autonomía propia, por la necesidad de legitimar y librar el estancamiento, siguiendo el principio de autodeterminación de los pueblos. En la actualidad el modelo de Estado independiente es reconocido universalmente, y 191 Estados, la mayoría procedentes de este movimiento, forman parte de la Organización de las Naciones Unidas⁷.

⁶Artículo: *Descolonización*, elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia
<http://es.wikipedia.org/wiki/Descolonizaci%C3%B3n>

⁷ Ídem pág. 6.

1.2 Generalidades de la cooperación internacional

1.2.1 Definición de cooperación internacional

Actualmente, muchas personas conciben la cooperación internacional como un acto de caridad y generosidad unidireccional de los países de ingreso alto hacia los de ingreso bajo⁸. Lo anterior además de ser una concepción errada, está muy alejada del verdadero propósito y concepción de la cooperación internacional, ya que más allá de ser una mano de ayuda tendida a otro, la cooperación internacional significa invertir en todas aquellas áreas que mantienen hundidos en la pobreza a todos aquellos países de ingresos bajos, generando así, una verdadera integración global y una ampliación de la prosperidad común.

La palabra *cooperación*, dio paso a todo un movimiento influyente a nivel mundial a partir del siglo XIX, hasta la actualidad. La dinámica de la cooperación se encuentra reconocida a nivel internacional dentro de la Carta de las Naciones Unidas, instrumento aceptado por todos los países de la comunidad internacional, la cual en su primer capítulo, dentro de los *Propósitos y Principios* expresa la necesidad de “mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto y realizar la cooperación internacional como mecanismo de solución de problemas

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La Cooperación Internacional entre una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y desigualdad*, ediciones PNUD, 2005.

*El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para las cuestiones de la cooperación al desarrollo. La OCDE es una organización internacional que agrupa a los países económicamente más fuertes del mundo –actualmente lo componen 29–, y que fue fundada en 1961 para conseguir el crecimiento económico estable de sus miembros, así como su bienestar económico y social. Además, pretendía estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros a favor de los países en desarrollo. Dentro de la OCDE, al CAD le corresponde conseguir que esos esfuerzos internacionales sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados. Se supone que los miembros del CAD tienen algunos objetivos comunes en sus programas de ayuda. Los miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Participan como observadores permanentes: el FMI (Fondo Monetario Internacional), el banco mundial y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

internacionales de índole económico, social, cultural o humanitario, actuando como un centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes entre los Estados”.

Según la OCDE – CAD*, la cooperación internacional consiste en el flujo de recursos hacia países en desarrollo e instituciones multilaterales, suministrado por agencias oficiales, incluyendo el Estado y gobiernos locales o a través de sus agencias ejecutoras.

1.2.2 Objetivos y características de la cooperación internacional

Uno de los objetivos primordiales que tiene la cooperación internacional es la *sostenibilidad*, que constituye una acción para que esta sea eficaz y de esta manera pueda alcanzar un desarrollo en el ámbito social y económico de los países en vías de desarrollo.

Para realizar un buen ejercicio dentro de la cooperación, se busca en un primer plano cumplir ciertos objetivos basados en el respeto mutuo y apoyo entre quienes reciben y quienes brindan la cooperación, en una relación consentida y consensuada, bajo marcos jurídicos o convenios en donde se expresen la forma de mediar y relacionarse, lo cual puede traducirse de manera más específica en los puntos siguientes:

- ↳ Intensificar y canalizar el diálogo político entre socios y cooperantes.
- ↳ Respalda los esfuerzos de los países menos desarrollados en pro de la estabilidad y la prosperidad.
- ↳ Incrementar la cooperación para mejorar el entendimiento mutuo. Esto implica identificar las necesidades de cooperación en el ámbito económico y social a partir del esfuerzo conjunto de países cooperantes y socios; así como la aplicación de mecanismos de monitoreo en los países receptores a fin de asignar eficazmente los recursos.
- ↳ La dirección que se le proporcione a la cooperación constituye un criterio central para la elección y orientación de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros.
- ↳ La existencia de entornos favorables son imprescindibles para el desarrollo de las contrapartes en la organización de procesos apropiados de transición política, económica y social, por medio de las capacidades institucionales.
- ↳ La cooperación debe tener conocimiento de las actividades políticas y operacionales, ya que para determinadas áreas temáticas, se trabaja a nivel político.

- ↪ La cooperación debe ser puesta en marcha de acuerdo a los programas por país o región definida en base a una planificación ya sea a corto, mediano o largo plazo.
- ↪ Los países que obtienen la cooperación deben de ser promotores de su propio desarrollo y ser protagonistas a la hora de manejar la cooperación.
- ↪ Apoyo a los países en la elaboración de políticas y estrategias de acuerdo a sus necesidades.
- ↪ La formación y el desarrollo institucional de los países receptores de la cooperación, constituyen la clave para su fortalecimiento y camino a hacia un buen aprovechamiento de la misma.
- ↪ La cooperación se fundamenta en un enfoque integrado y sistémico, así como en una diversidad de contrapartes que en ésta pueden verse involucrados.

La cooperación se desarrolla en tres ámbitos esenciales: en lo social, económico y político, dentro de cada uno de éstos, se derivan más campos de acción, en los cuales se trabaja por medio de proyectos, como por ejemplo: en el caso del área social, existen, según el CAD, cuatro sectores sociales básicos a los cuales debe de precisarse su interés: 1) *educación básica* (educación primaria, capacitación básica de jóvenes y adultos, y educación de la primera infancia); 2) *salud básica* (atención sanitaria; infraestructura y nutrición básica; control de enfermedades infecciosas; educación y formación de personal sanitario); 3) *programas sobre población y salud reproductiva* (políticas sobre población y gestión administrativa; atención salud reproductiva; planificación familiar; y lucha contra enfermedades de transmisión sexual como el SIDA); y 4) *depuración y suministro de agua* (abastecimiento y depuración de agua)⁹. Como puede observarse dentro de un área específica existen subáreas que merecen atención para poder abarcar y responder en el tema social.

Las formas de cooperación se orientan en función de cinco prioridades: 1) Prevención y resolución de crisis, 2) buena gestión de los asuntos públicos, 3) promoción de los ingresos

⁹ Glosario de términos sobre cooperación al desarrollo y acción humanitaria, elaborado por el Organismo No Gubernamental *Educación en valores. Educación para el desarrollo*: http://www.educacionenvalores.org/article.php3?id_article=1494

y del empleo, 4) mejoramiento de la equidad social y 5) utilización sostenible de los recursos naturales¹⁰.

1.3 Historia y evolución de la cooperación internacional

1.3.1 Cooperación para el Desarrollo Internacional en los años 60's – 70's

La cooperación para el desarrollo, despierta a partir del proceso de descolonización, acaecido durante la décadas de los 60's y 70's, debido a que los nuevos Estados independientes, conformaban los principales beneficiarios de la ayuda internacional, y es cuando, se comienza a dar dicha ayuda por medio de préstamos.

Como parte de estos hechos, se destaca la expansión de la cooperación multilateral, con la creación de bancos regionales de desarrollo, como es el caso del *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)* que tiene como objetivo, la reducción de la pobreza en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia mediante la promoción del desarrollo sostenible con préstamos, garantías entre otros.

Este organismo fue establecido principalmente como un mecanismo para la reconstrucción de Europa y de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, y que luego fue designado por mandato adicional a fomentar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo en África, Asia y América Latina. En un inicio, dicho banco enfocó sus prioridades en proyectos de infraestructura de largo plazo tales como la construcción de carreteras, aeropuertos, y centrales eléctricas.

Desde 1970, los países desarrollados habían reafirmado en varias ocasiones, aunque en distinto grado de compromiso, el objetivo de brindar por medio de la cooperación bilateral y multilateral el 0,7% del PIB. Sin embargo han pasado los años sin ningún ánimo de concretar dicho porcentaje.

¹⁰ Report on Aid Effectiveness: *Focus on Effectiveness*: <http://www.sdc.admin.ch>

1.3.2 Cooperación para el Desarrollo Internacional en los años 80's – 90's

En 1975 la cooperación representaba sólo el 0,36% del PIB, porcentaje que había bajado para el año de 1992 a 0,32%, para llegar al mínimo en 1993 a 0,30%, es decir, menos de la mitad del compromiso adquirido por los países cooperantes.

Durante 1997, el compromiso adquirido ante la comunidad internacional por parte de los países desarrollados durante 1970, disminuyó hasta un 0,22% siendo el monto más bajo registrado en la historia de la cooperación internacional.

Para el año de 1993, los países en desarrollo habían recibido en total US\$55,96 mil millones de dólares, mientras que el cumplimiento del 0,7% del PIB daría como resultado una suma de US\$130,2 mil millones en total, lo cual deja evidenciado que es un número menor a lo realmente esperado por parte de los países cooperantes, al mismo tiempo que demuestra cuán ambiciosa es esta meta.

En 1992, únicamente el 29% de la cooperación internacional estuvo enfocada en el área social, destinando el 8,4% a la enseñanza y 3,7% a la salud y actividades concernientes a la población. Según el PNUD, durante 1989 a 1991, sólo el 16% de la ayuda fue destinada a áreas sociales tales como educación, salud ayuda social, agua saneamiento etc. Sin embargo una buena parte del 16% fue destinado a grandes hospitales y universidades, y solo el 7% fueron destinados a atender los servicios básicos directos a la población como educación básica, salud primaria y acceso a agua potable, entre otros¹¹.

Esta década representa una de las etapas más críticas para la cooperación internacional, debido al endeudamiento externo que los países en vías de desarrollo habían alcanzado. En este entorno empiezan a surgir factores que darían una nueva visión y componentes de la cooperación internacional en los años 90's, debido a la poca confianza por parte de los cooperantes en cuanto al manejo de los recursos por parte e los países

¹¹ Amadeo, E.: *Evaluación de las políticas sociales en América Latina durante los años noventas*, Barcelona, 2003.

receptores. Por otro lado se percibe un total descuido dentro del sector social y el poco involucramiento de los Estados e interés que reflejan por mejorar la atención en esta área.

Es por esto que comienza a surgir un nuevo escenario dentro de la cooperación internacional, caracterizado por las siguientes situaciones:

- ↪ Apertura a nuevos actores cooperantes, tal es el caso de las ONG's, que tienen un mayor involucramiento con la sociedad civil.
- ↪ La fatiga del donante, escépticos en cuanto a la eficacia de la cooperación, esto aunado al desánimo por parte de los países beneficiarios.
- ↪ Búsqueda de apertura de mercados e inversiones extranjeras más que ayuda directa.

Dentro de las causas de la crisis de la cooperación destacan las siguientes:

- ↪ El final del mundo bipolar, implica la desaparición en gran medida de la competición geopolítica que da como resultado ayuda a los países del propio grupo.
- ↪ Los cambios en la fundamentación teórica de la cooperación internacional. Teorías relativas al desarrollo en los años 50 y 60, son abandonadas y se retoman otras visiones más complejas.
- ↪ Dudas sobre la eficiencia de la cooperación; surgen debido a la utilidad con el argumento que enfatiza desequilibrios económicos y la dependencia de los países en vías de desarrollo.
- ↪ Los cambios respecto a los agentes del desarrollo; que en el pasado el Estado era el principal promotor y el que tenía el papel principal en la toma de decisiones y acciones con una visión internacional, por lo que van surgiendo nuevos actores:
 - ↪ Capital privado: como fuente del desarrollo, el cual se multiplicó unas cuatro veces durante 1990.
 - ↪ Las ONG's: que aumentan su ayuda de US\$4,000 millones en 1989 a US\$6,600 millones para 1999.
 - ↪ Los donantes estaban más interesados en asuntos geopolíticos que en el desarrollo como tal de los países en desarrollo.

Comienza durante este período el Estado, el sector privado y la sociedad civil a presentarse como co-protagonistas del desarrollo, lo que conlleva a percibir la cooperación

de una manera más abierta y compleja, capaz de integrar un conjunto de agentes sociales, del donante y del beneficiario en un esfuerzo compartido para promover el desarrollo.

1.3.3 Cooperación internacional y retos a partir del año 2000

La cooperación internacional, como ya se ha revisado a lo largo de este capítulo, ha experimentado una serie de etapas desde su inicio como nueva herramienta de relación entre Estados, mostrando siempre conexión con los acontecimientos a nivel histórico, sin embargo siempre han existido situaciones en las que es visible el apoyo entre Estados, por distintas razones de carácter estratégico, muchas de ellas legítimas y relacionadas con la política exterior de los Estados, tales como: el mantenimiento de áreas de influencia, la necesidad de expandir mercados y, más recientemente, las que tienen que ver con puntos claves que incumben a todos los países como el medio ambiente y el control de inmigraciones, el terrorismo internacional, problemas que traspasan las fronteras y que afectan a ricos y pobres sin distinción.

En un contexto de mundialización e interdependencia, como el que se ha venido desarrollando, han existido transformaciones profundas en las relaciones de los actores, las nuevas nociones de soberanía y la poco alentadora relación entre crecimiento económico y equidad, plantean la necesidad de analizar profundamente las políticas, estrategias, instrumentos y acciones, tanto en los países ricos como en aquellos en situación de pobreza, destinadas a generar desarrollo a través de la estructura según el actual sistema de cooperación internacional¹².

Los grandes problemas de seguridad mundial que movilizan miles de millones de dólares hacia los países en conflicto y destinan otros tantos al presupuesto militar de los países desarrollados, tienen una relación causal con problemas transfronterizos como el crecimiento galopante de la población, disparidades en las oportunidades económicas, degradación del medio ambiente, excesiva migración internacional, producción y tráfico de

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La Cooperación Internacional entre una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y desigualdad*, ediciones PNUD, 2005.

estupefacientes y terrorismo internacional, situaciones que la era de la mundialización ha traído consigo¹³.

Sin embargo, a la hora de hacerle frente a una serie de problemas por medio de la cooperación internacional, algunos gobiernos han hablado de una cierta *fatiga de la cooperación*, planteándose que los países en desarrollo han recibido cientos de miles de millones de dólares, en concepto de ayuda en las últimas décadas y, sin embargo, siguen sin lograr un desarrollo verdadero.

Por otro lado, los países en vías de desarrollo, aunque muchas veces no de forma explícita, a través de sus gobiernos y de otros agentes vinculados a la cooperación, expresan también su inconformidad ante los mecanismos definidos por los países cooperantes.

Problemas como deficiencia en la gobernabilidad, corrupción y la falta de una estructura apta para el fomento y la buena implementación de programas de cooperación internacional, son parte de una cadena de factores que han venido opacando la eficiencia y eficacia de la cooperación.

Dentro de los temas que requieren una mayor atención cuando de cooperación se habla, están los que respectan al financiamiento y la estructura para lograr alianzas que permitan el apego a la responsabilidad y obligaciones compartidas, tanto de cooperantes como receptores de cooperación internacional. Esto conlleva a poner fin a la ayuda condicionada, disminuir la volatilidad de los flujos de asistencia, además de las condiciones impuestas por los donantes. Las estructuras que los países en desarrollo necesitan son más simplificadas en cuanto a la gestión de cooperación con un mayor grado de responsabilidad por parte de todos los que tienen que ver con esta.

La necesidad que tienen los países en desarrollo de recibir recursos financieros externos para sustentar los procesos de desarrollo, ya sea para complementar el escaso ahorro interno y acelerar el desarrollo de sectores claves o para posibilitar el crecimiento que,

¹³ Ídem pág. 13.

junto a otras transformaciones estructurales, propicie el desarrollo, es sin lugar a dudas muy grande. Se visibiliza entonces la necesidad desde cualquier ángulo y lo imprescindible que son los recursos externos, como condición imperiosa, aunque vale la pena recalcar que esto no es un todo para lograr un desarrollo.

Para el año 2000 entonces, se plantean una serie de obstáculos que deben de ser enfrentados, tanto para los países cooperantes como los receptores, además de una serie de requerimientos dentro de los cuales pueden mencionarse los siguientes:

- ↳ Mejorar la cuantía destinada a la cooperación internacional, según el compromiso aceptado internacionalmente de dedicar el 0,7% del PIB, lo cual ha sido hasta la fecha algo incumplido por parte de los países más industrializados del mundo.
- ↳ Puntualizar en la distribución internacional de la ayuda, ya que los países de menor desarrollo relativo son obviamente los más necesitados. Pues bien, los más pobres de ellos sólo reciben un 20% de la cooperación a nivel mundial.
- ↳ Velar por el correcto destino interno de la ayuda que para el caso tendrá que dedicar un porcentaje creciente a los sectores más desfavorecidos de las sociedades en las que actúa. Lo dedicado en cuanto a educación básica, atención primaria, agua potable y nutrición es realmente mínimo. En cuanto a esto es necesario puntualizar en la promoción de estrategias integrales que se necesitan para aumentar su propia autoconfianza como países, fortalecer sus organizaciones y alcanzar así un desarrollo más humano.
- ↳ La calidad de los proyectos tiene que ser vista a partir de una correcta formulación de planes y proyectos bien concebidos y correctamente ejecutados entre las partes. Las recetas iguales no tienen cabida si se toma en consideración que cada país es diferente, y deberá adecuarse la cooperación internacional a esto.

1.4 Situación Actual de la Cooperación Internacional

1.4.1 Comportamiento y tendencias de los Cooperantes

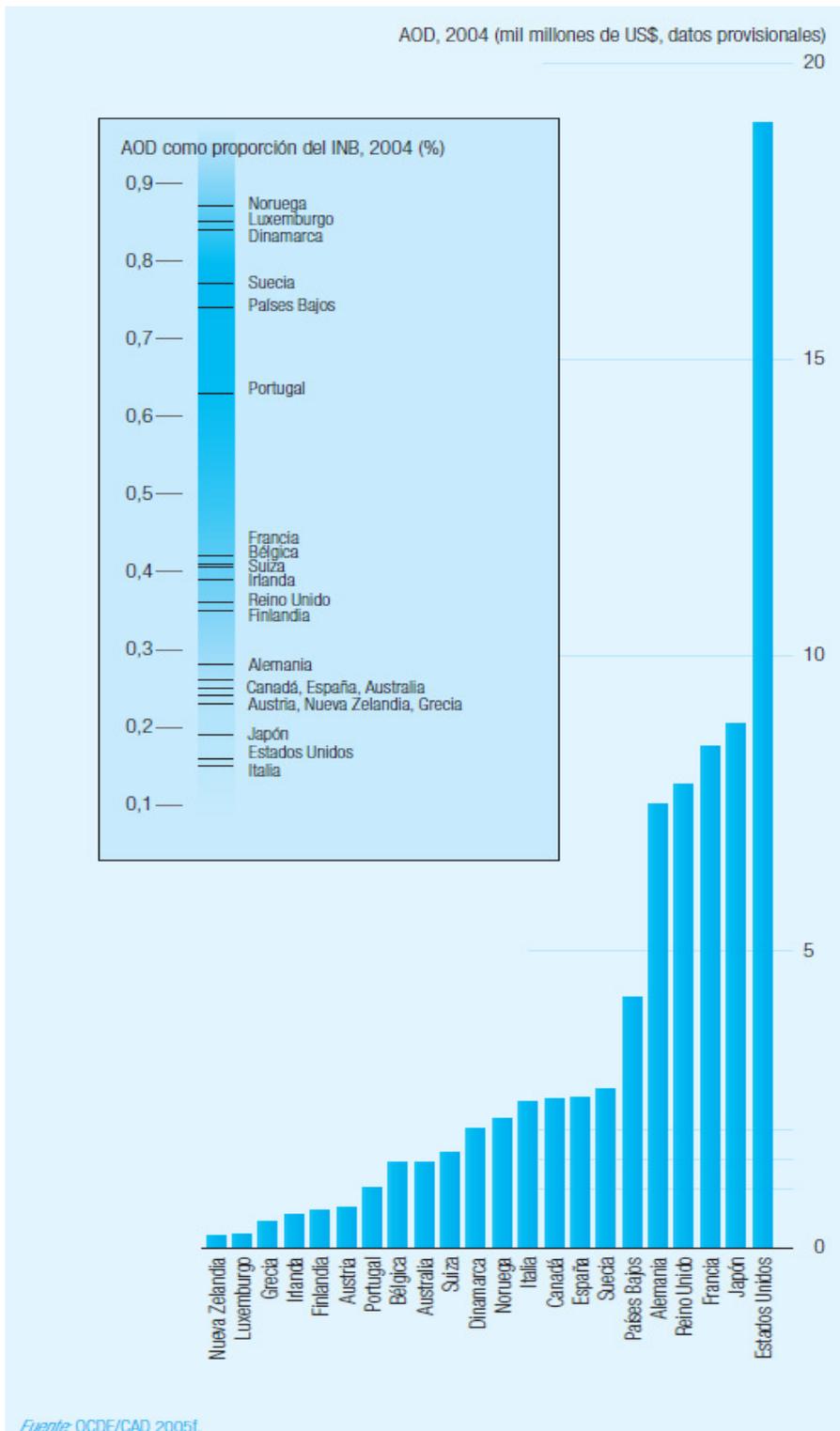
Los flujos de cooperación internacional hacia los países en desarrollo han sido principalmente inestables, influenciados claramente por elementos de la geopolítica, desastres humano-naturales, prioridades globales económicas, entre otros.

Actualmente, los cooperantes internacionales, como parte de los compromisos adquiridos y reafirmados en una serie de Cumbres, Conferencias, Foros y Reuniones de carácter internacional, han acordado como una de las metas más importantes, asignar un 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB)¹⁴ a la asistencia para el desarrollo; meta, calificada por algunos como un tanto ambiciosa, sin embargo, no imposible, ya que el gobierno estadounidense, a través del Plan Marshall, transfirió a Europa un monto equivalente a más del 1% de su PIB, lo cual, de acuerdo a la coyuntura de ese momento, significaba recibir a cambio, la prosperidad y seguridad de los Estados Unidos.

Actualmente, aunque los niveles de cooperación han aumentado, superando el 22% del año 1997, considerado como el punto más bajo en los últimos años, los cooperantes se han comprometido a entregar más ayuda y a mejorar la calidad de la misma. Según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2005, titulado “La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual”, el cumplimiento de las promesas de ayuda ha sido alentador, pero sólo parcial, ya que, en el año 2002, la ayuda finalmente superó el nivel de referencia de 1990. Sin embargo, la recuperación del flujo de ayuda es menos alentadora cuando se evalúa en relación con otros elementos de referencia sobre generosidad. En África Subsahariana, la ayuda per cápita cayó de US\$24 por persona en 1990 a US\$12 en 1999. En 2003, aún seguía estando apenas por el nivel de 1990.

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas: *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 2002.

Gráfico 1.1
Comportamiento de la Cooperación Internacional en 2004



De manera sorprendente, podemos destacar un aspecto singular: algunas de las economías más grandes del mundo, están entre los donantes menos generosos, ya que, según el mencionado informe, sólo un miembro del G8 se encuentra entre los 10 donantes que más aportan, claro está, si su ayuda se mide en relación al porcentaje del PIB que éste aporta.

La situación anteriormente descrita, la podemos comprobar mediante los siguientes datos: Estados Unidos es considerado como el donante más grande del mundo, desde el año 2000 su relación *ayuda – PIB* aumentó en un porcentaje excepcionalmente bajo, pasando de un 0,10% a un 0,16% en el 2004, sin embargo, ha superado a Italia, lo cual no contribuye a que éste salga de la penúltima posición en la tabla de donantes, en términos de la

relación antes descrita. Otro país que presente un importante declive en el aporte en concepto de cooperación internacional, es Japón, que cayó en un 4% en 2004¹⁵.

Sin embargo, entre los países que cumplen la de manera sistemática o incluso superan, la meta establecida por la ONU, podemos mencionar: Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos. Tal y como se puede apreciar en el gráfico, el país que aporta el mayor porcentaje de AOD en relación a su PIB es Noruega, y el que menos, Italia, lo cual nos muestra que la suposición de que los países más ricos son los que más aportaciones realizan, en concepto de ayuda al desarrollo, no es real. Sin embargo, los 15 Estados más ricos de la Unión Europea, acordaron en el año 2005, que la meta mínima de ayuda, en relación al PIB sería de 0,51% para el año 2010, y por otro lado, los 10 miembros más pobres, acordaron como meta, aportar el 0,17% para el 2010 y un 0,34 para el 2015¹⁶.

Otra de las características que está determinando actualmente la dinámica de la cooperación internacional es el surgimiento de una nueva categoría de donantes: las economías en transición de Europa que pasaron de ser receptores a ser donantes de ayuda. Sin embargo, las contribuciones de estas economías, representan un porcentaje mínimo, por ejemplo: el donante más generoso, la República Checa, aporta apenas el 0,1% de su PIB, aunque de esta manera contribuye al alivio de la deuda de muchos países subdesarrollados y al progreso de los mismos.

1.4.2 Tendencias de la cooperación internacional en América Latina

Mientras en el ámbito global se registra un incremento en la cooperación internacional y los focos geográficos y los grandes temas de interés se replantean, América Latina y el Caribe como región de destino de cooperación para el desarrollo, parecería que va progresivamente saliendo de las prioridades estratégicas de muchos países donantes y por tanto, los flujos hacia el desarrollo de esta región registrarían una tendencia a reducirse. Si bien a inicios de la década de los 90, la ayuda hacia la región creció (mientras descendía en

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La Cooperación Internacional entre una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y desigualdad*, ediciones PNUD, 2005.

¹⁶ Ídem pág. 18.

otras regiones), hacia fines de la misma década era clave el declive llegando a alcanzar su nivel más bajo en términos reales en contraste con el lento pero sostenido crecimiento de la cooperación internacional para otras regiones.¹⁷

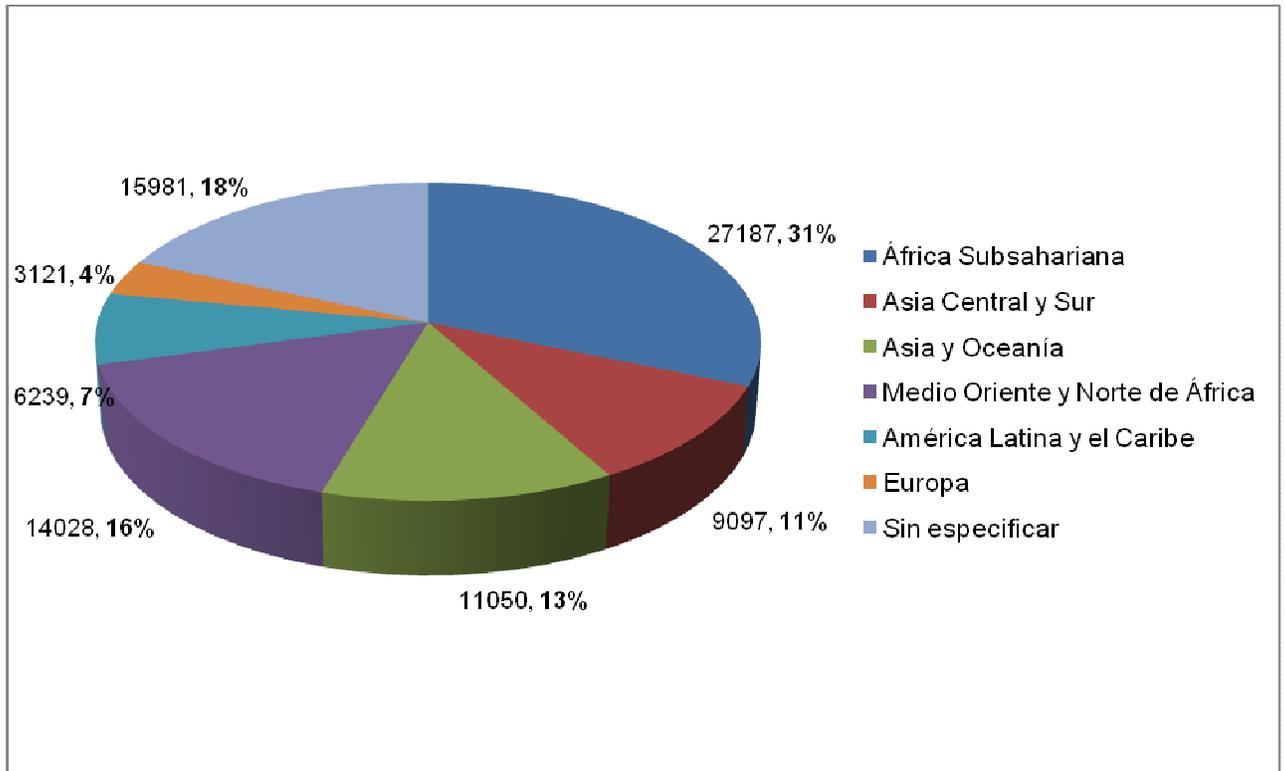
Actualmente, entre los principales donantes para América Latina y el Caribe se encuentran Estados Unidos, Japón, España, Alemania, la Comunidad Europea y Holanda. De éstos, según las estadísticas promedio de OCDE – DAC para 2006-2007, aquellos que han destinado una mayor proporción de su ayuda para América Latina y el Caribe son: *España* (41.11%), cuyos principales receptores son El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Honduras, para el caso de Holanda (9%), Nicaragua, Guatemala, Colombia, Brasil y Perú, para *Estados Unidos* (11.2%), para el caso de Alemania con (8%) Nicaragua, Brasil, Perú y Colombia, y *Canadá* destinando un 14% de su cooperación para la región¹⁸. Otro país que también ha sido un importante cooperante en América Latina es Japón, quien durante los últimos años, ha tenido como principales países receptores de la ayuda a Perú, Brasil y Honduras.

En términos reales, el promedio anual de los 90's fue de 5,623 millones de dólares (11% del total de la AOD), mientras que a inicios de la siguiente década descendía a 5,112 millones y convirtiéndose la región en la penúltima en prioridad. Parecería ser que en el marco de la actual configuración y prioridades del sistema de cooperación y el declarado enfoque en la eliminación de la pobreza son menores. Parecería también que la agenda de la seguridad se impondría en la región. Esta cifra nos demuestra una vez más, que la mayor parte de la cooperación internacional a nivel mundial, se concentra en los países africanos y, de acuerdo a la coyuntura actual, es decir, por los conflictos armados, que han tomado lugar en los países del medio oriente, grandes flujos de ayuda se han transferido a estos países.

¹⁷ Negrón, F.: *Tendencias de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe*, 2005

¹⁸ Página de la OCDE: *Listado de países receptores de ayuda internacional*:
http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html#Z

Gráfico 1.2
Distribución Geográfica de la Cooperación Internacional
2006 – 2007 (En millones de US\$)



Fuente: OCDE, www.oecd.org/dac/stats

Según el gráfico titulado *Distribución Geográfica de la Cooperación Internacional*, para 2006 – 2007, América Latina y el Caribe, únicamente recibió el 7% del total de la cooperación internacional repartida en todo el mundo, cifra que equivale a US\$6,239 millones de dólares. Contrariamente, África Subsahariana recibió el 31% de la cooperación internacional, la cual equivale a US\$27,187 millones.

La distribución geográfica de la cooperación internacional según la OCDE, demuestra por continentes que según las estadísticas promedio para el año 2006-2007, África y Asia siguen recibiendo una mayor porción de la ayuda, tanto en términos absolutos como relativos, tendencia que se había venido presentando desde el año 2001, esto debido principalmente a las nuevas prioridades que los países cooperantes otorgan a las repúblicas de Europa del Este y a Irak; y a que gran parte de naciones latinoamericanas se han

reubicado en la categoría de países de ingreso medio, lo cual significa que en términos económicos, estos países ya no son considerados como pobres, concentrando así, la mayor parte de su ayuda en regiones con mayores índices de pobreza como el África subsahariana.

En tal sentido, los diez países que reciben mayores flujos de cooperación, según la OCDE DAC para los años 2006 – 2007, son los siguientes:

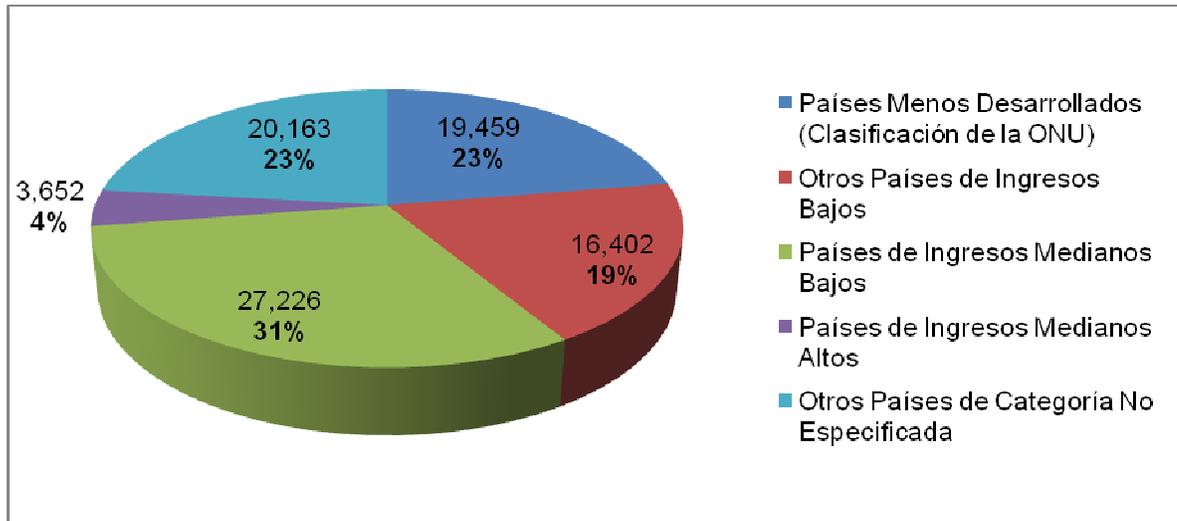
Tabla 1.1
Países que reciben mayor flujo de cooperación internacional

País	En millones de US\$
1. Irak	8 752
2. Nigeria	6 488
3. Afganistán	2 699
4. China	2 411
5. Indonesia	2 245
6. Camerún	1 836
7. India	1 732
8. Sudán	1 595
9. Vietnam	1 568
10. Tanzania	1 415

Fuente: OCDE, www.oecd.org/dac/stats

Este comportamiento, no sólo está determinado por la necesidad que el cooperante considera que tiene el país o región a la cual se destinará la ayuda, sino que también se define a partir de la categoría a la cual pertenece un país receptor, según su ingreso: a) ingresos bajos, b) ingresos medianos bajos, c) ingresos medianos altos y d) ingresos altos. Al respecto, de acuerdo a las mencionadas categorías, la cooperación se divide de la siguiente manera:

Gráfico 1.3
Distribución por Ingreso de la Cooperación Internacional
2006 – 2007 (En millones de US\$)



Fuentes: OCDE, www.oecd.org/dac/stats

Tan importante como es el registro de las tendencias en torno a los flujos y composición que comporta la cooperación internacional, es el debate sobre la eficacia de la ayuda. Según el informe de la ALOP¹⁹, algunos de los males que aquejan el sistema y que impactan sobre las posibilidades de la ayuda de responder a las necesidades reales de los países están la lentitud en la ejecución de los programas, los altos costos administrativos, la ayuda ligada a compras de bienes y servicios de países cooperantes, así como la limitada participación de los países y de la población beneficiaria en la definición de políticas, los cuales se ahondarán al final de este capítulo.

¹⁹ Informe: *Realidad de la Ayuda*, elaborado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, 2007.

1.4.3 Diagnóstico de la cooperación internacional en América Central

1.4.3.1 Principales cooperantes en América Central

Según datos de la OCDE²⁰, para los años 2006 y 2007, los principales cooperantes para América Central fueron España, Estados Unidos, la Comisión Europea y Japón, inyectando grandes flujos de cooperación internacional. Como un estimado promedio, España proporcionó casi US\$500 millones en dichos años. Asimismo, América Latina figura como la región principal a la cual España destina cooperación internacional, aportando un total de US\$1 071 millones²¹.

Por otro lado, Estados Unidos sigue muy de cerca a la cooperación española, ya que aportó aproximadamente US\$400 millones a los países de América Central, en concepto de cooperación bilateral, sin embargo, Latinoamérica y el Caribe ocupa el cuarto lugar de las regiones que mayor flujo de cooperación estadounidense recibe, ya que es el Medio Oriente y el norte de África, su principal receptor, debido principalmente a las operaciones de reconstrucción en Afganistán e Irak, después de conflictos armados en ambas naciones.²²

Finalmente, según la OCDE, la Comisión Europea y Japón, aportaron para 2006 – 2007 importantes cantidades de recursos a la región, aproximadamente US\$200 millones y US\$250 millones, respectivamente; siendo éstos cuatro países los principales cooperantes para América Central. Sin embargo, a pesar de las grandes sumas que los países desarrollados destinan en cooperación internacional, lejos están de llegar al objetivo planteado por Naciones Unidas: aportar el 0.70% de su PIB, ya que para el año 2006, el promedio aportado por todos los cooperantes alcanzó apenas un 0.47%.²³

²⁰ Presentados en Anexos, del 3 al 9

²¹ Ver Anexo 10

²² Ver Anexo 2

²³ Ver Anexo 3

1.4.3.2 Flujos de Cooperación en América Central

Actualmente, la cooperación internacional en América Central, tiene un comportamiento heterogéneo, ya que a pesar de que los países de la región comparten características y situaciones similares, al hablar de cooperación internacional y principalmente en cuanto a los flujos que cada uno de estos países recibe cada año, existen notables diferencias.

Según las estadísticas de la OCDE y el Banco Mundial, para el año 2006, Nicaragua²⁴ recibió US\$740 millones, y Belice²⁵, para el mismo año, recibió únicamente US\$8 millones, lo cual refleja una abismal diferencia entre ambos países en cuanto a la cooperación recibida, convirtiendo así, a Nicaragua, en el país centroamericano que más cooperación internacional recibió en dicho año, y por el otro lado, a Belice, en el que menos recibió. Dicha situación responde a una serie de condiciones, entre las cuales podemos mencionar: 1) Nicaragua es considerado el segundo país más pobre de América, 2) posee una alta proporción de población viviendo en condiciones de extrema pobreza, 3) un importante endeudamiento interno y externo, 4) gran dependencia de la cooperación internacional, y 5) caracterizarse por ser una economía de escaso crecimiento,²⁶ entre otras.

Tabla 1.2
Estadísticas de Cooperación Internacional de Belice

	2005	2006	2007
AOD neta (en millones de US\$)	12	8	23
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	55%	40%	32%
AOD neta / PNB	1.2%	0.7%	2.0%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

²⁴ Página del Banco Mundial: www.oecd.org/dac/stats

²⁵ Ídem pág. 24.

²⁶ Jané, E.: *Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua*, Barcelona, España, 2004.

Tabla 1.3
Estadísticas de Cooperación Internacional de Nicaragua

	2004	2005	2006
AOD neta (en millones de US\$)	1 235	740	733
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	74%	66%	23%
AOD neta / PNB	28.7%	15.4%	13.9%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Por otro lado, Costa Rica es el segundo país que menos cooperación recibe en América Central, tal y como se demuestra en el siguiente cuadro, las cantidades son menores a las destinadas en los otros países exceptuando a Belice, ya que el monto recibido entre el período de 2005 -2007 fue de US\$35.33 millones de dólares, en su mayoría el tipo de cooperación recibida es no reembolsable.

Tabla 1.4
Estadísticas de Cooperación Internacional de Costa Rica

	2005	2006	2007
AOD neta (en millones de US\$)	29	24	53
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	87%	89%	96%
AOD neta / PNB	0.2%	0.1%	0.2%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Asimismo, seguidos a Nicaragua, los países que reciben mayor cantidad de cooperación internacional están: Honduras, que durante el 2006 recibió un total de US\$587 millones y Guatemala, que recibió durante el mismo año US\$484 millones, lo cual significa que los tres países mencionados recibieron en el 2006, el 90% del total de la cooperación internacional de toda Centroamérica.

La gran participación que tiene la cooperación internacional dentro de las economías de los países centroamericanos es muy notable a la hora que los gobiernos implementan planes o proyectos en beneficio de los sectores que necesitan atención.

Tabla 1.5
Estadísticas de Cooperación Internacional de Honduras

	2005	2006	2007
AOD neta (en millones de US\$)	691	587	464
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	66%	65%	63%
AOD neta / PNB	7.5%	5.7%	4.0%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Tabla 1.6
Estadísticas de Cooperación Internacional de Guatemala

	2005	2006	2007
AOD neta (en millones de US\$)	254	484	450
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	87%	92%	92%
AOD neta / PNB	0.9%	1.6%	1.4%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Tabla 1.7
Estadísticas de Cooperación Internacional de El Salvador

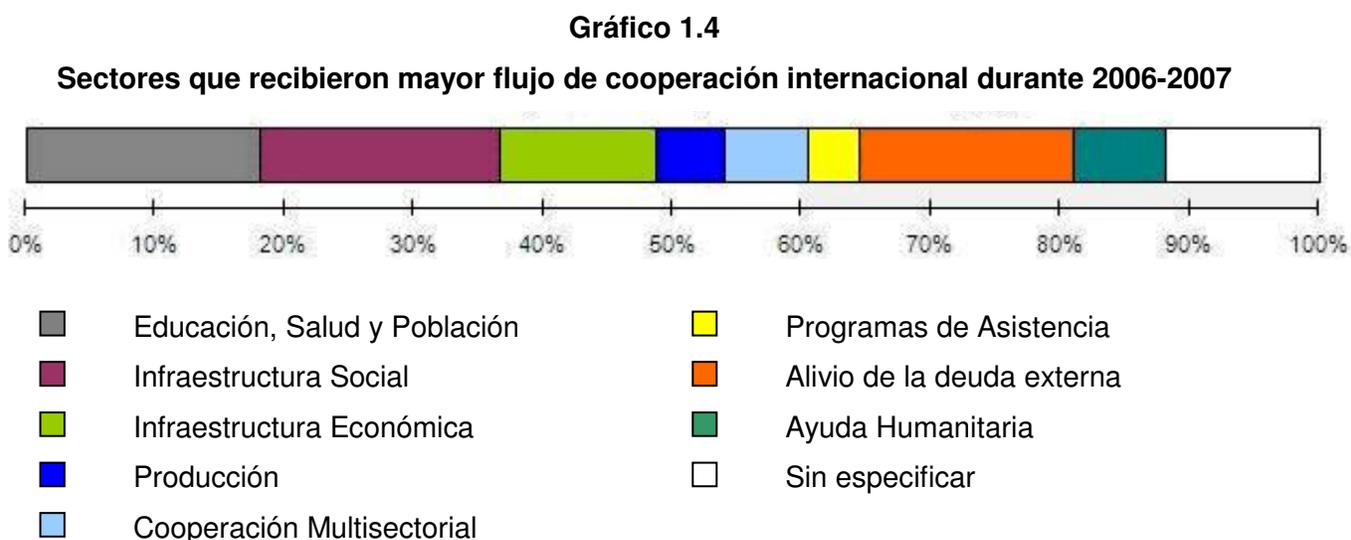
	2005	2006	2007
AOD neta (en millones de US\$)	199	157	88
Ayuda bilateral compartida (AOD neta)	83%	96%	83%
AOD neta / PNB	1.2%	0.9%	0.4%

Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Sin embargo, tal y como se puede apreciar en los cuadros sobre estadísticas de cooperación de Honduras, Guatemala y El Salvador, el porcentaje de ayuda bilateral compartida es muy alto, incluso arriba del 66%, lo cual indica que la contribución a los presupuestos nacionales es alta y que en consecuencia, no permite a los países realizar una planificación eficaz de acciones a largo plazo encaminadas a reducir los problemas de cada país, por no contar con recursos económicos estables.

1.4.3.3 Áreas prioritarias a donde se destina la mayor cantidad de recursos provenientes de la cooperación internacional

A nivel mundial, existen varios sectores dentro de los cuales la cooperación tiene una gran relevancia. En tal sentido, a continuación se presentan los sectores que recibieron mayores flujos de cooperación para el período 2006-2007:



Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Tal como puede apreciarse en el gráfico anterior, los principales sectores que recibieron cooperación durante el período 2006-2007 fueron los enfocados a educación, salud y población, infraestructura social y alivio de la deuda externa. Por lo que, se demuestra una mayor importancia por elevar las cifras e índices de los sectores sociales, respecto a otros que han recibido una menor cantidad de recursos, como el apoyo a programas de asistencia, producción y ayuda humanitaria. Esto se puede interpretar de

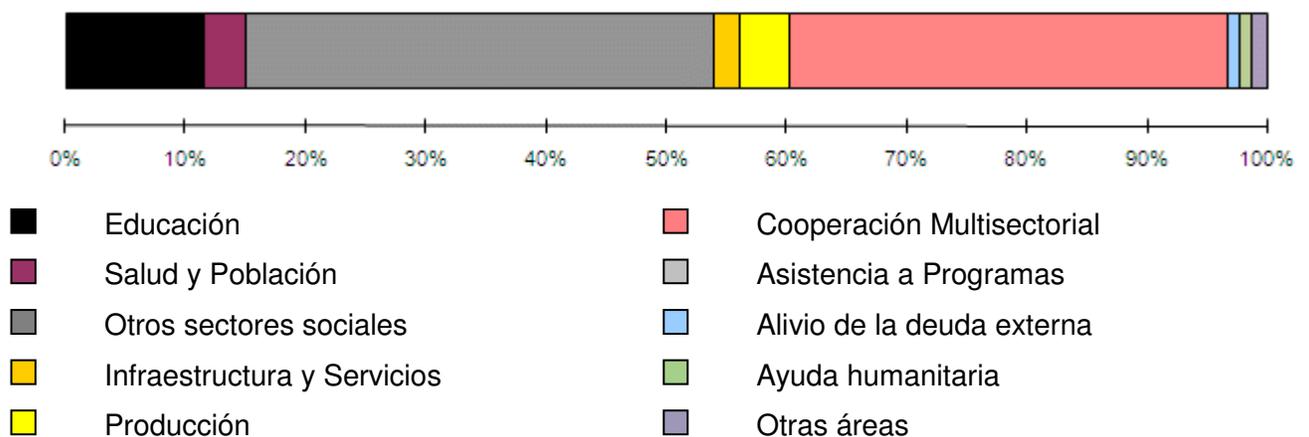
manera positiva, ya que demuestra que después del olvido en el que se habían tenido a los sectores sociales, de acuerdo a las prioridades establecidas en la agenda internacional en las décadas pasadas, la comunidad internacional ha devuelto la importancia que le merece a través de distintas iniciativas, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales comprometen a los países a destinar recursos económicos y enfocar esfuerzos para el cumplimiento de los mismos.

En cuanto a las áreas a las cuales se destinan los mayores flujos de cooperación internacional en América Central, cada país sigue una tendencia diferente, la cual se determina de acuerdo a una serie de factores, ya sea por las áreas en las que el donante cree que deben destinarse los recursos o en las que el receptor lo considera necesario.

Al respecto, se detalla a continuación, las áreas a las cuales, cada país centroamericano, destinó los recursos provenientes de cooperación internacional en el período 2006 - 2007:

↳ *Belice*, destina los recursos de cooperación internacional, en primer lugar a *sectores sociales*, en segundo lugar a *cooperación multisectorial* y en tercer lugar en *educación*.

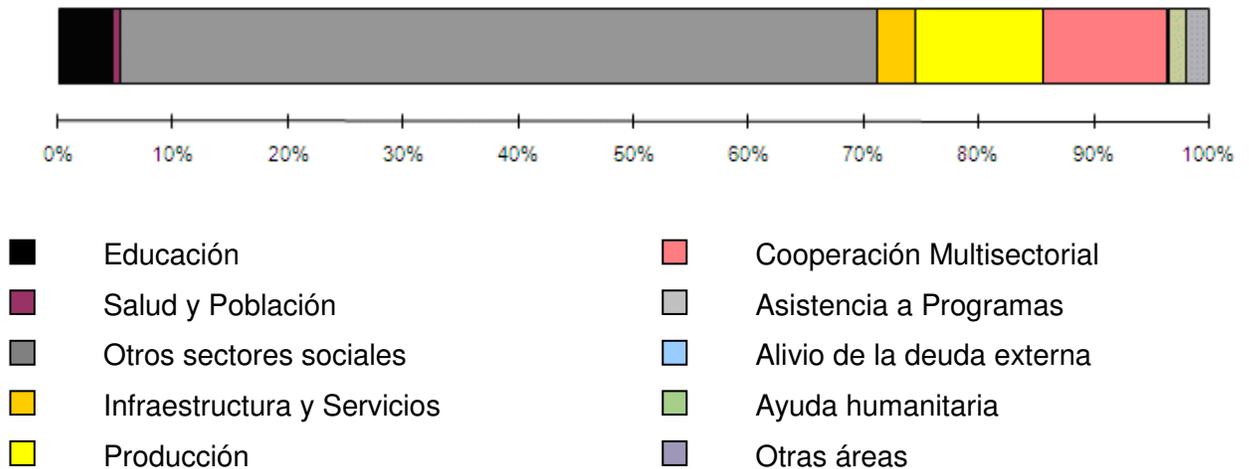
Gráfico 1.5
Sectores destino de cooperación internacional en Belice



Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ *Costa Rica*, los destina, en primer lugar a *sectores sociales*, en segundo lugar a *cooperación multisectorial* y en tercer lugar en *producción*.

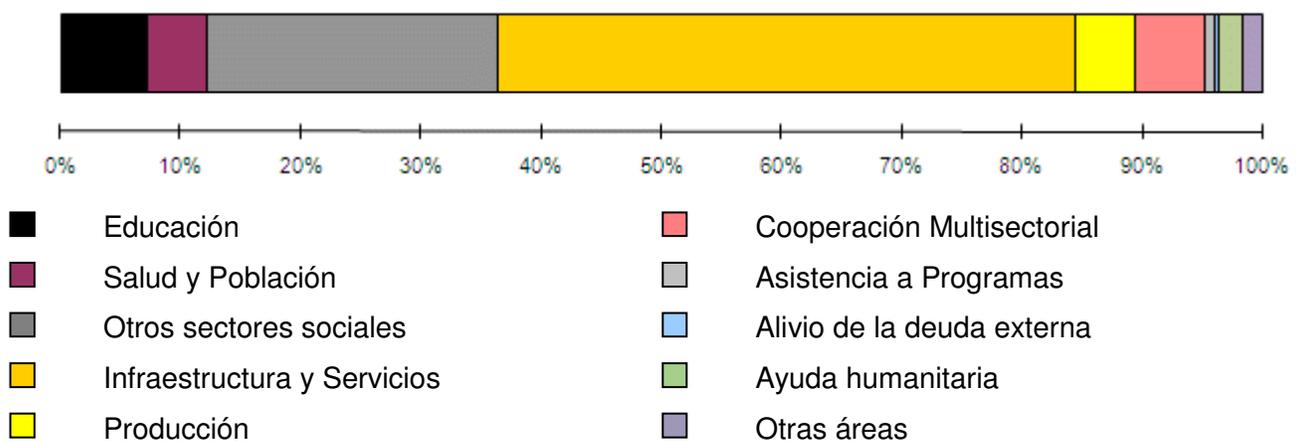
Gráfico 1.6
Sectores destino de cooperación internacional en Costa Rica



Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ *El Salvador*, los destina, en primer lugar a *infraestructura y servicios*, en segundo lugar a *sectores sociales* y en tercer lugar en *cooperación multisectorial*.

Gráfico 1.7
Sectores destino de cooperación internacional en El Salvador

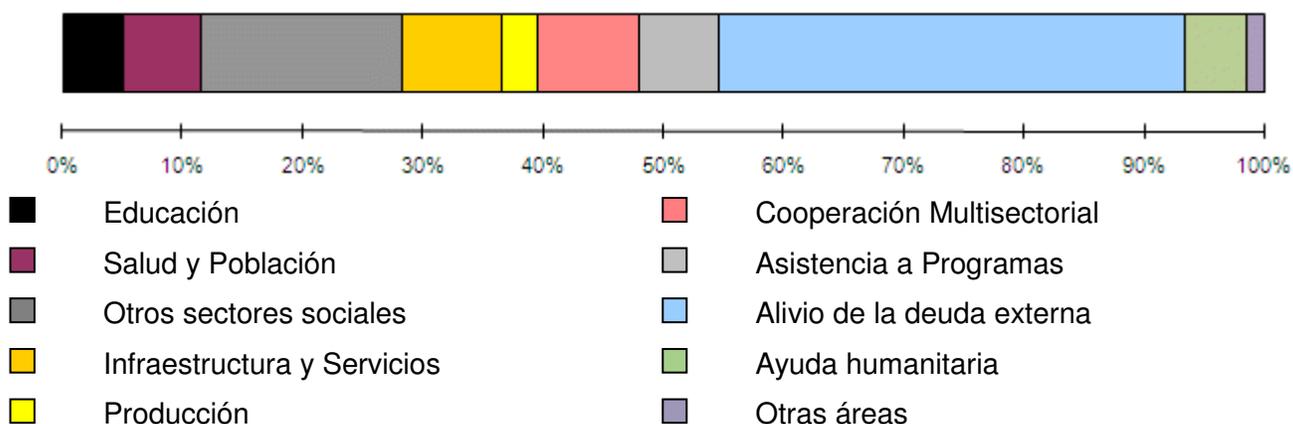


Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ Guatemala, los destina, en primer lugar a *minimizar la deuda externa*, en segundo lugar a *sectores sociales* y en tercer lugar en *producción*.

Gráfico 1.8

Sectores destino de cooperación internacional en Guatemala

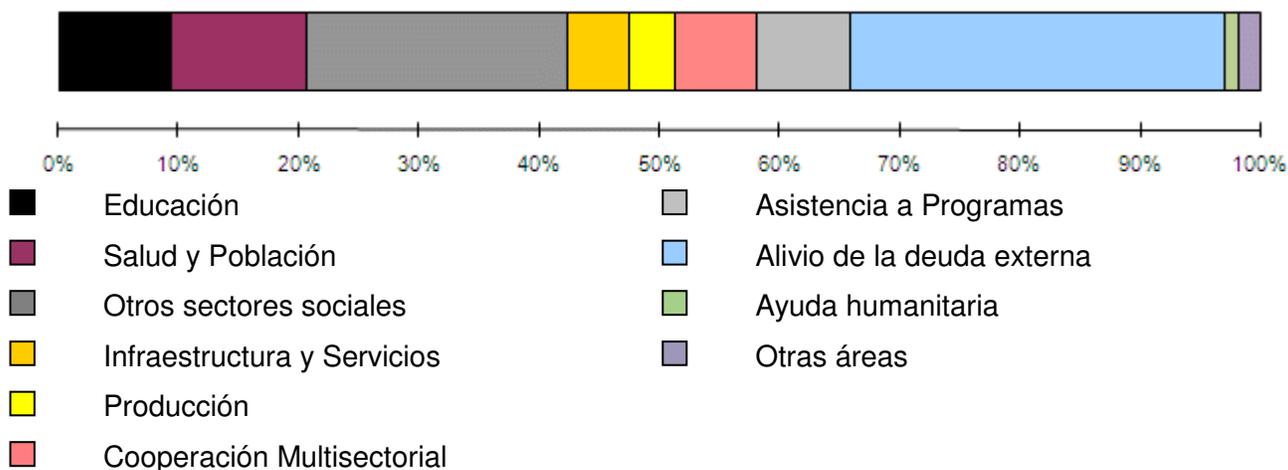


Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ Honduras, los destina, en primer lugar a *infraestructura y servicios*, en segundo lugar a *sectores sociales* y en tercer lugar en *salud y población*.

Gráfico 1.9

Sectores destino de cooperación internacional en Honduras

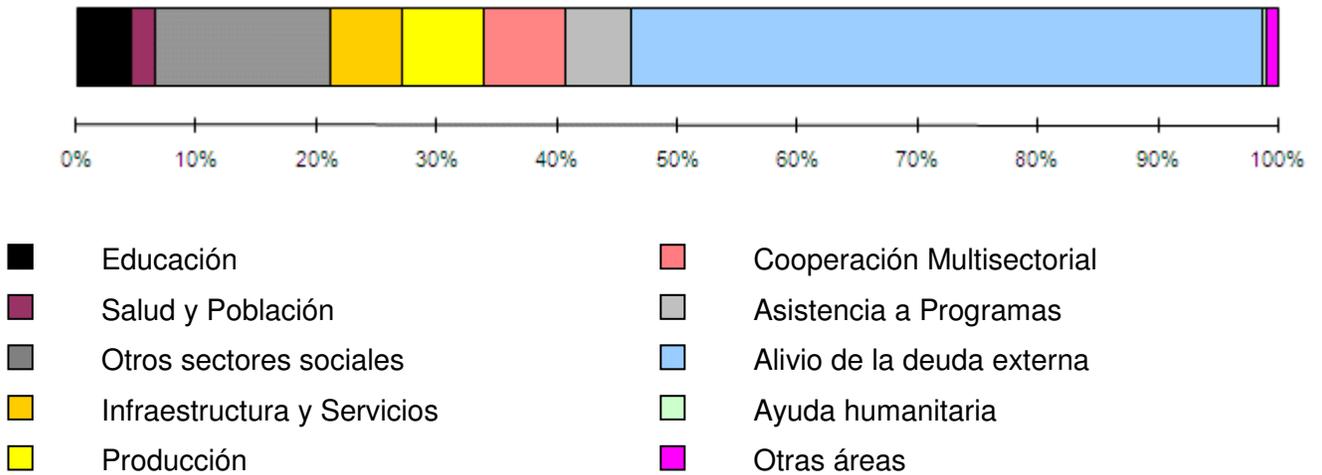


Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ Nicaragua, los destina, en primer lugar a *minimizar la deuda externa*, en segundo lugar a *sectores sociales* y en tercer lugar en *producción*.

Gráfico 1.10

Sectores destino de cooperación internacional en Belice

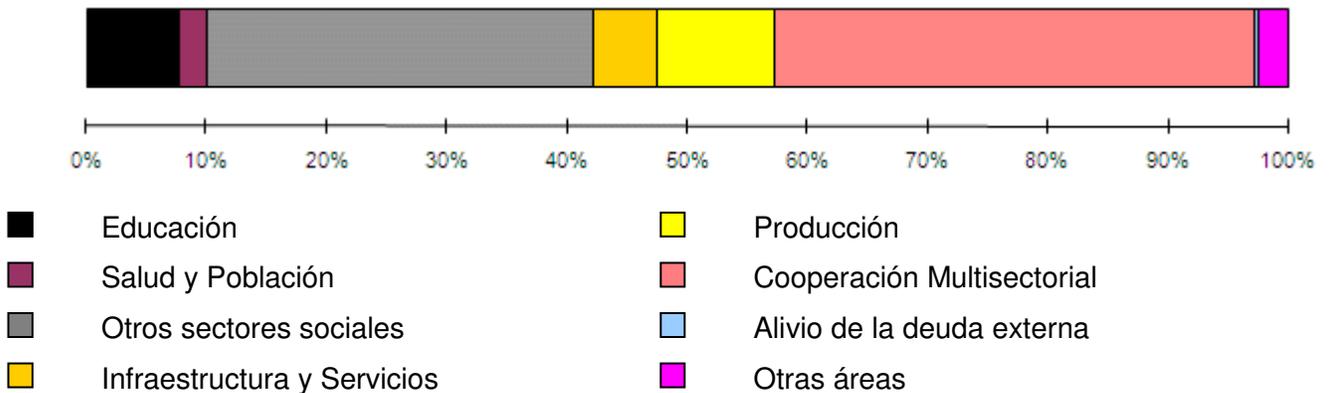


Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

↪ Panamá, los destina, en primer lugar a *sectores sociales*, en segundo lugar a *cooperación multisectorial* y en tercer lugar en *producción*.

Gráfico 1.11

Sectores destino de cooperación internacional en Panamá



Fuente: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

De acuerdo a lo anterior, muchos países coinciden en darle un lugar privilegiado a determinados sectores, como por ejemplo, el social, sin embargo, no todos, a nivel regional, concuerdan en destinar los recursos a las mismas áreas, debido a que, los sectores prioritarios se determinan tomando como punto de partida las necesidades y/o carencias percibidas.

1.5 Debilidades en la eficiencia y eficacia de la cooperación internacional

El concepto de cooperación como tal, lleva inmersa una parte de política exterior, de la que muchos países u organismos han hecho uso, implementado la ayuda de manera estratégica, de acuerdo a sus intereses. Generalmente, un país o grupo de países donantes trasladan la ayuda hacia el país beneficiario o receptor de ésta; siendo un proceso más unidireccional, dejando a un lado la relación que debe de existir entre donantes y receptores a la hora de hacerle frente a una determinada situación, para así satisfacer ciertas metas.

La cooperación, no sólo se trata de la parte de financiación de proyectos destinados al desarrollo de sectores importantes, sino también de la parte de construir una verdadera asociación que facilite la construcción de consensos en cuanto a prioridades, beneficios y reciprocidad para el logro de metas comunes; ya que los actores que intervienen en la implementación de la cooperación, no actúan de manera aislada; por un lado el donante, trabaja con el gobierno receptor de la ayuda (ya sea central o local), y por el otro, también trabaja con otros donantes, ya que muchas veces varios donantes trabajan en una misma área.

Actualmente, los limitados logros del trabajo de la cooperación se deben, al hecho de que priman "las relaciones económicas y comerciales" por encima de un "enfoque humanista y democrático". Intereses de países donantes o de empresas de esos países en sectores económicos primordiales, contradicen la agenda social tanto nacional como internacional y generan una situación casi incoherente: algunos cooperantes apoyan proyectos rechazados por la sociedad civil, mientras aprueban pequeños fondos que atenúan una parte de las

necesidades básicas de las mismas. Es el caso, entre otros, del apoyo incondicional otorgado por Canadá a la minería de metales a cielo abierto en Guatemala.²⁷

Lo cual significa que en estos casos, la cooperación se desenvuelve de manera ambigua, es decir, afirma combatir la pobreza y los problemas de carácter social, pero apoya la explotación de los recursos naturales.

Trabajar a nivel mundial por el aumento de los flujos de cooperación internacional que los donantes transfieren al receptor, no es la única tarea de los organismos competentes, también es necesario e imperativo contar con las condiciones para que la ayuda sea más eficiente, esto significa, lograr mayor previsibilidad, reducir la excesiva condicionalidad, aumentar la armonización entre donantes y terminar con la ayuda vinculada, entre otros.

Actualmente, el esfuerzo por lograr que la cooperación internacional cumpla con los objetivos y las metas planteadas, se ha visto distorsionado por una serie de factores, los cuales describiremos a continuación:

- a) *La imprevisibilidad y volatilidad de la ayuda.* La planificación eficaz de acciones encaminadas a la reducción de la pobreza en los países con ingresos bajos, requiere de flujos de ayuda que sean estables y previsibles. Sin embargo, en los países con ingresos bajos, cumplir con este requisito, es particularmente crítico, ya ingresos y al presupuesto fiscal. Esto significa que las variaciones en los flujos de la cooperación, pueden desgastar la gestión presupuestaria, constituyendo así, una amenaza para el abastecimiento de los servicios básicos a los beneficiarios de la ayuda. Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD, una investigación en varios países muestra que la ayuda es mucho más volátil que el PIB o el ingreso fiscal: en promedio, 40 veces más volátil. Dicha volatilidad podría no representar un problema si las promesas de los cooperantes se tradujeran en grandes flujos de ayuda, sin embargo, existe una gran brecha entre lo prometido y lo entregado, desencadenándose así, una “crisis de la

²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe de Desarrollo Humano, *La Cooperación Internacional entre una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y desigualdad*, ediciones PNUD, 2005.

ayuda”, la cual deberá ajustarse con flujos provenientes de las finanzas públicas, desajustando así, la ejecución presupuestaria de los Estados receptores. El impacto de dicha crisis, se ve particularmente reflejado en los sectores sociales clave, ya que, generalmente, el desarrollo de dichos sectores se financia a través de la ayuda internacional.

- b) *Condicionabilidad y sentido de pertenencia nacional.* En la dinámica de la cooperación internacional, convergen distintos intereses, uno de éstos corresponde al receptor, el cual está orientado a hacer prevalecer un “sentido de pertenencia nacional”, haciendo prevalecer los intereses y prioridades en el modo de gastar la ayuda, vinculándola así a condiciones estrictas, y por otro lado, el que corresponde al receptor, y está orientado a una condicionabilidad que le permite influir para generar cambios en las políticas públicas. En muchas ocasiones, ambos objetivos van en direcciones opuestas, lo que se traduce en que la condicionabilidad socava el sentido de pertenencia nacional y acentúa el carácter imprevisible y volátil de la ayuda.
- c) *La existencia de un sin fin de proyectos de asistencia en marcha (muy frecuentemente proyectos semejantes, incluso en la misma área), a menudo con distintos cuerpos normativos sobre la obtención, la evaluación y enfoques, da como resultado, procesos desgastantes, por un lado, y por el otro, la utilización de gran cantidad de los recursos para un mismo fin, por ejemplo, en África la industria de consultorías ha surgido en torno a la asistencia extranjera con un valor de 4 mil millones de dólares al año²⁸. Asimismo, la existencia de proyectos similares, enfocados al mismo sector y que sean financiados por distintas fuentes, significa duplicar esfuerzos, esto generado, principalmente, por la falta de coordinación entre los distintos donantes y gobierno central. La existencia de todos estos proyectos similares tendrían un beneficio mayor si el receptor tuviese la oportunidad de ejecutar un proyecto más grande con recursos provenientes de diferentes donantes, coordinados mediante un esfuerzo conjunto enfocado a la generación de un beneficio tangible.*

²⁸ Ferrari, G.: *La necesidad de optimizar la cooperación internacional: algunas experiencias latinoamericanas*, Panamá, 2003.

- d) *Demasiados donantes y coordinación insuficiente.* Los problemas que resultan de la excesiva condicionalidad, son agravados por la falta de coordinación dentro de la comunidad cooperante. Esto significa que los departamentos gubernamentales de los países receptores de la ayuda, deben, aparte de someterse a restricciones estrictas, lidiar con una gran cantidad de cooperantes mal coordinados, en tal sentido que, éstos no están dispuestos a trabajar a través de las estructuras gubernamentales correspondientes, generando así la operación de programas que muchas veces se superponen entre sí. Los altos costos de transacción que se derivan de este tipo de funcionamiento disminuyen la eficacia de la ayuda y debilitan la capacidad. Cuando se implementó el Plan Marshall en Europa, un donante único interactuaba con países con sólidas capacidades financieras, judiciales y de gestión pública y una gran reserva de trabajadores, empresarios y gerentes calificados. El éxito en materia de ayuda que ha vivido la República de Corea y la Provincia China de Taiwán obedeció a un modelo similar, que consistía en que un donante predominante interactuaba con estructuras gubernamentales estables. La otra cara de la moneda es que los receptores deben tratar con múltiples donantes.²⁹ En 2002, la cantidad promedio de donantes oficiales que operaban en los países receptores era de 23, aunque África Subsahariana trata con más de 30 donantes (y varias docenas de ONG's). Cumplir con los requisitos de los donantes en cuanto a presentar informes, consultas y evaluaciones representa una pesada carga al recurso más escaso en los ministerios de los países en desarrollo: personal calificado, y el hecho de contar con decenas de cooperantes, implica miles de informes destinados a múltiples organismos supervisores, con cientos de misiones visitantes para controlar, evaluar y auditar el desempeño, lo cual representa una gran inversión de tiempo y dinero para cumplir con los múltiples requisitos de cada uno de los cooperantes, restando así esfuerzos y recursos económicos que deberían estar destinados al aprovechamiento de la cooperación.
- e) *Debilidad en las capacidades institucionales del Estado receptor, producto de la falta de estrategias de desarrollo nacional que generen acciones concretas y efectivas para el combate de los principales problemas por los que atraviesa dicho Estado.* Esto implica,

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, ediciones PNUD, 2005.

que prevalezca la decisión del cooperante en cuanto al sector al cual se destina la ayuda, debido a que el receptor no tiene de manera definida y concreta, los sectores prioritarios y estratégicos para su desarrollo. Ante esta debilidad de los Estados receptores de cooperación, es necesario que éstos posean un plan de sectores prioritarios y estratégicos a los cuales sean destinados los fondos provenientes de la cooperación internacional.

- f) *La corrupción reduce la eficacia de la cooperación para el desarrollo, distorsionando su verdadero impacto.* La malversación de fondos tanto internos como provenientes de cooperación, genera que los recursos no sean destinados al fin para el cual fueron proporcionados, esto puede traducirse en un sentimiento de decepción y escepticismo hacia la ayuda al desarrollo por parte de los pobres que experimentan cómo nunca les llegan esos flujos externos supuestamente destinados a ellos, incluso en las peores situaciones de acciones humanitarias y alimentarias. Y también puede traducirse en una fatiga del ciudadano de los países desarrollados que observe con creciente recelo y desconfianza cómo la parte de sus impuestos que se dirige a la ayuda al desarrollo no alcanzan a los destinatarios necesitados, sino que alimentan la captura de rentas por parte de las élites dominantes del país receptor de la ayuda. La corrupción y la utilización inapropiada de recursos de ayuda defraudan a los beneficiarios de la ayuda y a los donantes.
- g) *La existencia de altos costos de transacción,* lo cual implica costos en la búsqueda de información, de la negociación, la vigilancia del donante y la ejecución del proyecto, entre otros requerimientos, provenientes de la ayuda brindada, implica que ésta se reduzca, generando efectos negativos en los proyectos en ejecución. Un ejemplo típico de esta situación es el número total de procedimientos, informes y misiones de visita que los países socios deben manejar cada año, incurriendo así, en costes severos, lo cual supone la oportunidad perdida en cuanto al aprovechamiento de recursos que se hubieran podido utilizar para planificar y poner en práctica los programas de desarrollo.

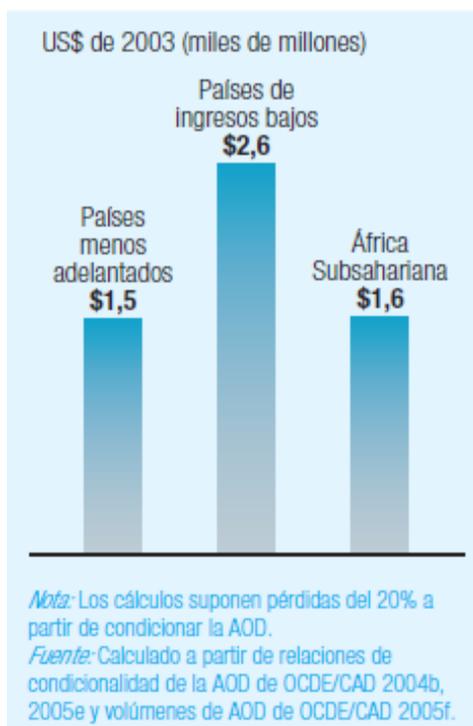
- h) *Las diferencias existentes entre donante y receptor, en cuanto a políticas y obligaciones;* lo cual conduce a prioridades desajustadas de las necesidades de los países, esfuerzos desorientados, programas y sistemas inconsistentes, desfases de información, duplicaciones de trabajo y energía desperdiciada. La existencia de estas diferencias genera una falta de consenso y coordinación, a la hora de la toma de decisiones sobre la implementación de la cooperación internacional, especialmente el sector o sectores en los cuales se invertirán los recursos obtenidos.
- i) *El recorte de una partida económica significativa de los fondos destinados a cooperación internacional,* generado por un sentimiento de Fatiga de la Cooperación, debido lo que se considera resultados decepcionantes tras más de cuarenta años de dedicación al desarrollo. Dicha fatiga, ha sido generada por la falta de trabajo en pro de solucionar todos los aspectos que impiden el logro de todos los objetivos trazados a la hora de ejecutar proyectos financiados por los donantes.
- j) *Transferencias ineficientes de recursos: la ayuda condicionada.* Actualmente, una de las condicionantes más comunes a la hora de transferir recursos en concepto de cooperación internacional, es la ayuda condicionada, cuya práctica más común es “atar” las transferencias financieras a la adquisición de bienes y servicios a los países donantes, haciendo que el dinero regrese a su origen y aminorando la eficacia y eficiencia de la ayuda. Asimismo, a través de este tipo de prácticas, los países receptores no pueden hacer licitaciones públicas, las cuales les permitirían conseguir mejor calidad a un precio bajo, aprovechando de una mejor manera el recurso económico. En tal sentido, la comparación de precios ha demostrado que esta ayuda condicionada reduce el valor de la asistencia entre 11% y 30% y la asistencia alimentaria condicionada* es en promedio 40% más cara que la que se podría conseguir en mercados de transacciones abiertos.³⁰ Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 del Programa de Naciones

* La *ayuda alimentaria* es una transferencia de recursos a determinados países o sectores en forma de alimentos, ya sea donados o vendidos con al menos un 25% de concesionalidad (esto es, de subsidio), así como en forma de donaciones monetarias o créditos (con un plazo de reembolso de tres años o más) *condicionada* a compras alimentarias. En tal sentido, no toda la ayuda alimentaria consiste en donaciones gratuitas, sino que parte de ella consta de una venta en condiciones más favorables que las del mercado. El criterio habitualmente empleado de

Unidas para el Desarrollo titulado “*La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*”, los costos financieros que implica la ayuda condicionada son altos y muy difíciles de calcular debido al carácter restringido de los informes de los donantes y la exclusión de la asistencia técnica. En la gráfica, se puede observar los costos impositivos de condicionar la ayuda, los países bajos como grupo pierden entre US\$2,600 millones y US\$4,000 millones, África Subsahariana pierde entre US\$1,600 millones y US\$2,300 millones y los países menos desarrollados pierden entre US\$1,500 millones y US\$2,300 millones. La otra cara de la moneda demuestra que los países en desarrollo como grupo, calculamos pérdidas totales del orden de US\$5,000 millones a US\$7,000 millones, cantidad suficiente para cubrir el costo de la educación primaria universal.

Gráfico 1.12

Volúmenes de cooperación internacional condicionada



que la ayuda alimentaria en forma de ventas debe tener una concesionalidad mínima del 25% se basa en la definición dada por el Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD de la OCDE.

- k) *El cooperante se percibe como actor externo y no como una más de las partes, porque esto último obliga a un diálogo franco y respetuoso y a la búsqueda de consensos con los actores involucrados. El cooperante no debería ser percibido como el actor que únicamente proporciona los recursos necesarios para la ejecución de proyectos, sino que, de la mano con el receptor deben trabajar en conjunto, aportando ambos puntos de vista, en todo sentido, proceso mediante el cual lleguen a un verdadero consenso cuya meta sea lograr los objetivos trazados y no determinar cual posición prevalece.*

- l) *Los donantes tendieron a utilizar los programas de ayuda para “destacarse”, en lugar de coordinar sus esfuerzos o brindar a los países o poblaciones receptores la posibilidad de asumir como propios sus proyectos y darles sostenibilidad. Algunos donantes procuraron usar las capacidades de gestión de proyectos de gobiernos asociados para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo, en lugar de ayudar a esos gobiernos a crear capacidad en forma de genuinos servicios civiles para su población.*

- m) *Los países donantes proporcionaron asistencia técnica, pero en muchos casos poco hicieron para fortalecer los propios conocimientos y capacidades de administración de los países en desarrollo, con lo cual crearon dependencia, lo cual significa tener pocas capacidades de apropiación de los proyectos a la hora de administrarlos.*

Todas estas trabas impiden, en muchos de los casos, que la cooperación se oriente a los sectores de mayor necesidad, aquellos que permiten en gran medida el alivio de la pobreza y conllevan al desarrollo de los países que aun se encuentran sumergidos en el atraso.

Por tanto, es indispensable fortalecer la capacidad de apropiación de la cooperación de los países receptores, que les permita adueñarse de sus proyectos, logrando así la satisfacción de sus propias necesidades y no la de otros actores que intervienen en el proceso de cooperación. Por lo que, el destino de los recursos provenientes de la cooperación se debe definir en conjunto con los receptores, porque son ellos quienes conocen, desde su propia experiencia, cuales son aquellos sectores prioritarios que requieren dichos recursos, y al mismo tiempo, se logrará la apropiación que permita que los

receptores ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias que permitan coordinar acciones que les encaminen al desarrollo.

Es importante que los Gobiernos alcancen un avance a nivel institucional en relación a los resultados esperados para una buena implementación de los recursos en sus programas y proyectos. Es por esa razón, que uno de los factores primordiales por parte de los donantes es el acompañar el proceso de construcción de un sistema de gobernabilidad de los países receptores, respetando la autonomía de los receptores, por medio de consensos establecidos entre las partes a la hora de implementar la cooperación internacional, que conlleve a la implementación de políticas públicas adecuadamente diseñadas, cuya efectividad e impacto pueda ser tangible en los sectores a los cuales se destina la cooperación internacional.

1.6 Conclusiones

La actual arquitectura de la cooperación internacional, tiene sus inicios desde hace más de medio siglo, siendo víctima de las distorsiones provocadas a partir de la Guerra Fría y más aún con su culminación. La primera expresión de cooperación fue la proporcionada por medio de la implementación del Plan Marshall hacia los países europeos que fue en gran parte gratuita o contra reembolso a largo plazo por parte de los Estados Unidos, tenía también ciertas ideas mezcladas a esta. Sin embargo, en la actualidad, frente a un nuevo escenario, producto de un nuevo ordenamiento mundial, es hora de hacer un replanteamiento de algunas de las interrogantes respecto al papel que la cooperación internacional juega en el cumplimiento de los desafíos del nuevo siglo.

Actualmente, la cooperación internacional ha representado para los países pobres una herramienta para encaminarse en la senda del desarrollo, sin embargo, la experiencia ha demostrado que los factores expuestos anteriormente, como la volatilidad de la ayuda, la corrupción, las condicionalidades, la gran cantidad de proyectos similares y el considerar al receptor no parte del proceso sino como un actor externo, han distorsionado de gran manera los objetivos y razón de ser de la cooperación internacional. Uno de los objetivos primordiales que tiene la cooperación internacional es la *sostenibilidad*, que constituye una

acción para que esta sea eficaz y de esta manera pueda alcanzar un desarrollo llevadero en el ámbito social y económico de los países en vías de desarrollo.

Es necesario resaltar que los flujos de cooperación internacional hacia los países en desarrollo han sido principalmente inestables, influenciados claramente por elementos de la geopolítica, desastres humano-naturales, prioridades globales económicas, entre otros. A nivel continental, América Central, debido a las condiciones de país, recibe grandes flujos de ayuda de parte de los grandes cooperantes, sin embargo los países que se llevan la mayor parte, son Honduras y Nicaragua, es por eso que, a nivel regional, es en donde se ha trabajado más intensamente tanto a nivel interno y como internacional, en la minimización de dichos problemas que se enfrentan a diario.

Hoy por hoy, los cooperantes internacionales, como parte de los compromisos adquiridos y reafirmados en una serie de Cumbres, Conferencias, Foros y Reuniones de carácter internacional, han acordado como una de las metas más importantes, asignar un 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la asistencia para el desarrollo; meta, la cual es muy ambiciosa, pues si bien el gobierno estadounidense, a través del Plan Marshall, transfirió a Europa un monto equivalente a más del 1% de su PIB, según las condiciones mundiales de la actualidad, es muy ambiciosos pensar que cada país la cumplirá.

En tal sentido, mientras en el ámbito global se registra un incremento en la cooperación internacional y los focos geográficos y los grandes temas de interés se replantean, América Latina y el Caribe como región de destino de cooperación para el desarrollo, parecería que va progresivamente saliendo de las prioridades estratégicas de muchos países donantes y por tanto, los flujos hacia el desarrollo de esta región registrarían una tendencia a reducirse.

Por lo que, se concluye que las prioridades en la visión y mecanismos propios, en cuanto a la aplicación de los procesos para mejorar la dinámica de la cooperación internacional, que tienen los países en vías de desarrollo, no son las mismas que perciben los cooperantes dado a que en estos países, los mecanismos de aplicación son nulos o poseen cierta debilidad a la hora de ser implementados.

Capítulo 2

Armonización y Alineamiento: Replanteando la gestión de la Cooperación Internacional

Introducción

La cooperación internacional no siempre ha representado un factor positivo para respaldar las acciones encaminadas a mejorar los índices de desarrollo social y humano en los habitantes de los países receptores, esto en parte debido a errores cometidos por éstos y también, debido a que los países donantes han permitido que consideraciones estratégicas se impongan sobre la preocupación por el desarrollo. Sin embargo, cualesquiera hayan sido los errores cometidos durante el pasado, actualmente existe una nueva oportunidad para volver a formular la asistencia para el desarrollo.

Al respecto, a lo largo de esta década se han llevado a cabo una serie de encuentros a nivel mundial encaminados a identificar todos aquellos aspectos negativos que, a partir de la experiencia, se ha determinado que impiden que la cooperación internacional cumpla con todos aquellos objetivos que definen su razón de ser; proponiendo, al mismo tiempo, diversas acciones que permitan que la cooperación sea más eficiente y mejor aprovechada por los países receptores.

En tal sentido, en este capítulo se ahondará en una de las iniciativas más importantes para cumplir con este fin, en materia de cooperación internacional: los procesos de armonización y alineamiento; definiendo su origen, evolución e implicaciones.

2.1. ¿Armonización y Alineamiento?

Con el afán de mejorar la implementación de la cooperación internacional, haciendo notable la falta de interés en el ámbito social y vislumbrados todos aquellos aspectos negativos, se inicia la búsqueda por encontrar la manera de hacerla más eficiente, por parte de los países receptores así como los cooperantes. Para ello se vuelve necesario elaborar una serie de propuestas tales como el apoyo a las políticas nacionales de los países receptores con liderazgo gubernamental y la reducción de los requisitos y procedimientos

que solicita cada uno de los países y agencias que brindan cooperación a la hora de gestionar dicha ayuda²⁸.

Estas iniciativas que podrían conllevar a un mejor manejo y ejecución de proyectos en los países en desarrollo, tienen como objetivo que los gobiernos receptores realicen las gestiones de la mayor parte de los recursos y sean quienes rindan cuentas a sus propios ciudadanos y a las fuentes de cooperación, a través de mecanismos transparentes de gestión económico-financiera, monitoreo y evaluación que demuestre responsabilidad en el manejo de los fondos.

Los esfuerzos para darle una nueva orientación a la cooperación internacional han sido significativos gracias a la construcción e implementación de nuevos principios y lineamientos conocidos como *alineamiento* y *armonización*, esto con el fin de lograr una coordinación en cuanto al comportamiento que debería de tomar la cooperación externa; considerando las prioridades de los países receptores y sus realidades a través de las políticas creadas por los gobiernos.

En tal sentido, *alineamiento* y *armonización* son mecanismos de reformulación de la cooperación internacional orientados a la coordinación y unificación de sus procesos alrededor de planes y políticas nacionales y bajo el liderazgo del gobierno del país receptor. El *principal objetivo* es aumentar la efectividad de la ayuda y fortalecer las instituciones nacionales, con el fin último de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. Su filosofía parte de la base de un cambio de relaciones entre países receptores y cooperantes, en la que ambos se asocian para conseguir un propósito común bajo el liderazgo del país receptor.²⁹

Se considera que las políticas, estrategias e intervenciones de la cooperación internacional están *alineadas* cuando apoyan y fortalecen las prioridades definidas por el

²⁸ Jané, Elisabeth, et al. *Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales*, HLSP Limited, Barcelona, España, 2005.

²⁹ Ídem pág. 43.

Gobierno y actúan bajo su liderazgo. Se dice que la cooperación esta *armonizada* cuando, a través de la reducción de procedimientos y otras actividades que no generan un beneficio directo para el país receptor, se consigue aumentar la efectividad de la ayuda y disminuir los costos hasta cierto punto innecesarios que pudiesen darse a la hora de elaborar, monitorear y ejecutar los proyectos.

2.1.1 Apropiación

Apropiación se refiere a la autoridad y soberanía real y efectiva que los países socios receptores de la cooperación internacional ejercen sobre la formulación y conducción de sus políticas y estrategias, así como la coordinación de sus propias acciones de desarrollo. Los países receptores deberán impulsar procesos de fortalecimiento de sus capacidades y liderazgo para hacer frente a todos los retos y desafíos de estos procesos. Se requiere, acompañar estos cambios con una estrategia de desarrollo de capacidades, formación continua de cuadros, a fin de asumir eficiente y eficazmente el liderazgo y apropiación deseada*.

En tal sentido, los países socios definen sus propias estrategias de desarrollo mediante procesos consultivos; los traducen en programas operativos orientados a resultados acordes a su planificación presupuestaria; dirigen la coordinación de la ayuda en diálogo con los donantes y con participación de la sociedad civil y del sector privado. Los donantes respetan el liderazgo de los países socios y les ayudan a reforzar su capacidad para ejercerlo.

El término *apropiación* también contempla la implantación o fortalecimiento de normas, procesos y mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y seguimiento tanto de los recursos públicos como de cooperación que permitan ir sustituyendo los procedimientos de la cooperación que de alguna manera han dispersado y debilitado a las instituciones nacionales.

* El Proceso Internacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, Material de Apoyo para Reunión Centroamericana Preparatoria del Foro con Cooperantes sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional (AyA), SICA, Tegucigalpa, Honduras, 29 y 30 de septiembre de 2008.

2.1.2 Alineamiento

Alineamiento es la forma cómo la canalización de recursos externos de la cooperación internacional se realiza en función de las estrategias, instituciones y procedimiento nacionales de los países socios receptores de cooperación.

Todos los *donantes* se alinean con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios, y vinculan la financiación a un marco único de condiciones y/o indicadores; utilizan las instituciones y sistemas de los países socios (finanzas públicas, rendición de cuentas, auditorías, compras del gobierno), si hay garantías de que la ayuda se utilizará en los objetivos aprobados. Los países *donantes y socios* establecen marcos comunes para evaluar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas nacionales. Los países *socios* emprenderán las reformas necesarias para ello. Los *donantes* darán apoyo para fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas nacionales, en vez de socavarlos con estructuras paralelas. Los *donantes* establecerán compromisos plurianuales indicativos fiables sobre la ayuda y la desembolsarán a tiempo; utilizarán los sistemas nacionales de compras gubernamentales cuando el país aplique procesos mutuamente adoptados; y se comprometan a desligar la ayuda conforme a los criterios del CAD.³⁰

En este sentido, el alineamiento llama a la cooperación internacional a respetar las estrategias, canales y procedimientos para la gestión, tramitación, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional. Los donantes deberán apoyar a los países socios en la creación o fortalecimiento de capacidades locales para crear sistemas más robustos, eficientes y transparentes.

Asimismo, este término se refiere al apoyo que el donante debe brindar a los países receptores en sus propios planes estratégicos, en los cuales se establecen las prioridades a

³⁰ Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea: *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica, 2008.

las cuales deben destinar la mayor cantidad de recursos económicos, a fin de cumplir las metas establecidas*.

2.1.3 Armonización

Armonización se refiere a la forma como los donantes y organismos financieros implementan buenas prácticas en la canalización de sus recursos de cooperación. Los donantes deberán ir armonizando paulatinamente sus políticas, procedimiento y prácticas; se deberá ir intensificando la práctica de cooperación delegada en otros donantes, aumentando la flexibilidad y autoridad para la toma de decisiones a nivel local, y desarrollando un sistema de incentivos en las agencias que reconozca y se adecúe a este nuevo marco de actividades.

Asimismo, los donantes deberán implementar disposiciones comunes y simplificar procedimientos para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno, reduciendo el número de misiones de campo y de diagnósticos separados. Armonizar las evaluaciones de impacto ambiental y otras cuestiones *transversales*. Los países socios se comprometen a definir las ventajas comparativas de los donantes y su complementariedad a escala nacional o sectorial. Los donantes se comprometen a utilizar sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando a otros donantes cuando sea apropiado.³¹

Esto de alguna manera va a significar una reducción de la visibilidad de muchos organismos de cooperación en terreno, a cambio de una mayor eficiencia en el uso de los recursos que genere mayor impacto a nivel local.

* El Proceso Internacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, Material de Apoyo para Reunión Centroamericana Preparatoria del Foro con Cooperantes sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional (AyA), SICA, Tegucigalpa, Honduras, 29 y 30 de septiembre de 2008.

³¹ Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea: *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica, 2008.

2.1.4 Gestión por Resultados

Este concepto es incorporado luego de la realización de la Mesa Redonda sobre Gerencia por Resultados de Marrakech, realizada en febrero de 2004. Aquí se habla de la *importancia de promover un accionar orientado al cumplimiento de metas y objetivos que sean acordados por todas las partes involucradas en el desarrollo*^{*}.

Gerencia por Resultados es la forma como los países y los cooperantes orientan sus actividades hacia el cumplimiento de metas y resultados, como son por ejemplo los ODM y las metas planteadas en las estrategias nacionales de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Es de aquí donde se marca el nuevo rol de la cooperación de pasar de ser guiada por un consenso desfasado marcado en condicionalidades, a un nuevo consenso basado en compromisos previamente acordados en base a la viabilidad del cumplimiento por parte de los Gobiernos y países receptores^{*}.

Los países socios refuerzan vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión; y los donantes se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizan sus requerimientos de supervisión y realización de informes, y acuerdan formatos comunes para los informes periódicos, hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de supervisión de los países socios.³²

* El Proceso Internacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, Material de Apoyo para Reunión Centroamericana Preparatoria del Foro con Cooperantes sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional (AyA), SICA, Tegucigalpa, Honduras, 29 y 30 de Septiembre de 2008.

* Ídem pág. 47.

³² Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea: *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica, 2008.

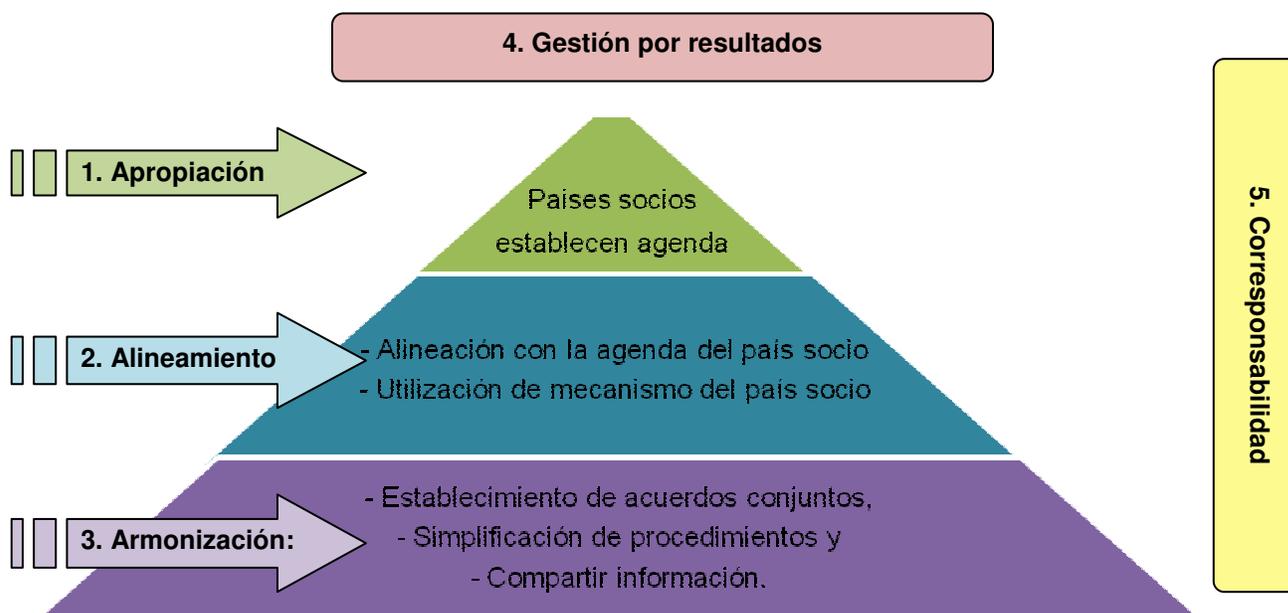
2.1.5 Mutua Rendición de Cuentas o Corresponsabilidad

Corresponsabilidad es la forma como los donantes y los países en desarrollo son responsables mutuamente de los progresos en una mejor gestión de la ayuda y en el logro de los resultados de desarrollo acordados.

Esta corresponsabilidad promueve la transparencia de los actores y una relación más horizontal basada en el respeto mutuo. También promueve principios como la previsibilidad de los recursos ofrecidos en términos claros y estables, según lo contemplado en los acuerdos y proyectos de cooperación. De esa forma aumenta el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo.

Esquema 2.1

Pirámide de Efectividad de la Cooperación Internacional



Fuente: OCDE - DAC

Pudiéndose leer desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba, la pirámide propone una visión intuitiva de la agenda sobre armonización/alineación/gestión orientada a resultados:

De arriba hacia abajo. Los socios empiezan fijando la agenda para alcanzar los resultados del desarrollo (como los ODM), y los donantes responden a esta directriz

alineando su apoyo a las estrategias orientadas a resultados de los países y confiando en los sistemas de los socios. A esos dos niveles, son esenciales el refuerzo de la capacidad y desarrollo institucional. En la base de la pirámide, los donantes dan comienzo a las acciones complementarias que apuntan a adoptar disposiciones comunes, simplificar los procedimientos y compartir la información. A todos los niveles de la pirámide, es esencial el enfoque a resultados: La agenda de desarrollo de los países debe estar orientada hacia los resultados de crecimiento y reducción de la pobreza que esperan lograr.

De abajo hacia arriba. La pirámide ilustra las escalas de madurez tanto en el proceso de la cooperación internacional, así como en las relaciones de ayuda y los beneficios separables, pero reforzándolo en cada escala. En casi todas las circunstancias, incluyendo los entornos de países más frágiles, las actuaciones del piso bajo – adoptar enfoques comunes (por ejemplo: desembolso, aprovisionamiento y contabilidad), simplificar procedimientos (por ejemplo: dejando constancia de requerimientos), y compartir los análisis – puede ampliar el impacto de la ayuda o al menos, reducir sus costes. El objetivo final es ascender en la pirámide. En las situaciones nacionales más evolucionadas, los gobiernos socios no sólo establecen prioridades y estrategias basadas en resultados claras, sino que comunican cómo quieren que los donantes colaboren y de qué formas. Si un donante permanece poco dispuesto a unirse a este esfuerzo, la nación socia podrá decidir renunciar a esta fuente de ayuda.

Los elementos o principios arriba descritos no se pueden ver como momentos sucesivos, uno no es necesariamente precondition del otro. El avance, en muchos casos requerirá un trabajo en paralelo y diferentes frentes al mismo tiempo, para poder alcanzar en mayor o menor medida la efectividad de la ayuda, el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza de los países receptores.³³

El *alineamiento y armonización* son procesos que pueden programarse a corto, mediano y largo plazo, acoplándose a los logros obtenidos y basados en la realidad como país. La necesidad de alinear las acciones de cooperación tiene que ser de mutuo acuerdo

³³ Ídem pág. 47.

ya que tanto los países receptores y los países y/o agencias que brindan ayuda al desarrollo deben de unificar y establecer métodos y ciertos criterios para que los planes y proyectos a desarrollar tengan una incidencia positiva en los países.

Según la OCDE – DAC los principios y criterios que guían las buenas prácticas en armonización y alineamiento son:

1. Los donantes deben apoyar las estrategias de reducción de pobreza y/o planes nacionales de desarrollo elaborados por el propio país y basar sus programas en las necesidades y prioridades establecidas en las mismas.
2. La prestación de asistencia al desarrollo debería hacerse de forma que ayude a cimentar la capacidad de los países receptores de desarrollar, implementar y justificar de forma sostenible estas políticas.
3. La coordinación de prácticas de los donantes mejora la efectividad de la ayuda. La coordinación de esta ayuda debería ser, cuando sea posible, liderada por el Gobierno receptor.
4. Tener confianza en el sistema de Gobierno del país receptor aumenta la probabilidad de mejora sostenible en las actuaciones del Gobierno.
5. Donantes y receptores comparten el interés común de que los fondos públicos se utilicen de forma apropiada.
6. Los donantes deben trabajar estrechamente con los países receptores para identificar debilidades en la capacidad institucional u otras restricciones, que puedan impedir el uso razonable de los recursos de la cooperación.
7. El desarrollo de un sistema de gobierno apropiado en los países receptores es con frecuencia un proceso a mediano plazo. Hasta que los donantes puedan confiar en esto, deberían simplificar y armonizar sus propios procedimientos para reducir la carga de los países receptores.
8. No es adecuado un enfoque único para todos los países, de forma que la armonización deber llevarse a cabo adaptándose a las circunstancias locales y capacidades institucionales.
9. Ayudar a reforzar el papel de la sociedad civil y apoyar a organizaciones eficaces representativas del sector privado también puede ayudar a mejorar la actuación del Gobierno receptor.

2.2. Surgimiento de los Procesos de Armonización y Alineamiento

En el plano político hubieron momentos claves que marcaron historia en dentro de la cooperación internacional, trayendo consecuencias a los países menos desarrollados. Con la culminación de la guerra fría y el bipolarismo, surge un replanteamiento en cuanto al rol que debía jugar el Estado, con una visión apegada a la teoría neoliberal.^{*} Comienzan entonces a promoverse políticas en materia económica que toman vida a partir del Consenso de Washington^{**} llevado a cabo en 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, Estados Unidos, que perfilaba como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento meramente económico. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos, tomaron la característica de un programa general.

Durante esta época, dicho consenso condicionó en gran forma las políticas de cooperación internacional llevadas a cabo por organismos internacionales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Esto dio como resultado un replanteamiento en cuanto a las políticas utilizadas en materia de cooperación constituyendo así una síntesis de perspectivas comprometidas para dar un nuevo camino como alternativa a la idea de desarrollo que se manejaba.

^{*}Neologismo que hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado.

^{**} Formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989 ("What Washington Means by Policy Reform" que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por política de reformas"). Este histórico borrador, incluyó una lista de diez políticas. Originalmente ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general. Las políticas elaboradas fueron las siguientes: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma Impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación, derechos de propiedad.

Esta visión que percibía el desarrollo como un proceso de múltiples dimensiones, multidireccional, multiactorial, participativo, pero que no tenían ningún respaldo efectivo en cuanto a su implementación en países con mejores niveles de vida, traería consigo nuevos actores que solicitarían un mayor grado de participación e involucramiento en la toma de decisiones debido a su visión global y liberalización.

Sin embargo, los ajustes estructurales planteados por medio del Consenso evidenciaron un fracaso, y supuso la revisión de la dureza y rigidez de los mismos, admitiéndose que los Estados podían desempeñar algún papel en beneficio de su población siendo garantes de sus derechos y que no todo podía ser resuelto por el libre mercado y las inversiones directas ya que eso nada más era una pequeña parte para poder llegar al desarrollo.

Debido al número de actores incorporados a la interacción en las áreas política, económica y social, se adquiere una dimensión más ampliada que lleva al surgimiento de un gran número de organizaciones de la sociedad civil como actores involucrados en la búsqueda de una nueva dinámica dentro de la cooperación, tomando importancia para poder conocer de manera directa qué es lo que realmente se percibe por parte de la población, por lo que este sector demandaba una exigencia de acceso a un mejor nivel de vida.

Analizando el surgimiento de la sociedad civil, vista como un espacio amplio de actores constituida por organizaciones formales e informales, incluyendo grupos económicos (asociaciones productivas, redes comerciales), culturales (religiosos, étnicos, comunitarios), informativos y educativos (promoción y difusión), defensa de intereses (defender y promover intereses de trabajadores, jubilados, profesionales), de desarrollo (organizaciones que reúnen recursos para mejorar la calidad de vida de o infraestructura), monotemáticos (religiosos, ambientalistas, defensores de derechos) y cívicos (dirigidos a la mejora del sistema político, derechos humanos); reivindica la identidad de libertades reales que tiene todo individuo que se encuentra relacionado de un manera directa con el desarrollo dentro de las diversas áreas que la conforman.³⁴

³⁴ Díaz, R.: *Democracia, gobernabilidad y sociedad civil: Perspectivas en América Latina*, Washington, 1999.

Todo ocurre luego de pasar de una Agenda Internacional basada en la seguridad nacional de los países durante décadas marcada por conflictos de interés político y económico, cambió dando paso a otro tipo de preocupación en cuanto al aspecto social que había quedado rezagado durante mucho tiempo dentro de la Agenda Internacional, recuperándolo y poniendo en marcha la idea de asegurar el bienestar social que demuestre índices positivos de desarrollo referidos a libertades políticas, infraestructuras económicas, actuaciones sociales, garantías de transparencia y seguridad en la protección; para lo cual se requiere la elaboración de políticas y estrategias que refuercen las estructuras sociales de un país y por consiguiente la mejora en la calidad y nivel de vida

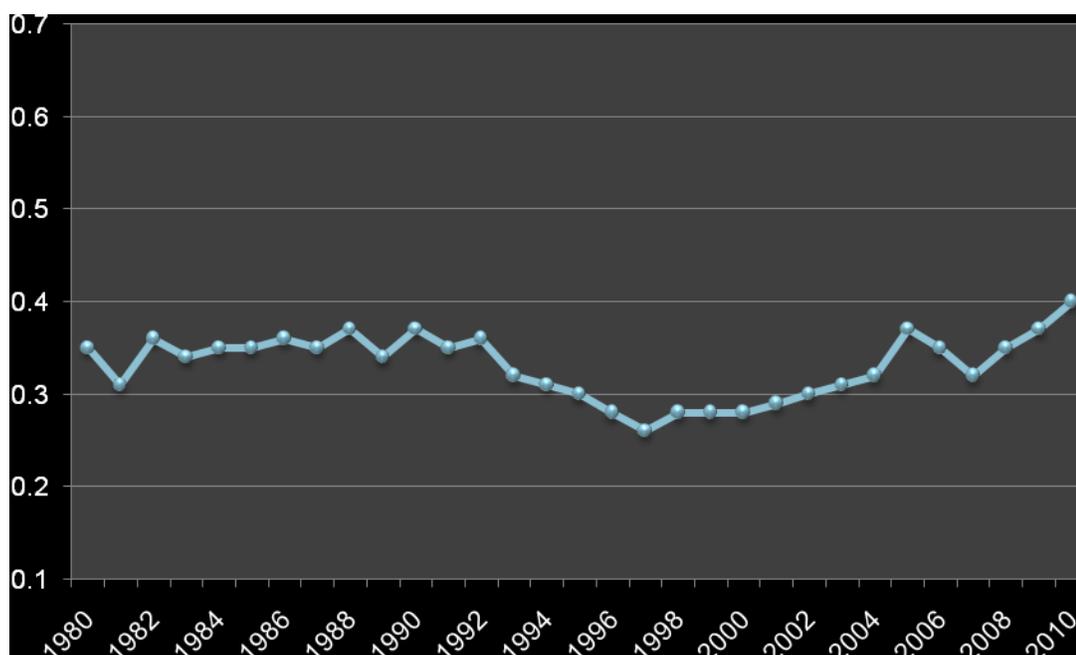
Lo anterior surge a partir de análisis de expertos que explican el fenómeno de la causa de un declive además de político económico de la cooperación, ya que existían como antecedentes dos factores importantes tales como la fatiga del cooperante que después de una década de cooperación internacional cuestionaba la efectividad de los programas de cooperación y por otro lado también se desarrollan importantes eventos históricos como los cambios realizados a partir de la caída de los bloques en la guerra fría, por lo que las relaciones internacionales se vieron transformadas ya que con anterioridad se enfocaban más a brindar ayuda para mantener aliados e intereses políticos y estratégicos.

Las tendencias que la cooperación internacional han sido diversas ya que en los años 80's ésta tenía un alza, sin embargo para los años 90's sufrió un descenso que ha tenido una marcada conducta. La cooperación internacional suponía un 0,33% del PNB de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo para 1992, para el año 1997 presentó otro descenso significativo del 0,22% del PNB y que hasta 2001 se mantuvo en niveles menores del 0,25%, sin embargo se ha visto un aumento y si bien es cierto no ha sido uniforme éste no ha evidenciado la baja que obtuvo a partir de los noventa e inicio de 2000, por el contrario se visualiza un crecimiento en el porcentaje de la cooperación internacional.³⁵

³⁵ Organización de las Naciones Unidas: *Nuevas tendencias de la cooperación internacional*: http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/2007344_Nuevas_tendencias_present_Brasil_Titelman_editado_TG_cambios_DT_formateado.pdf

Para el año 2001, inicia una recuperación de los niveles de cooperación para llegar a obtener el 0,26% del PNB de los donantes. Para los años 2004 y 2005 se habían alcanzado un 0,33%, logrando niveles de ayuda similares a los que se tenían para el año de 1992.

Gráfico 2.1
AOD Total como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) 1980 – 2008 y
Proyecciones para 2009 y 2010



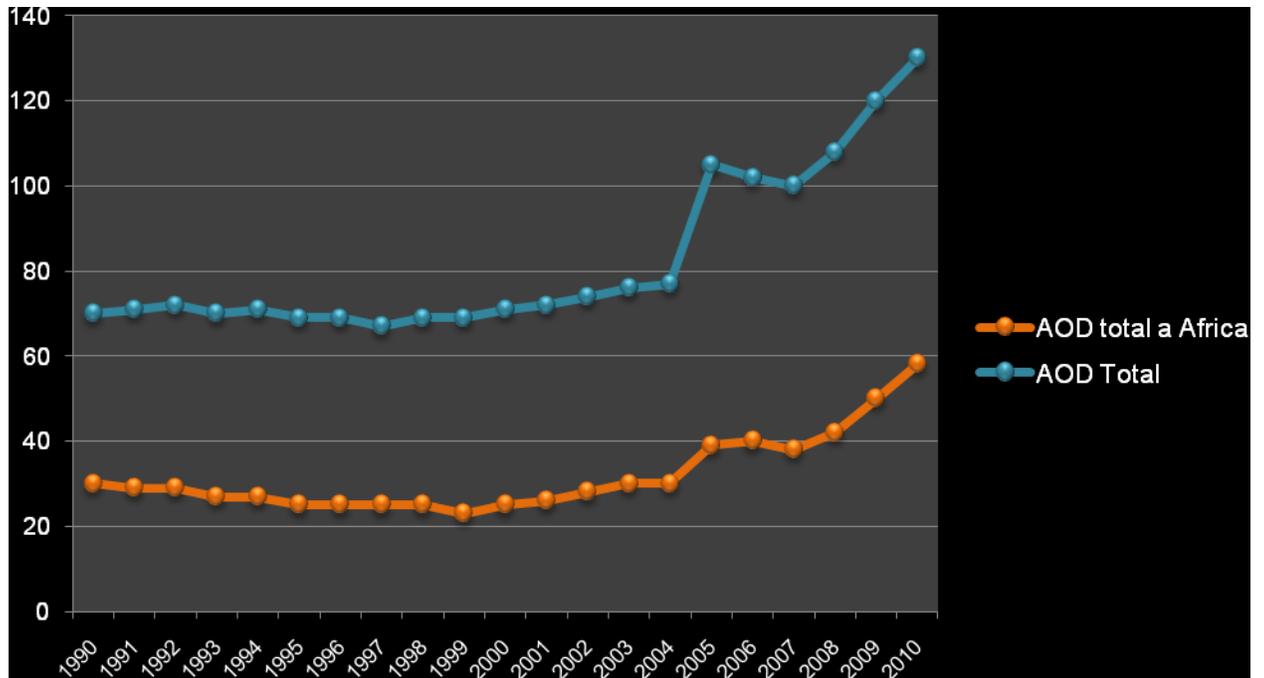
Fuente: OCDE / DAC

Dentro del plano económico, se ha visto un avance en cuanto a la cooperación internacional, evidenciado un despegue de recursos a partir del año 1997, el cual no ha dado muestras de disminuir sino por el contrario ha aumentado, mostrando un comportamiento creciente ya que para el año de 2008 se llegó a la más alta cantidad registrada en la historia de la cooperación internacional. Las cifras de la OCDE muestran que la cooperación externa

ha aumentado en un 10% en términos reales en el 2008 con un monto de 120 mil millones de dólares y con expectativas positivas a futuro de aumento³⁶.

Gráfica 2.2

AOD Total en billones de dólares (US) 1990 – 2008 y proyecciones para 2009 y 2010



Fuente: OCDE / DAC

La OCDE, para el año de 2005 presencié un aumento de la cooperación debido a los compromisos adquiridos en el marco de las conferencias internacionales vigentes actualmente tales como los objetivos del Milenio y el Consenso de Monterrey, los cuales han sido pilares para sostener, readecuar y reorientar el camino de la cooperación internacional.

Empieza entonces a transformarse la arquitectura estructural y las políticas de ayuda, retomando temas importantes como la lucha contra la pobreza, el peso adquirido por la cooperación y la producción de bienes públicos globales. Es en esta misma coyuntura que

³⁶ OXFAM Internacional: *La ayuda al desarrollo alcanza el nivel de 1993 a pesar del incremento*: <http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2009-03-30/ayuda-desarrollo-alcanza-nivel-1993>

toma importancia la eficacia de la misma cooperación y los cambios que deben realizarse para procurar su buena implementación.

La determinación de volver más eficiente la cooperación internacional, tanto para países receptores como donantes, ha traído consigo una serie de conferencias, foros y cumbres como respuesta a la preocupación en el sistema internacional sobre temas primordiales como lo son el desarrollo sustentable y la reducción de índices de pobreza, siendo problemas prioritarios y urgentes dentro de la Agenda Social Internacional. Es así como se determinan tópicos centrales que buscan mejorar y coordinar la cooperación internacional, con la finalidad de hacerle frente a los diversos problemas económico-sociales que aquejan a los países en desarrollo.

Como parte de las diversas *iniciativas mundiales*, en materia de armonización y alineamiento de la cooperación internacional, se han llevado a cabo, podemos mencionar:

1. Cumbre del Milenio, Nueva York, Estados Unidos de América, 2000
2. Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 2002
3. Primer Foro de Alto Nivel, Roma, Italia, 2003
4. Segundo Foro de Alto Nivel, París, Francia, 2005
5. Tercer Foro de Alto Nivel, Accra, Ghana, 2008
6. Conferencia Internacional de Seguimiento sobre Financiación para el Desarrollo, Doha, Qatar, 2008

Los resultados de estas conferencias se han hecho sentir a nivel mundial, especialmente porque estas iniciativas han generado la implementación de los procesos de A&A principalmente en países africanos y latinoamericanos, debido a la persistencia de los problemas que impiden una positiva ayuda de los recursos adquiridos por préstamos o donaciones de fuentes cooperantes.

Para conocer el entorno y las acciones encaminadas al cumplimiento de dichos procesos, es de gran valor analizar cada una de las reuniones anteriormente mencionadas, como a continuación se realiza:

2.2.1 Cumbre del Milenio – New York, Estados Unidos de América

Fue llevada a cabo en New York, Estados Unidos, en el marco de la *Asamblea del Milenio*. En esta Cumbre se adoptó la *Declaración del Milenio*, un documento en el cual los países reafirmaron su fe en las Naciones Unidas y su Carta para lograr un mundo más pacífico, próspero y justo. Dicha Declaración fue adoptada por la Asamblea General con el respaldo de 189 Estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, obteniendo así un respaldo político sin precedentes.

Las Cumbres temáticas de las Naciones Unidas, jugaron un papel clave en el camino hacia la Cumbre del Milenio, al renovar la agenda de la cooperación internacional en el marco más favorable de la posguerra fría, en la cual, por muchos años, se priorizaron los temas relacionados a seguridad militar, dejando de lado los temas sociales; esto debido a las tantas guerras y conflictos acaecidos a nivel mundial a lo largo de varias décadas. De ellas emanó un conjunto de metas de desarrollo, denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, en los cuales se han plasmado en acciones, los valores comunes de especial importancia.

Estos objetivos apuntan a la lucha contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y la salud, la promoción de la igualdad entre géneros, entre otros. Adicionalmente, se puso de manifiesto que la falta de desarrollo es un problema que preocupa al mundo, no solo a los países en desarrollo, por lo que el establecimiento de una alianza que enriquezca y revitalice la cooperación internacional es necesaria y fundamental.

Los Objetivos de desarrollo del Milenio:

- ↳ Consolidan muchos de los compromisos más importantes asumidos por separado en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en la década de los 90;
- ↳ Reconocen explícitamente la dependencia recíproca entre el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible;
- ↳ Consideran que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad;

- ↪ Están basados en metas cuantificables con plazos y con indicadores para supervisar los progresos obtenidos; y
- ↪ Combinan, en el octavo Objetivo, las responsabilidades de los países en desarrollo con las de los países desarrollados, sobre la base de una alianza mundial respaldada en la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* celebrada en Monterrey, México, en 2002 y reafirmada en la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* celebrada en Johannesburgo en agosto de 2002.

Los ODM se componen de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación global para el desarrollo

Una novedad importante de los ODM es la aparición del *Objetivo 8: Fomentar una asociación global para el desarrollo*, referido a los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores. El ODM 8 propone una “*Asociación Mundial para el Desarrollo*” que incluye amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza.

Según la Meta 8B de dicho objetivo la cual establece: “Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda

bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza”, se pide a los países industrializados que concedan una asistencia al desarrollo más generosa, especialmente a los países que están haciendo esfuerzos genuinos para dedicar sus recursos a reducir la pobreza. Esta petición fue reiterada en una serie de cumbres y conferencias de carácter internacional, comprometiéndose así, los dirigentes mundiales a adoptar medidas concretas para alcanzar la meta de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, al tiempo que se pedía a los países beneficiarios y donantes, que la ayuda resultase más eficaz. En este contexto, este compromiso fue confirmado en posteriores Cumbres del Grupo de los Ocho, en las que los 15 países que se adhirieron a la Unión Europea antes de 2004* establecieron un objetivo colectivo en materia de asistencia oficial para el desarrollo del 0,56% de su ingreso nacional bruto para 2010 y del 0,7% para 2015. El objetivo de los 12 nuevos Estados miembros de la Unión Europea** en materia de asistencia oficial para el desarrollo es alcanzar un 0,17% de su ingreso nacional bruto en 2010 y un 0,33% en 2015.³⁷

Los indicadores del objetivo 8 para la supervisión de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo son los siguientes³⁸:

8.1 Asistencia oficial para el desarrollo neta, total y destinada a los países menos adelantados expresada en porcentajes del ingreso nacional bruto de los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

* Alemania (1958/1990), Francia (1958), Reino Unido (1973), España (1986), Italia (1958), Países Bajos (1958), Portugal (1986), Grecia (1981), Bélgica (1958), Suecia (1995), Austria (1995), Dinamarca (1973), Finlandia (1995), Irlanda (1973) y Luxemburgo (1958).

** Polonia (2004), Rumania (2007), República Checa (2004), Hungría (2004), Bulgaria (2007), Eslovaquia (2004), Lituania (2004), Letonia (2004), Eslovenia (2004), Estonia (2004), Chipre (2004) y Malta (2004).

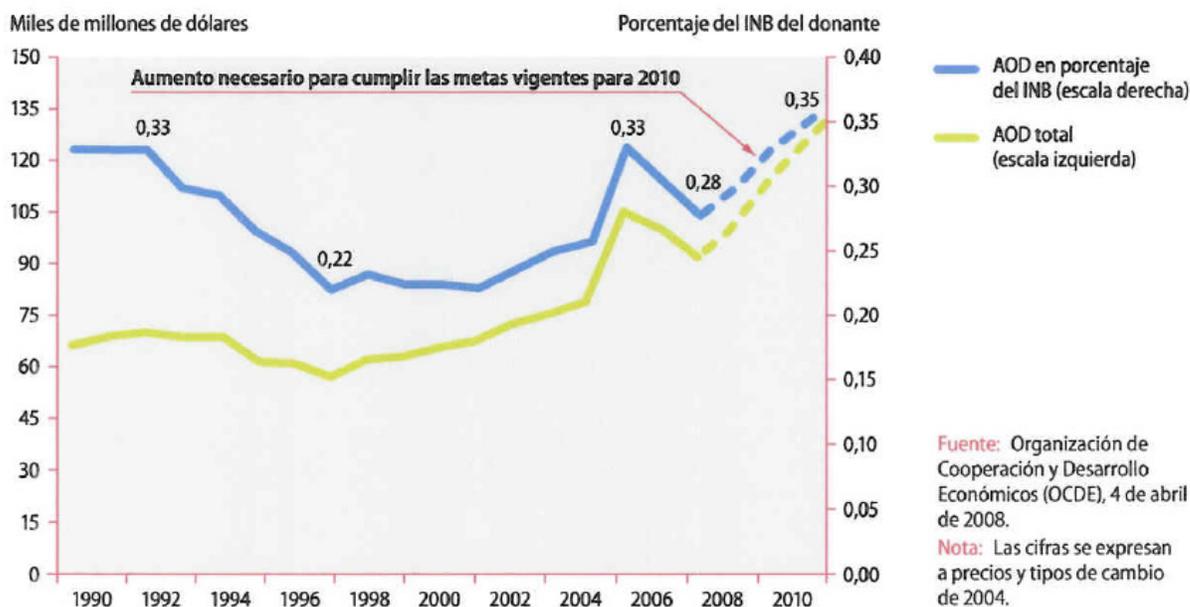
³⁷ Organización de las Naciones Unidas, Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2008: *Objetivos de Desarrollo del Milenio 8: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, New York, 2008.

³⁸ Ídem pág. 59.

- 8.2 Porcentajes de la asistencia oficial para el desarrollo, bilateral total, asignada según sectores, proporcionada por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo Económicos, y que pueden destinarse a servicios sociales básicos.
- 8.3 Porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral no condicionada de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- 8.4 Asistencia oficial para el desarrollo recibida por los países en desarrollo sin litoral expresada en porcentaje de su ingreso nacional bruto.
- 8.5 Asistencia oficial para el desarrollo recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo expresada en porcentaje de su ingreso nacional bruto.

En relación a lo anterior, para el año 2007, los pagos netos de la ayuda se elevaron a 103,700 millones de dólares de los EEUU, lo que representa un 0,28% de la renta nacional combinada de todos los países desarrollados, según el siguiente gráfico:

Gráfica 2.3
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) neta proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de 1990 a 2007 y simulaciones de la secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo hasta 2010



Según el gráfico anterior, la cifra correspondiente al año 2007, constituye un descenso del 8,4% en términos reales respecto a 2006. Este descenso era previsible tras el nivel excepcionalmente alto de la asistencia para el desarrollo en 2005 y 2006 debido a las grandes iniciativas de alivio de la deuda para Iraq y Nigeria emprendidas por el Club de París. Si se excluyen las donaciones para el alivio de la deuda, la ayuda neta aumentó en términos reales un 2,4% en 2007, pero éste fue el segundo año en que el crecimiento subyacente ha sido inferior al del período 2000 a 2005, lo que dificulta aún más el cumplimiento de los compromisos asumidos para 2010.

Los únicos países que han alcanzado o superado la meta de las Naciones Unidas de dedicar a esta ayuda un 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) son Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia. En cambio, la asistencia oficial para el desarrollo expresada como porcentaje del ingreso nacional bruto de las mayores economías desarrolladas sigue siendo insuficiente y, en 2007, se produjeron grandes descensos porque desapareció de las cifras el alivio excepcional de la deuda para Iraq y Nigeria en 2005 y 2006. Por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo de los Estados Unidos de América descendió un 9,9% en términos reales hasta situarse en el 0,16% de su ingreso nacional bruto en 2007. El valor real de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por Japón bajó un 30,1% en 2007, hasta descender al 0,17% de su ingreso nacional bruto. El total de la asistencia oficial para el desarrollo de los 15 antiguos Estados miembros de la Unión Europea, que representa un 60% de la ayuda global, descendió un poco menos (5,8%) en términos reales en 2007. Con un 0,40% del ingreso nacional bruto, la ayuda prestada en 2007 apenas superó la meta intermedia del 0,39% que estos países se fijaron para 2006. La ayuda que presta la Comisión Europea aumentó un 3%, lo que refleja un mayor apoyo presupuestario y mejoras de la capacidad de pago. También la Unión Europea tendrá que acelerar sus progresos si desea alcanzar la meta colectiva del 0,56% en 2010.³⁹

³⁹ OCDE: *Debt relief is down: Other ODA rises slightly*.

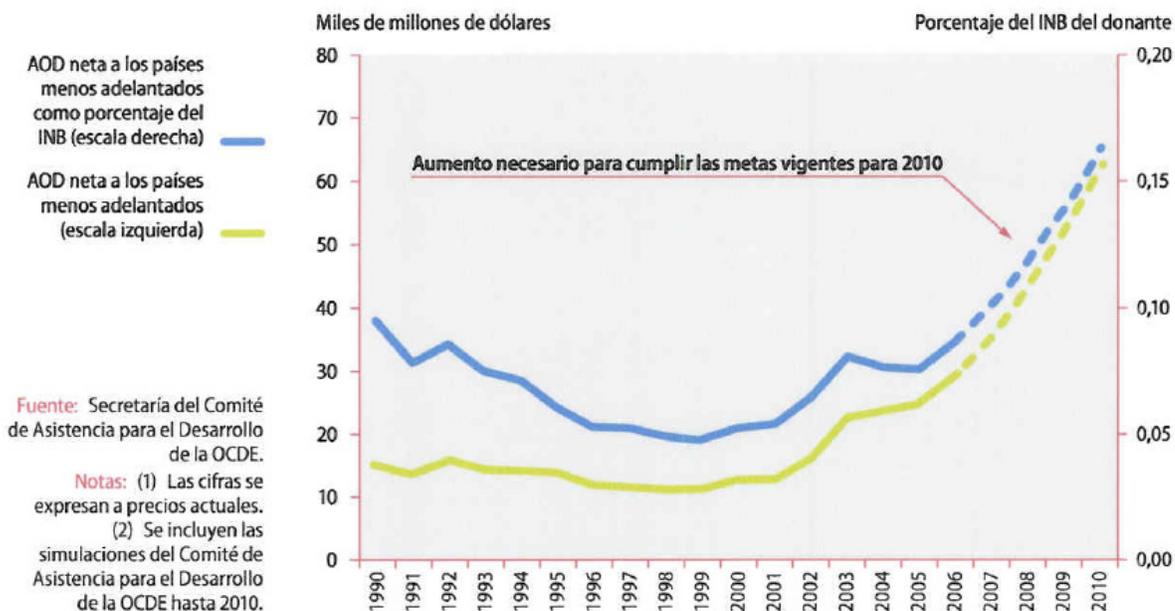
http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34487_40381960_1_1_1_1,00.html

Las promesas formuladas en las tantas Cumbres del Grupo de los 8 y en las Cumbres de Naciones Unidas, junto con otros compromisos, implican un aumento previsto de la ayuda de 80,000 millones de dólares en 2004 a 130,000 millones en 2010. Actualmente, la mayoría de los miembros del CAD deben aumentar sus presupuestos destinados a la asistencia oficial para el desarrollo para 2009 y 2010, y será preciso más que duplicar las actuales tasas de aumento de los principales programas de desarrollo durante los próximos años si se desea alcanzar los niveles de ayuda para 2010.

En relación a la ayuda a los países menos adelantados, para el año 2006, únicamente 8 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE habían cumplido los compromisos que habían reiterado como parte del Plan de Acción de Bruselas 2001^{*}, por el cual los países donantes se comprometieron a conceder entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto en concepto de ayudas a los países menos adelantados en 2010. Este objetivo ha sido cumplido o superado por Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia. En el gráfico siguiente se muestra el desfase entre los niveles actuales – 29,400 millones de dólares (0,09%), que corresponde a todos los países miembros del CAD en 2006 – y el objetivo para 2010, que se estima en 62,000 millones de dólares (es decir, un promedio del 0,16% del ingreso nacional bruto (INB) de los Estados miembros del CAD).

* El *Programa de Acción de Bruselas para los Países Menos Adelantados* para el decenio 2001-2010 es diferente de los programas anteriores en términos de sus objetivos, orientación, alcance y seguimiento de los acuerdos del mismo. El objetivo básico es lograr, en el caso de los países menos adelantados, un progreso sustancial en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como los problemas especiales que enfrentan los países menos adelantados afectados por conflictos. Este Plan fue aprobado el 12 de julio de 2001, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/279, posteriormente el ECOSOC en su resolución 2001/320 decidió establecer un mecanismo de seguimiento para la revisión y coordinación de la aplicación de la Declaración de Bruselas y de este Plan.

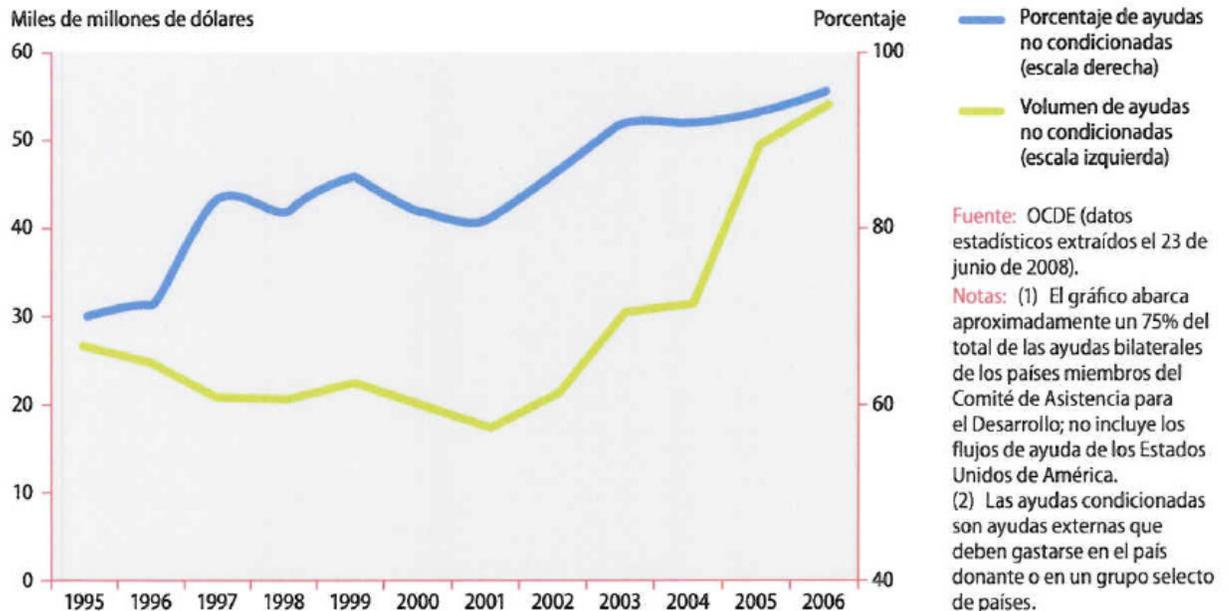
Gráfica 2.4
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países menos adelantados, 1990 a 2006 y aumento necesario hasta 2010



Por otro lado, la concesión de ayudas no condicionadas se considera un elemento clave para que la cooperación al desarrollo resulte más eficaz y permita que los países en desarrollo tomen sus propias decisiones en función de buenas políticas y prácticas de adquisición. Como se observa en el gráfico siguiente, la cantidad de recursos entregados a los países y calificados de no condicionados ha aumentado considerablemente hasta alcanzar el 95% de la ayuda bilateral en 2006. Ello refleja un incremento considerable de las ayudas no condicionadas a raíz del acuerdo celebrado por los miembros del CAD en 2001 para no condicionar sus ayudas a los países menos adelantados, al tiempo que algunos miembros fueron más lejos y eliminaron totalmente las condiciones para la ayuda. Desgraciadamente, la información sobre las ayudas no condicionadas no refleja la ayuda de todos los miembros del CAD (en particular, los Estados Unidos) ni todos los tipos de ayudas (la cooperación técnica y los gastos administrativos no se incluyen en los informes), por lo que se desconoce la verdadera amplitud de las ayudas no condicionadas.

Gráfica 2.5

Volumen y porcentaje de las ayudas laterales no condicionadas, 1995 a 2006



Si bien el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente el Objetivo 8, hace una referencia específica a las necesidades especiales, de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, no se han definido metas concretas. Los actuales indicadores de los ODM registran el porcentaje de AOD que reciben estos países en relación con su ingreso nacional bruto. La información que la OCDE transmitió a las Naciones Unidas para el Informe de sobre los ODM en 2007 revela que los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen recibiendo entre 2,000 y 2,500 millones de dólares en concepto de AOD cada año, lo que equivale al 3% de la suma de su INB. El porcentaje de la AOD para los países en desarrollo sin litoral no ha variado mucho y en 2005 ascendió a un 6,3%, es decir, unos 11,900 millones de dólares.⁴⁰

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM: *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, 2008.

Gráfico 2.6

Ayuda: lo que se necesita – lo que se concede



Fuente: Total de lo que se necesita: Banco Mundial y FMI 2001; total concedido: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003; *Economist* 2001.

Es difícil calcular la financiación externa adicional necesaria para alcanzar los ODM, sin embargo diferentes estudios han calculado que la ayuda externa deberá aumentar entre US\$40,000 millones a US\$100,000 millones cada año.⁴¹ Esto supondría casi duplicar la cooperación internacional procedente de los 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que ascendería aproximadamente al 0,43% del ingreso nacional bruto de estos países, todavía por debajo de la referencia del 0,7% utilizada desde 1970.

Según el gráfico 2.7, para el año 2000, año en el que se ratificó la *Declaración del Milenio*, aún se necesitaban al menos US \$50,000 millones adicionales a la cantidad con la que ya se contaba, contrastando así, estas cifras, con el consumo privado de tabaco anual, lo que resulta irónico, ya que anualmente se consume un aproximado de US \$204,000 millones, cantidad tres veces mayor que los US \$50,000 millones de cooperación internacional que se brindaban en esa época.

Estas cifras pueden parecer astronómicas, pero no difieren mucho de la situación que existía antes de los años noventa. La cooperación internacional ha ido disminuyendo entre 1990 y 2001, del 0,33% (equivalente a US\$ 57,600

⁴¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Ediciones Mundi – Prensa, 2003.

millones) al 0,22% (equivalente a US\$ 54,000 millones) de los ingresos nacionales brutos de los países donantes⁴². El mero hecho de aumentar la ayuda no será suficiente, en lugares diferentes y en momentos diferentes, la ayuda ha sido desde muy eficiente, hasta totalmente ineficiente, pasando por toda la gama de posibilidades entre ambos extremos. Pero mucha ayuda ha llegado a países aquejados por una corrupción endémica y dotados de políticas equivocadas, condiciones en las que la ayuda sólo puede ser despilfarrada. Los análisis recientes subrayan tres cuestiones: consolidación de la gobernabilidad, aumento del sentido de propiedad y mejores prácticas de ayuda. Estos elementos son fundamentales para los principios de la sólida alianza que surgió de las conferencias de Monterrey y Johannesburgo.

En tal sentido, será necesario progresar con más rapidez para cumplir los compromisos asumidos por los donantes en las diversas cumbres mundiales, conferencias y negociaciones multilaterales para aumentar el volumen de los recursos destinados a ayudar a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Los compromisos de ayuda deberán tener en cuenta las necesidades nacionales por medio de una minuciosa evaluación de los desfases existentes entre los recursos nacionales y el costo de las intervenciones destinadas a alcanzar los ODM.

La importancia de aumentar los volúmenes de cooperación internacional y de trabajar en los aspectos que propicien un manejo eficiente de la ayuda, radica que en caso no se logre el ODM 8, resulta difícil y casi imposible alcanzar las metas de los demás ODM, ya que se necesita un esfuerzo mayor de parte de los donantes, al aumentar los niveles de ayuda, y de los receptores, al manejar de una manera eficiente la ayuda.

Las perspectivas de una desaceleración de la economía mundial en los próximos años, junto con el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles, y la repetición de situaciones de emergencia provocadas por el cambio climático, harán necesaria una

⁴² Ídem pág. 65.

prestación más eficaz de la asistencia a fin de avanzar más rápidamente hacia los ODM y, en algunos casos, evitar la pérdida de los avances logrados hasta ahora.

2.2.2 Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo - Monterrey, Estados Unidos Mexicanos

Como parte de los primeros esfuerzos realizados por la comunidad internacional para modificar la dinámica de la cooperación internacional, se realizó la *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, organizada por Naciones Unidas y llevada a cabo en Monterrey, México en el año 2002. Esta conferencia tenía como objeto examinar las principales cuestiones financieras y las cuestiones conexas al desarrollo mundial. Para ello se invitó específicamente a participar al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y a la Organización Mundial de Comercio, instituciones financieras responsables de la toma de decisiones en materia de política económica.

Su realización fue decidida en 1997, en la sesión número 50 de la Asamblea General de Naciones Unidas, con el objetivo de abordar los asuntos sistémicos en el nivel nacional e internacional, relacionados con el financiamiento para el desarrollo, en el contexto de la globalización y la interdependencia. Se trató el desarrollo desde una perspectiva financiera, lo cual significa que la Conferencia se centró en los aspectos financieros del desarrollo, más que en definir una agenda en este sentido, ya que se considera que ésta ya ha sido diseñada en las conferencias y cumbres de los años noventa.

Esta conferencia se realizó con dos objetivos: a corto plazo, incidir en el proceso de la Conferencia oficial y el documento final (Consenso de Monterrey), con el fin de que los gobiernos cumplan con los compromisos que establecieron en las conferencias y cumbres de Naciones Unidas en los años noventa —desde la *Cumbre de la Tierra* (Río de Janeiro, 1992) hasta la *Cumbre del Milenio* (2000) —, especialmente el compromiso relativo a disminuir la pobreza a la mitad para el año 2015. A largo plazo, el objetivo es elaborar alternativas económicas al modelo neoliberal actual, mediante la articulación de distintos movimientos sociales y civiles.

Esta Conferencia resaltó la importancia de construir una asociación (partnership) entre donantes y países receptores alrededor de un marco nacional de desarrollo elaborado y dirigido por el propio país receptor.

Los aspectos fundamentales que se debatieron en dicha Conferencia fueron:

*Movilización de recursos financieros nacionales*⁴³

La mayor parte del capital que dedica un país a las actividades de desarrollo se obtiene en el ámbito nacional. Para movilizar y distribuir con eficacia los fondos públicos y privados a fin de fomentar los avances sociales y económicos es preciso que existan instituciones jurídicas, sistemas de tributación, una administración pública y una infraestructura financiera que funcionen de manera eficaz.

*Movilización de inversiones extranjeras directas y otras corrientes privadas*⁴⁴

Además de los recursos nacionales, la mayoría de los países en desarrollo necesita capital extranjero para sus principales necesidades de inversión. Ello comporta, cada vez en mayor medida, atraer fondos privados de otros países, como inversiones extranjeras directas, inversiones de cartera y préstamos bancarios. Una de las dificultades principales consiste en aumentar la magnitud y el alcance de esas corrientes, al tiempo que se contiene su volatilidad.

*Comercio internacional*⁴⁵

Los ingresos procedentes del comercio constituyen un medio decisivo para fomentar el crecimiento económico y erradicar la pobreza, especialmente si, gracias a ellos, los agentes económicos pueden emplear su potencial productivo con la máxima eficacia. No obstante, la expansión rápida y constante del comercio no está garantizada y muchos países en desarrollo únicamente han obtenido hasta la fecha unos beneficios exigüos con la apertura de sus economías.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas: *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/brochure.htm>

⁴⁴ Ídem pág. 68.

⁴⁵ Ídem pág. 68.

*Asistencia oficial para el desarrollo*⁴⁶

Debido a la necesidad de contar con una mayor asistencia para lograr los objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo humano establecidos en la Cumbre del Milenio, tratar este tema se convierte en una prioridad.

*Alivio de la deuda*⁴⁷

Pese a que se ha logrado un alivio significativo de la deuda gracias a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, el progreso de muchos países en desarrollo sigue viéndose entorpecido por la onerosa carga de la deuda. Al tiempo que se intenta solucionar los problemas actuales de la deuda, es preciso tomar medidas para evitar que los países en desarrollo queden atrapados en ellos.

*Sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales*⁴⁸

La gravedad y la frecuencia creciente de los contagios y los bruscos movimientos financieros registrados en el funcionamiento de la economía mundial desde la fundación hace medio siglo del sistema de Bretton Woods han dado lugar a llamamientos en que se pide la reforma de la arquitectura financiera internacional. Aunque se han logrado algunas mejoras, aún es preciso seguir trabajando al respecto. Uno de los objetivos es encontrar vías para fortalecer la participación de los países en desarrollo en los procesos económicos internacionales. El otro es aumentar la cohesión entre las principales instituciones en los ámbitos financiero, monetario, comercial y de desarrollo internacionales. En ese sentido, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel más eficaz en la escena política internacional.

Una característica sin precedentes de esta conferencia es la participación activa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio en un proceso dirigido por las Naciones Unidas. En la Conferencia y sus preparativos participan también la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cinco comisiones regionales y otros organismos

⁴⁶ Ídem pág. 68.

⁴⁷ Ídem pág. 68.

⁴⁸ Ídem pág. 68.

del sistema de las Naciones Unidas, así como representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

Asimismo se resaltó la importancia de construir una asociación (partnership) entre donantes y países receptores alrededor de un marco nacional de desarrollo elaborado y dirigido por el propio país receptor.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo brinda la oportunidad de examinar todas las opciones de financiación posibles para prestar apoyo internacional a los países en desarrollo a fin de ayudarlos a que cumplan los objetivos de desarrollo del milenio.

La Conferencia se realizó sobre la base de un objetivo claro: reducir la pobreza mundial en un 50% para el año 2015, como lo establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados en la Cumbre del Milenio. El entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, dijo que de no lograrse progresos en el área de los recursos financieros hacia los países pobres estarían en peligro las metas acordadas universalmente en aquella oportunidad por los 147 Jefes de Estado y las 191 naciones que participaron.

El resultado formal de la Conferencia fue el *Consenso de Monterrey*, apoyado implícitamente por los cincuenta Jefes de Estado participantes. En él los países en desarrollo se comprometieron a introducir políticas económicas y sociales seguras para mejorar la gobernanza, eliminar la corrupción y crear un entorno regulatorio doméstico favorable al desarrollo del sector comercial privado. Por su parte, los países industrializados prometieron tomar medidas para brindar los recursos financieros necesarios que, sumados a la movilización de recursos internos del mundo en desarrollo, permitan alcanzar los ODM. Entre las medidas figura la promesa de luchar para conseguir una AOD equivalente al menos al 0,7% del producto interno bruto de cada país, mejorar el acceso al mercado de las exportaciones del mundo en desarrollo y completar la dimensión del desarrollo de la ronda de Doha de la OMC, aliviar la deuda para que su pago no sea un obstáculo para el desarrollo, facilitar el impacto que tiene la inversión extranjera directa sobre el desarrollo

incrementando la transferencia de tecnología, y mejorar la arquitectura financiera mundial para que se puedan prever e impedir las crisis financieras.

Las agencias multilaterales de desarrollo, por su parte, celebraron el final de la *fatiga de la ayuda* y dieron la bienvenida al anuncio de la Unión Europea y los Estados Unidos sobre el aumento de los presupuestos de la cooperación para el desarrollo.

En Monterrey, la comunidad internacional acordó un enfoque del desarrollo coherente y basado en ciertos principios, así como el primer aumento de la ayuda en 20 años, con \$16.000 millones anuales adicionales para el año 2006.

Los Estados Unidos prometieron casi duplicar la asistencia oficial para el desarrollo, hasta \$15.000 millones al año, para 2006. La Unión Europea prometió aumentar la ayuda hasta el 0,39% del PNB para 2006, alrededor de \$11.000 millones más al año.

Entre los Estados miembros⁴⁹:

- ↪ Alemania prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- ↪ Austria prometió alcanzar el 0,33% del ingreso nacional bruto (INB) para 2006.
- ↪ Bélgica prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2010.
- ↪ España prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- ↪ Finlandia prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2007.
- ↪ Francia prometió alcanzar el 0,5% del INB para 2007.
- ↪ Grecia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- ↪ Irlanda prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2007.
- ↪ Italia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006
- ↪ Luxemburgo prometió alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
- ↪ Los Países Bajos prometieron alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
- ↪ Portugal prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- ↪ El Reino Unido prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2005-06.
- ↪ Suecia prometió tener como objetivo el 1,0% del INB para 2006.

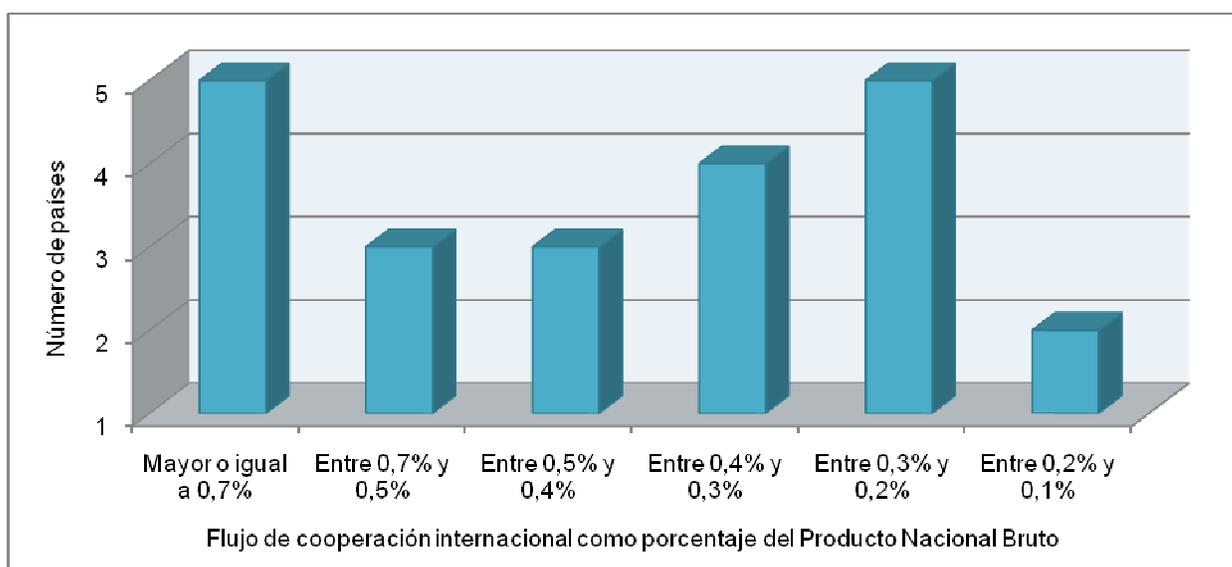
⁴⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Ediciones Mundi – Prensa, 2003.

Otros donantes también hicieron importantes promesas. Canadá acordó aumentar la ayuda en un 8% cada año, o alrededor de \$1.700 millones, para 2010, lo que supondría el 0,28% de su INB. Noruega acordó incrementar la ayuda del 0,92% del INB hasta el 1,0% para 2005, lo que equivale a un aumento anual de \$250 millones. Suiza acordó aumentar la ayuda hasta el 0,37% del INB para 2010. Y Australia acordó un aumento real del 3% en 2002-03.

Los únicos donantes que alcanzaron o superaron la meta de Naciones Unidas de asignar un 0,7 por ciento de los ingresos brutos nacionales a la ayuda al desarrollo fueron Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. Dieciséis de los 22 Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) alcanzaron las metas de 2006 para la ayuda oficial al desarrollo que ellos mismos establecieron en el año 2002 en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, según gráfico siguiente:

Gráfica 2.7

Flujos de Cooperación Internacional como porcentajes del Producto Nacional Bruto para 2006



Fuente: OCDE

Propuesta de un nuevo mecanismo de financiación

El Reino Unido ha propuesto la creación de un nuevo mecanismo, el Servicio Financiero Internacional, para proporcionar ayuda predecible y estable a las inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos para el año 2015. Este servicio temporal recaudaría fondos hasta 2015. Los donantes harían promesas a largo plazo de pagos anuales al servicio, que recaudaría fondos emitiendo bonos en los mercados de capital internacionales, de forma que los recursos estuvieran disponibles ahora, cuando hacen falta.⁵⁰

Es conforme al *espíritu de Monterrey* considerar nuevas ideas sobre la financiación para el desarrollo, como la examinada anteriormente, y analizarla rigurosamente en debates abiertos entre las partes interesadas. En efecto, así se viene haciendo en diversos marcos institucionales desde la Conferencia de Monterrey. Al final, algunos países comenzaron a aplicar una propuesta que afrontaba parte del problema, ya que se incluyeron *cláusulas de acción colectiva* reforzadas en las nuevas emisiones de bonos, primero en México y después en el Brasil, Sudáfrica y el Uruguay en 2003. Las nuevas cláusulas facilitarán la reestructuración de los bonos en caso de crisis futuras. Sin embargo, no se solucionan así las cuestiones de la coherencia, el tratamiento comparable, la adecuación de la reestructuración de la deuda y la equidad en las que también se había centrado la propuesta relativa a un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana. Estas cuestiones pueden abordarse, aunque no de manera estatutoria, en los códigos de conducta propuestos para los gobiernos deudores, los acreedores y las organizaciones internacionales que la comunidad internacional ha propuesto para su examen.

Desde la aprobación del Consenso de Monterrey, ha adquirido impulso el examen de una mayor participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones económicas internacionales. El FMI y el Banco Mundial, a través del Comité para el Desarrollo, abordaron la cuestión de dar más voz y aumentar la participación de las economías en desarrollo y en transición en la adopción de decisiones de las instituciones de Bretton Woods durante las reuniones de otoño de 2002 y primavera de 2003. El examen del

⁵⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Ediciones Mundi – Prensa, 2003, pág. 147.

aumento de la participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones económicas también ocupó un lugar destacado en la reunión anual del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio.

2.2.3 Primer Foro de Alto Nivel de Roma – Roma, Italia

Fue realizado en Roma, Italia. Como producto de este Foro, surge la *Declaración de Roma*, la cual es la concreción del *Consenso de Monterrey*, y se establece la importancia de hacer un esfuerzo internacional para armonizar los procedimientos y prácticas de la cooperación externa con los de los sistemas vigentes en los países receptores (también llamados asociados) bajo el liderazgo del Gobierno del país receptor.

El *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE ha recibido el encargo de seguir el cumplimiento de los acuerdos de la Declaración de Roma, elaborando criterios de buenas prácticas que tienen como fin mejorar los procedimientos de las agencias y fortalecer así a los países asociados en su propio e indelegable proceso de desarrollo.

Todas estas prácticas tratan de garantizar que el empleo de la ayuda al desarrollo esté definido y liderado por el Gobierno y se preste en coherencia con las prioridades nacionales, que se lleven a cabo los cambios necesarios para disminuir los costos de transacción y se adapten los instrumentos de cooperación a las necesidades y posibilidades de los receptores.

La armonización tiene que contemplar el fortalecimiento de las capacidades institucional del Gobierno receptor, de manera que los países en vías de desarrollo sean, cada vez más, propietarios de su propio modelo de avance.

En la declaración de Roma, la comunidad de desarrollo internacional se ha centrado en un enfoque basado en los países, resaltando la apropiación por los países y el liderazgo de los gobiernos y de la sociedad civil implicada, incluyendo el sector privado. La Declaración asumió la diversidad de modalidades de la ayuda, comprometiendo a donantes y países socios en un programa ambicioso de acciones sobre cinco grandes áreas: (a) alineando la asistencia al desarrollo con las estrategias, prioridades y sistemas de desarrollo

nacional de los países socios; (b) reforzando y armonizando las políticas, prácticas y procedimientos de los donantes; (c) implementando principios de buenas prácticas en el suministro de asistencia al desarrollo, incluyendo cooperación delegada; (d) aumentando la flexibilidad de un personal basado en los países para gerenciar los programas nacionales; y (e) desarrollando incentivos dentro de las agencias de donantes para fomentar la gestión y el reconocimiento por el personal de los beneficios de la armonización.

En este contexto, y ante los grandes desafíos que la Cooperación al Desarrollo enfrenta para poder apoyar efectivamente la agenda internacional del desarrollo se realiza en Roma (Febrero 2003), el I Foro de Alto Nivel (FAN) para la Eficacia de la Ayuda; en donde los representante de la mayoría de los países donantes, se comprometen a alinear la AOD a las estrategias nacionales de los países receptores, así como mejorar sus sistemas de entrega y canalización de la ayuda. Se comprometen, así mismo, a armonizar las políticas y procedimientos de canalización de la ayuda ente los donantes, e implementar principios de buenas prácticas en la cooperación al desarrollo.

Algunos de los puntos más relevantes de la Declaración de Roma⁵¹, sobre el tema de eficacia de la ayuda:

“...comprobar que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a la prioridad de los países asociados, en especial las establecidas en las estrategias de reducción de la pobreza y otros programas similares, y que las actividades de armonización se adapten a la situación de cada país.

Aplicar progresivamente – aprovechando las experiencias recogidas hasta el momento y los mensajes recibidos de los seminarios regionales- los principios o las normas de práctica recomendadas a la prestación y gestión de la asistencia para el desarrollo, tomando en cuenta la situación específica en cada país.

⁵¹ Página del Banco Mundial: *Proceso de armonización*:

http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languagues/ESRome_Declaration.pdf

Prestar apoyo para la elaboración de estudios analíticos sobre países de manera tal que refuercen la capacidad de los gobiernos para asumir un papel más preponderante e identificarse con los resultados del proceso de desarrollo. En particular trabajaremos con los gobiernos de países asociados para forjar relaciones de colaboración más sólidas y mejorar la pertinencia normativa, calidad, aplicación y eficiencia de esos estudios.

.....

Prestar apoyo presupuestario, sectorial o para la balanza de pagos, donde ello sea compatible con el mandato del donante y existan políticas o mecanismos fiduciarios apropiados. Al suministrar esa asistencia se deberán aplicar principios o normas de prácticas recomendadas; por ejemplo, se coordinará la ayuda con los ciclos presupuestarios de los países y las de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza”.

2.2.4 Segundo Foro de Alto Nivel de París – París, Francia

Como parte de los compromisos políticos asumidos en la Declaración de Roma (2002), y como parte del proceso de seguimiento a los acuerdos establecidos en la misma, se realiza tres años después, el II Foro de Alto Nivel sobre Armonización y Alineamiento (AyA) de la Cooperación Internacional, en París, en Marzo del 2005.

En dicho foro se evaluó el cumplimiento de compromisos adquiridos en el Foro de Roma. Como producto de dicho Foro surgió la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, en la cual los representantes de los países participantes reconocen la necesidad de aumentar la ayuda al desarrollo y de los otros recursos al desarrollo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

La Declaración no es tan sólo una manifestación internacional de buenas intenciones, sino un conjunto de compromisos prácticos, en que todos los países y donantes participantes tienen la obligación de asumir responsabilidades y hacer efectivas las de los demás participantes, realizando juntos el seguimiento y la evaluación del progreso. Esos

compromisos se guían por cinco principios clave, los cuales fueron abordados anteriormente, todos ellos encaminados a suscitar resultados más adecuados y sostenibles:

1. *Apropiación*: los países asociados deben hacerse cargo de la dirección de los programas de ayuda.
2. *Alineamiento*: los programas de ayuda deben estar en consonancia con las estrategias, los sistemas y los procedimientos de los países.
3. *Armonización*: las actividades de los donantes deben coordinarse.
4. *Gestión orientada a los resultados*: los programas de ayuda deben encaminarse al logro de resultados para las personas, más que a los procesos.
5. *Responsabilidad mutua*: cada uno de los donantes y asociados hace responsable a los demás por el desempeño y los resultados.

La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* de 2005 es un plan de acción elaborado conjuntamente por los países en desarrollo y la comunidad de los donantes para lograr que los países receptores de ayuda puedan dirigir sus programas de desarrollo y lograr resultados más adecuados y sostenibles, en materia de desarrollo, para los pobres. La ayuda, si se realiza eficazmente, genera resultados positivos. Ya en 2005 estaban en marcha numerosos esfuerzos encaminados a mejorarla; la Declaración de París concertó esos esfuerzos, proporcionando a los países y entidades donantes y a los asociados (los receptores de ayuda) un plan coherente, que incluía pasos e indicadores del progreso logrado.

La Declaración se basa en los objetivos de desarrollo del milenio. El último de ellos, “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, el cual implica el reconocimiento de que la eficacia de los programas de ayuda y la posibilidad de que todos los pueblos compartan sus beneficios dependen de la medida en que se realice un trabajo conjunto.

La Declaración de París responde a la necesidad de la comunidad del desarrollo de una mayor eficacia de la ayuda. Aunque se está en una etapa temprana, puede afirmarse que los resultados de la aplicación de la Declaración han comenzado a hacerse perceptibles.

En la Declaración de París se reconocen las preocupaciones de larga data existentes en los países en desarrollo y en los países donantes ante la posibilidad de que los pobres del mundo no estén obteniendo plenamente los beneficios de los programas de ayuda. Es evidente que el sistema de ayuda debía reformarse en varias esferas:

- ↳ Los donantes tendieron a utilizar los programas de ayuda para *destacarse*, en lugar de coordinar sus esfuerzos o brindar a los países o poblaciones receptores la posibilidad de asumir como propios sus proyectos y darles sostenibilidad.
- ↳ Los países en desarrollo se vieron abrumados por proyectos y misiones, y las consiguientes obligaciones de informar y de cumplir otros requisitos de los donantes. A principios de los años noventa, por ejemplo, Tanzania recibió más de 2,000 proyectos de 40 donantes.
- ↳ Algunos donantes procuraron usar las capacidades de gestión de proyectos de gobiernos asociados para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo, en lugar de ayudar a esos gobiernos a crear capacidad en forma de genuinos servicios civiles para su población.
- ↳ Los países donantes proporcionaron asistencia técnica, pero en muchos casos poco hicieron para fortalecer los propios conocimientos y capacidades de administración de los países en desarrollo, con lo cual crearon dependencia.
- ↳ Muchos donantes *vincularon* sus programas de ayuda a la adquisición de bienes y servicios a proveedores de sus propios países, práctica costosa e ineficiente que fue en detrimento de la capacidad de los países en desarrollo de producir o comprar para sí mismos.
- ↳ La corrupción y la utilización impropia de recursos de ayuda defraudaba y enconaba a los supuestos beneficiarios de la ayuda y a los donantes.

La Declaración de París es la culminación de programas de reforma iniciados por numerosos países y donantes, basados en una larga experiencia y en un amplio consenso. En la actualidad más de 100 países y organismos internacionales se han comprometido a mejorar y poner de manifiesto la eficacia de la ayuda. La Declaración constituye un marco para que los donantes y los países asociados establezcan una nueva relación en materia de ayuda.

Alcance de la Declaración

Los donantes y los países asociados reconocen el hecho de que la ayuda y la aplicación de los principios de la Declaración de París constituyen tan sólo uno de los numerosos factores que contribuyen al desarrollo.

Plenamente aplicada, la Declaración de París ofrece la posibilidad de encaminar asistencia por un monto de alrededor de US \$104.000 millones por año, en tanto que el ahorro y las inversiones internas, los ingresos provenientes del comercio exterior, las remesas de los trabajadores de ultramar y las inversiones externas privadas son todos factores que constituyen contribuciones de mayor escala al desarrollo. Cabe señalar también que la Declaración no se aplica a todas las corrientes de ayuda.

Ayuda más adecuada para los estados frágiles

En la Declaración de París se reconoce específicamente la necesidad de que las prácticas de ayuda, para ser eficaces, se adapten a las necesidades creadas por situaciones de conflicto violento y a las que experimentan los estados frágiles, modificando razonable y rápidamente el entorno cuando hay que superar especiales dificultades para observar el principio de armonización.

Basándose en la experiencia, la comunidad internacional y los organismos regionales han elaborado varias herramientas analíticas y de políticas, instituciones, capacidades relativas a la paz y la seguridad y sistemas de coordinación para una labor de fortalecimiento de la paz, pero cada situación plantea singulares desafíos. Son pocas las respuestas genéricas, y los resultados de las medidas internacionales son dispares.

Un obstáculo que comúnmente se presenta es la necesidad de manejar los vínculos, las secuencias y las expectativas entre respuestas humanitarias, programas de recuperación temprana y estrategias de desarrollo a más largo plazo; otro consiste en encontrar apropiados mecanismos de financiamiento y ejecución. Un problema persistente es que las corrientes de ayuda suelen no satisfacer necesidades inmediatas en situaciones de salida de conflictos, o cesan en el punto crítico en que el país está pasando de una situación de recuperación tras desastres o conflictos a un estadio de reconstrucción sostenible. Otra

importante característica es que en muchas de esas situaciones sólo participa un pequeño grupo de donantes.

Los principios y compromisos básicos contenidos en la Declaración siguen orientando la respuesta en materia de ayuda en estados frágiles, como lo demuestra el Pacto de Afganistán (véase el recuadro al final de la página). Resulta alentador, además, el hecho de que aun habiendo experimentado graves conflictos en las últimas décadas, la mayoría de los países seleccionados como ejemplos en este folleto han salido de esas situaciones con prácticas orientadoras en cuanto a eficacia de la ayuda.

Mejoras en cuanto a ayuda humanitaria y seguridad alimentaria

Análogamente, las situaciones de desastres humanitarios y emergencias plantean especiales dificultades para la aplicación de los principios de la Declaración de París. En esas situaciones suele suponerse que las preocupaciones relativas a la eficacia de la ayuda van a la zaga del suministro de socorros inmediatos, pero los especialistas han venido trabajando en forma creciente en la promoción de mejores estándares de coordinación y beneficios más duraderos en esas situaciones. Una respuesta innovadora frente a la crónica inseguridad alimentaria que afecta a segmentos sustanciales de la población etíope parece estar dando resultados promisorios

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo refleja el compromiso asumido por más de 100 gobiernos y organizaciones internacionales para mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo. La Declaración de París va más allá de una simple declaración de principios generales y coordina una guía práctica basada en acciones que contempla un proceso de evaluación por medio de una serie de indicadores y metas que deberán alcanzarse en 2010. La finalidad de esta Declaración es adaptar la ayuda al desarrollo a gran escala a las necesidades concretas de los países beneficiarios, en particular para mejorar la responsabilidad, adaptación, armonización, gestión de resultados y rendición mutua de cuentas.

La supervisión de los compromisos asumidos en la Declaración de París se lleva a cabo mediante encuestas periódicas que realiza la secretaría del OCDE/CAD dentro de los

países beneficiarios. En el cuadro siguiente, se ilustran los progresos logrados en las distintas dimensiones de la eficacia de la ayuda en los países donde aparecen dos puntos de referencia.

Tabla 2.1
Progresos logrados en siete indicadores de la calidad de las ayudas, 2005 – 2007
(puntos porcentuales)^a

Indicadores	Regiones ^b			
	África	ALC	Asia	Otras
Coordinación de la asistencia técnica con los programas nacionales	16,6	37,7	6,0	26,5
Número de UEP ^c paralelas a las estructuras nacionales (reducción media)	-2,1	-28,2	-2,3	-3,8
Pagos realizados a tiempo y registrados por los gobiernos	1,3	-1,0	3,0	5,5
Ayudas bilaterales no condicionadas	9,4	6,0	14,3	8,3
Coordinación de las misiones de los donantes	13,0	20,8	13,8	16,9
Coordinación de los análisis de país	20,8	30,2	11,3	7,0

^a La variación porcentual es igual a la media no ponderada de la variación en puntos porcentuales notificada por los países de cada región.

^b Comprende 17 países de África, 5 países de América Latina y el Caribe (ALC), 4 de Asia y 4 de otras regiones.

^c Las UEP son las unidades de ejecución de proyectos; la meta consiste en reducir su número.

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Encuestas periódicas sobre la Declaración de París, 29 y 30 de mayo de 2008

En África, la mayor parte de los progresos se realizaron en el ámbito de la coordinación entre los donantes y la adaptación de la asistencia técnica a los programas nacionales. En América Latina y el Caribe, los mayores progresos tuvieron lugar en la adaptación de la asistencia técnica a los programas nacionales y la coordinación entre los donantes para organizar las misiones y realizar análisis de país, así como una importante reducción del número de unidades de ejecución de proyectos. En Asia los progresos fueron menos notables, salvo un considerable aumento de las ayudas bilaterales no condicionadas.

La calidad de la ayuda puede mejorarse aún más mediante una mayor previsibilidad de los flujos de ayuda programados a escala nacional. La ayuda programable por país refleja la cantidad de ayuda que puede programar el país beneficiario para apoyar sus propias prioridades presupuestarias. Dicha ayuda constituye la base para el gasto en ayudas futuras a proyectos y, de este modo, contribuye a aumentar la previsibilidad de la ayuda.

La creciente importancia de los donantes no pertenecientes al CAD y de los fondos privados, requiere una mayor coordinación de la ayuda y una mejor adaptación a las prioridades nacionales de los países beneficiarios. En el sector salud, por ejemplo, existen más de 40 donantes bilaterales y 90 iniciativas a escala mundial que pueden fragmentar la ayuda y reducir su eficacia. Tan sólo un 20% de la ayuda para la salud se concede para apoyar las prioridades sectoriales del gobierno; la mayoría de los flujos de ayuda está destinada a finalidades concretas⁵².

Las buenas prácticas destinadas a mejorar la coordinación y armonización de la ayuda con los objetivos de los países deben ampliar aún más su alcance. Para reforzar la alianza mundial para el desarrollo, es necesario reconocer aún más que los sistemas presupuestarios nacionales son el mecanismo que debe canalizar los flujos de la ayuda, la ejecución nacional de los proyectos de desarrollo y una mayor coordinación entre los donantes a fin de reducir los costos de las transacciones de las ayudas dentro de un marco claramente definido de rendición de cuentas. Resulta evidente que la eficacia de la

⁵² Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE: *Journal on Development: Development Co-operation Report 2007*, París, Francia, 2008.

asistencia oficial al desarrollo depende en gran medida de la capacidad de ejecución de los gobiernos. Deberán dedicarse nuevos esfuerzos a reforzar las capacidades institucionales de los países de ingresos bajos a fin de mejorar la ejecución de los presupuestos, la rendición de cuentas y la información.

2.2.5 Tercer Foro de Alto Nivel de Accra – Accra, Ghana

Del 2 al 4 de septiembre de 2008 en Accra, Ghana, ministros de más de 100 países, autoridades de agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales, organizaciones donantes, organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, ejecutivos del Banco Mundial y bancos nacionales para el desarrollo se reunieron en oportunidad del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

El *objetivo principal* de sus organizadores era la aprobación por consenso del documento denominado *Agenda de Acción de Accra (AAA)*, agenda que se viene proponiendo como el nuevo mantra de las políticas de cooperación internacional. Aunque este documento no surge de un proceso de negociación internacional, igualmente se definen en él lineamientos de las potencias industrializadas, la OCDE y el Banco Mundial.

El AAA pretende reforzar la puesta en práctica de la Declaración de París e incluir nuevos aspectos que han aparecido a lo largo de los últimos tres años y su mayor novedad es la introducción de plazos para estudiar el mayor uso de los sistemas nacionales y el establecimiento de mecanismos de mutua responsabilidad más inclusivos⁵³. Otros avances, aunque no vinculados con plazos, se encuentran en la publicación de las condicionalidades relacionadas con desembolsos de la ayuda y la transparencia en la predictibilidad a medio plazo (3 a 5 años). También la mención a las Naciones Unidas como organismo central para mejorar la gestión eficaz de la cooperación internacional en los países socios representa un paso adelante, que podría interpretarse como un posible guiño al Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC.

⁵³ Ifiwatchnet: *La Agenda de Acción de Accra: La UE refuerza posiciones*:
<http://www.ifiwatchnet.org/?q=en/node/20129>

Una de las características de este foro, fue la activa participación de la sociedad civil y de los países considerados como subdesarrollados.

Entre los aspectos más relevantes incluidos en la AAA, aparte de las nuevas y/o renovadas políticas de la cooperación internacional se pueden mencionar:

- ↳ La ampliación democrática del principio de apropiación, haciéndose más explícita la implicación de parlamentos, gobiernos locales y sociedad civil, lo que así mismo implica el compromiso de mejorar las capacidades de todos los actores involucrados en este proceso. Por otra parte, donantes y países en desarrollo evidencian la necesidad de avanzar mucho más si quiere llegar al cumplimiento de los ODM en todos los países, siendo vital –y así se reconoce en el documento acordado- la coherencia y el enfoque sistemático de todas las políticas en relación a la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental.
- ↳ En relación a los programas de ayuda dirigidos a apoyar las actividades gestionadas por el sector público de los países en desarrollo, se refuerza el compromiso de utilizar, como primera opción, la alineación de los países donantes con los sistemas propios de los países en desarrollo, subrayando la *intención* de canalizar al menos el 50% de la AOD bilateral a través de los sistemas fiscales y presupuestarios propios de cada país, lo que incluye asimismo el incremento del porcentaje de la ayuda que se destina al enfoque de programas. Se adoptarán por países y agencias donantes los correspondientes planes de alineación, y su elaboración se abordará como una cuestión de urgencia.
- ↳ En cuestiones de división del trabajo, es decir, en relación al principio de armonización entre donantes y la puesta en marcha de mecanismos que eviten la excesiva fragmentación y duplicación de la ayuda, la Unión Europea apostó fuerte en Accra para conseguir el compromiso de que los nuevos acuerdos sobre división del trabajo no reviertan en una menor cantidad de ayuda asignada para cada uno de los países en desarrollo. Respecto a dos cuestiones cuya puesta en práctica se expresaba en términos imprecisos, el texto final busca asegurar máxima coordinación a través de planes concretos, cuya puesta en práctica empezará a contar a partir del 2009, fijándose

el mes de junio de 2009 como fecha tope para iniciar un diálogo sobre la división internacional del trabajo, aplicable a todos los países.

- ↪ No se percibe sin embargo un avance significativo respecto de la desvinculación de la ayuda. La comunidad de donantes ha llegado como máximo a convenir el compromiso de planes individuales que fijen la extensión de la desvinculación de la AOD que cada país adoptará, pero ni se fija una fecha tope para la total desvinculación de la ayuda y ni se alude al objeto de la misma. Tampoco se llegó a un acuerdo sobre la desvinculación de la asistencia técnica o de la ayuda alimentaria, debido a la resistencia de muchos donantes, incluidos algunos europeos, para desligar la primera y, en concreto la de EEUU respecto a la propuesta de desvincular al menos la ayuda alimentaria y cuya influencia se percibe al haberse incluido en el documento, la expresión de facilitar una *flexible provisión de ayuda alimentaria*, al subrayarse en el documento la necesidad de aplicar los principios de la Declaración de París a todos los esfuerzos que se realicen para afrontar las recientes crisis que se derivan de la economía global, como la del petróleo o la de alimentos.

- ↪ A pesar de que la AAA subraya la necesidad de cambiar la condicionalidad de la ayuda para avanzar en la apropiación nacional, no hubo ningún acuerdo para reducir las condicionalidades ligadas a la concesión y desembolso de la ayuda al desarrollo, en especial las de carácter macroeconómico. Sin embargo se observa en el texto que se empieza a apuntar la práctica de que donantes y países en desarrollo acuerden un “conjunto limitado de condiciones mutuamente pactadas en base a las estrategias nacionales de desarrollo” y que éstas se hagan públicas. Se señala por tanto un cambio, un compromiso, para que, de forma inmediata y regular, se hagan públicas todas las condiciones finalistas que aparezcan ligadas a los desembolsos correspondientes. Se hace asimismo hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en resultados, cuestiones respecto de las que, además, se especifica que “se será receptivo a las aportaciones de la sociedad civil”.

- ↪ También se ha logrado un éxito parcial en la mejora de los mecanismos para mejorar la previsibilidad de la ayuda a medio plazo, mediante un compromiso inmediato de los

donantes hacia sus socios para suministrar una información periódica y oportuna de los desembolsos previstos para los próximos 3 a 5 años.

- ↪ A resaltar el apartado relativo a la cooperación sur-sur en el que se demanda observar el principio de no interferencia en los asuntos internos de cada país y se reconoce el valor añadido y las particularidades que acompañan a esta cooperación entre países en desarrollo, de cuya experiencia se debe aprender, resaltándose el papel de los países de renta media en este proceso. En este mismo apartado sobre nuevos actores del desarrollo, se advierte o que los nuevos fondos globales pueden contribuir a una mayor fragmentación de la ayuda, por lo que se insta a que se utilicen de forma complementaria ajustándose a los principios de la aplicación de la Declaración de París, y se recomienda a los países donantes que, antes de crear nuevos mecanismos separados para la provisión de la ayuda, se utilicen, se apoyen y, en su caso, se fortalezcan los sistemas institucionales propios de cada país y los mecanismos existentes.
- ↪ Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), por derecho propio, se reconocen como actores independientes para el desarrollo, así como la necesidad de profundizar en el alcance de este compromiso que asumen tanto los países en desarrollo como los donantes; en la declaración final se hace asimismo eco de las propuestas de colaboración de las OSC junto al resto de actores que se han formulado, así como de la necesaria reflexión autónoma sobre la aplicación de la Declaración de París, en el contexto y desde la perspectiva de las OSC. La necesidad de avanzar en torno al establecimiento de entornos más propicios que faciliten la contribución específica de las organizaciones sociales al desarrollo, fue uno de los aspectos más debatidos durante las mesas redondas celebrada, dada la expresa resistencia mostrada por determinados países que cuestionan la legitimidad y representatividad de las OSC respecto de las políticas y decisiones que afectan a la gestión de los gobiernos.
- ↪ La transparencia y mutua rendición de cuentas ha sido, quizás, una de las demandas clave que se ha visto más reforzada en la AAA. La declaración establece el compromiso de la comunidad de donantes para dar a conocer, pública y regularmente, información

detallada y previsible referida al volumen, destino, y también resultados, *cuando éstos estén disponibles* de los gastos asignados al desarrollo, y que los países receptores puedan así disponer de una presupuestación, contabilidad y auditorías más adecuadas. Los países en desarrollo, por su parte, deberán facilitar el seguimiento y control parlamentario de estos temas y para ello se comprometen a una mayor transparencia en la gestión de sus finanzas públicas, incluyendo los distintos tipos de ingresos, presupuestos, gastos, procedimientos y auditorías correspondientes. Se añade también el compromiso de utilizar fuentes fiables independientes, haciendo el documento alusión no solo a las buenas prácticas que se registren en el ámbito del control parlamentario sino también en el de la implicación ciudadana. Se fortalecen asimismo los mecanismos internacionales de rendición de cuentas, cuyas propuestas de reforzamiento se analizarán antes de finales del 2009.

- ↪ La AAA reitera los compromisos frente a la corrupción, instando a todos los países a tomar medidas para combatirla pero no establece objetivos ni fechas.
- ↪ A resaltar algunas medidas que profundizan en la mejora de la eficacia de la ayuda en Estados frágiles como son: la elaboración de evaluaciones conjuntas que analicen las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad de cada país en concreto; la proyección de una acción de desarrollo que aborde las causas fundamentales del conflicto, estén específicamente conectadas con su fragilidad e inseguridad y que permitan garantizar la adecuada protección y la participación de las mujeres; asimismo se compromete el apoyo al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo del país, siempre que la ayuda resulte adaptada y coordinada y responda a la propia demanda del país receptor; se trabajará asimismo sobre modalidades de financiación que sean flexibles, rápidas y predecibles a largo plazo.
- ↪ La persistencia del cuestionamiento expresado en torno a los déficits de legitimidad que plantea el CAD de la OCDE como foro para la negociación de la ayuda, forzó finalmente a que la Declaración haga una mención explícita al Foro de Cooperación para el Desarrollo como espacio adecuado para desarrollar el *diálogo internacional y el ejercicio de la responsabilidad mutua en temas relacionados con la ayuda*, instando al sistema de

Naciones Unidas para que continúe respaldando el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo, en la gestión eficaz de la ayuda.

Las condiciones para los países en desarrollo establecidas en la Declaración de París en 2005, fueron consideradas desfavorables por países del Sur y organizaciones de la sociedad civil, quienes estimaron que consistía en el típico enfoque de programa de ayuda controlado por el donante, el que establece relaciones desiguales entre los países, conteniendo condicionalidades tales como la apertura obligatoria a firmas extranjeras de todos los llamados que convoquen los gobiernos a nivel nacional o provincial, entre otras. En la clausura del Foro de la Sociedad Civil en Accra, Roberto Bissio, Coordinador de la red Social Watch, señalaba: “Si la ayuda quiere ser eficiente para el desarrollo, debe contribuir al espacio disponible para diseñar las propias políticas que tienen los países en desarrollo y no limitar ese espacio introduciendo por la puerta trasera condicionalidades en temas como la contratación pública, que los estados parte han rechazado en las negociaciones de la OMC.”⁵⁴

Las organizaciones sociales han concurrido a Accra en un número sin precedentes decididas a revertir su exclusión de los acuerdos y los procesos anteriores dedicados a la ayuda. Participaban luego de varias reuniones regionales en las que se manifestaron posiciones muy críticas hacia el borrador del documento. Finalmente, en Accra se logró introducirle algunas mejoras a la Declaración de París de 2005, debido fundamentalmente a las presiones de la sociedad civil y los países del Sur, deseosos éstos de cambiar las condiciones de la misma. De todas formas, el nuevo documento resultado del consenso continúa siendo cuestionado en varios puntos, entre ellos su formulación sobre los plazos, la predictibilidad (o sea la comunicación de los donantes a los países socios de su planificación de desembolsos), el liderazgo de los países en vías de desarrollo en la división del trabajo y los indicadores utilizados.

⁵⁴ Choike: *Intervención de Roberto Bissio, coordinador de la red Social Watch, en el Foro de Accra*: <http://www.choike.org/nuevo/informes/6685.html>

Entre los países del Sur se destacó Brasil, que hasta último momento amenazó con no firmar el documento debido a la falta de atención que se prestaba en su redacción a la cooperación Sur-Sur, cooperación que ese país impulsa como modelo alternativo a la ayuda de los donantes de la OCDE.

El producto de esta reunión fue el *Programa de Acción de Accra (AAA)*, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda, realizando al mismo tiempo, una serie de reformas a la misma.

Según el AAA, los tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda son:

1. *La identificación del país es clave.* Los gobiernos de los países en desarrollo deben asumir un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo y deben trabajar con sus parlamentos y ciudadanos para conformarlas. En este sentido, los donantes los respaldarán respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.
2. *La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas.* En los últimos años, más actores involucrados en el desarrollo —países de ingreso mediano, fondos mundiales, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil— han ido aumentando sus contribuciones y aportando experiencias valiosas. Esto también genera desafíos para la gestión y la coordinación. Todos los actores involucrados en el desarrollo deberán trabajar juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas las iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza.
3. *El logro de resultados de desarrollo — y rendir cuentas abiertamente por esos resultados — debe ser parte central de todas las acciones realizadas.* Hoy más que nunca, los ciudadanos y los contribuyentes de todos los países esperan ver resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo. Los países firmantes de la AAA deberán demostrar que sus acciones conllevan efectos positivos sobre la vida de las

personas. Respecto de estos resultados, deberán rendir cuentas entre los países mismos y ante sus respectivos parlamentos y órganos de gobiernos.

Asimismo, entre los puntos clave acordados en Accra podemos mencionar:

- ↪ *La previsibilidad:* los países en vías de desarrollo reforzarán la vinculación entre gasto público y resultados, y los donantes proveerán la información necesaria sobre la planificación de la cooperación que se otorgará en un período de 3 a 5 años.
- ↪ *La propiedad:* los gobiernos de los países en vías de desarrollo se comprometerán más con los parlamentos y con organizaciones de la sociedad civil, a fin de tener la participación de otros actores importantes que de una forma u otra han sido relegados.
- ↪ *Sistemas de países:* los sistemas de países socios serán utilizados para la entrega de la ayuda como prioridad, asimismo, los donantes compartirán sus proyectos sobre el aumento del uso de dichos sistemas de países.
- ↪ *El condicionamiento:* los donantes deberán cambiar el condicionamiento sobre cómo y cuando el dinero proveniente de la cooperación internacional es utilizado, a condiciones basadas en los propios objetivos de desarrollo del país receptor.
- ↪ *La ausencia de ataduras:* los donantes elaborarán planes de manera individual, a fin de desatar su ayuda poco a poco.
- ↪ *La fragmentación de ayuda:* los donantes acordaron evitar crear nuevos canales de ayuda, asimismo los donantes y los países trabajarán sobre la división del trabajo liderada por cada país.
- ↪ *Sociedades:* todos los actores involucrados en el proceso de cooperación, están de acuerdo en utilizar los principios de la *Declaración de París* como sus lineamientos de trabajo, asimismo, la cooperación Sur-Sur es bien vista como parte de las estrategias para el progreso de los países subdesarrollados.
- ↪ *La transparencia:* los donantes y países aumentarán esfuerzos para tener evaluaciones mutuas de manera constante.

En tal sentido, debido a que en Accra se realizó una evaluación exhaustiva del cumplimiento que se le ha dado a la Declaración de París, no sólo se reafirmaron estos compromisos, sino que se establecieron nuevos acuerdos encaminados a acelerar el logro de dichos compromisos.

2.2.6 Conferencia Internacional de Seguimiento sobre Financiación para el Desarrollo – Doha, Qatar

En el Consenso de Monterrey, aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, se instaba a la celebración de una conferencia internacional de seguimiento para examinar la aplicación del Consenso. En su resolución 62/187, de 19 de diciembre de 2007, la Asamblea General decidió que la Conferencia internacional de seguimiento encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey se celebrara en Doha, Qatar, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, al máximo nivel de representación posible, incluso con la participación de Jefes de Estado o de Gobierno, ministros y representantes especiales, según procediera. La Conferencia incluyó sesiones plenarias y seis mesas redondas interactivas de distintos interesados sobre las seis esferas temáticas principales del Consenso de Monterrey. La Conferencia produjo un documento final acordado intergubernamentalmente, así como resúmenes de las sesiones plenarias y de las deliberaciones de las mesas redondas.

El principal objetivo de esta Conferencia era evaluar los avances realizados, reafirmar los compromisos, identificar obstáculos, pero también encontrar la forma de superarlos.

Las mesas redondas, que se celebraron bajo el tema general “Perspectivas futuras: nuevas actividades de cooperación en la financiación para el desarrollo”, se centrarán en las seis esferas temáticas principales del Consenso de Monterrey, a saber:⁵⁵

- ↳ *Mesa redonda 1:* Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo;
- ↳ *Mesa redonda 2:* Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados;
- ↳ *Mesa redonda 3:* El comercio internacional como promotor del desarrollo;
- ↳ *Mesa redonda 4:* Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo;
- ↳ *Mesa redonda 5:* La deuda externa;

⁵⁵ Organización de las Naciones Unidas: *Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*, Doha, Qatar, 2008.

- ↳ *Mesa redonda 6:* Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

En materia de cooperación internacional, la Declaración final reafirma el papel esencial de la AOD, haciendo referencia a la necesidad de que cada país establezca, para finales del 2010, “calendarios nacionales para aumentar los niveles de ayuda en sus respectivos procesos de asignación presupuestaria con objeto de lograr las metas fijadas en materia de la AOD”. Asimismo se recoge el compromiso del 50% del incremento de la ayuda hacia África.

Se reafirma también la Agenda de Eficacia de la Ayuda y los mecanismos de seguimiento acordados en Accra, encargándose al Secretario General un informe sobre cantidad, calidad y eficacia de la misma, que presentará ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas - ECOSOC, reforzándose la dirección y coordinación de Naciones Unidas, entre los mecanismos existentes, de forma más sistemática y universal.

2.3 Estado de los compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de cooperación

Al hablar de cooperación internacional, es necesario conocer que tan eficaces han sido todas los encuentros, foros y conferencias realizadas en pro de tener mejores resultados tanto para los países socios en su desarrollo como en la eficiencia con la que se manejan y distribuyen los recursos designados por los donantes para eso.

Los donantes y países socios han asumido una serie de mecanismos para realizar de manera periódica evaluaciones que ayuden a conocer y brindar un monitoreo de los avances que se tiene en materia de cooperación tomando en cuenta los puntos clave ya anteriormente consensuados por las partes involucradas, principalmente en la Declaración de París en 2005.

En julio de 2008, se llevó a cabo la evaluación de la primera fase con el propósito de fortalecer la eficiencia de la ayuda, analizando los cambios en el comportamiento y en cuanto a la mejora de las prácticas tanto para socios como para donantes, sin embargo no han sido muy satisfactorias las respuestas aunque no se pierde la voluntad de las partes por continuar con el esfuerzo.

En el contexto internacional, se reflejan una serie de dificultades a la hora de hablar de *apropiación*, siendo esta una de las principales condiciones que las partes deben de lograr, y en un mayor grado los países socios, ya que el compromiso y el liderazgo en el tema político es importante para poder definir el accionar de lo que sería una verdadera apropiación por parte de los países.

Los países socios tienen desde el año 2005 un aporte efectivo en el plano del fortalecimiento de estrategias y políticas de desarrollo a nivel nacional, sin embargo con esto a favor, se siguen enfrentado con el problema de no lograr una verdadera apropiación a nivel nacional; hasta los países que tienen ya un grado mayor de experiencia en la implementación de estrategias en cuanto a cooperación, no han sabido como implementar dicha condición de una manera efectiva. Se evidencia la existencia, aunque limitada, de acciones en materia de apropiación. Esto debido a que la apropiación en la práctica no logra expandirse a los demás sectores involucrados a nivel de país, sino que la apropiación queda centralizada en la parte de gobierno central y no así por ejemplo a gobiernos locales y provinciales que son de suma importancia para la identificación de problemas y necesidades de manera directa con la población.

La apropiación tiene diferentes sectores de actuación dependiendo del que sea, por mencionar algunos sectores como educación, salud, energía, están dirigidos directamente por el gobierno, mientras la sociedad civil se ocupa más por atender la cooperación y desarrollo sectoriales y humanitario.

Por otro lado los donantes, han tomado medidas para reconocer la importancia que merece la apropiación por parte de los países socios y han sido conscientes en cuanto a que la Declaración de París y el tema de apropiación no debe de entenderse como algo absoluto

sino más bien como un proceso que está en marcha y que es continuo para seguir evaluando y analizando su avance.

En lo que a *alineamiento* se refiere por parte de los países socios su cumplimiento ha sido irregular. El progreso de alineación se ha enmarcado más en las estrategias de ayuda con las prioridades nacionales y no tanto en cuanto a la alineación de las asignaciones de la ayuda, construcción y utilización de sistemas nacionales, reducción de Unidades de Implementación de Proyectos paralelos y la coordinación del apoyo para fortalecer las capacidades institucionales.

En cuanto a la relación donante – socio, existe aún un apego por parte del primero en el control de la previsión y liberación de la ayuda, ya que hasta el momento es casi nula. Siendo un factor determinante para este logro el liderazgo que pueda ejercer el país socio dentro de sus políticas para así saber con que fuerza o conocer el ritmo con el que se dará la alineación.

Los procesos realizados por los países receptores, no han sido lo suficientemente positivos para lograr el fortalecimiento de los procesos y sistemas nacionales, además existe por parte de los donantes cierto distanciamiento en cuanto al apoyo de estos procesos nacionales y su utilización por parte de éstos.

Por otro lado, la *armonización* de las acciones por parte de los donantes como responsables de realizar cambios para incrementar los objetivos de armonizar, estarían afrontando en la actualidad una serie de factores, los cuales pueden estar desviando el principal objeto que tienen para colaborar en el rumbo de la cooperación internacional, y es que la precisión en temas como la elaboración del apoyo presupuestario que tienen los donantes, está haciendo que se pierda la visión de la armonización y la participación que tienen en el tema.

Para el caso, deben los cooperantes de armonizar sus sistemas tomando la significancia que esto tiene, partiendo de la confianza en los demás sistemas que podrían ser aplicables a los propios y así solventar dificultades en cuanto al proceso, y poder entrar en acuerdos armonizados y disminuir fuertes presiones para mantener visibilidad directa y

responsabilidad sobre su propia ayuda; por lo que sería de mucha ayuda para los propios donantes avanzar en la armonización de sus procesos, ya que se observa a nivel general que está valorando más el trabajo que se realiza en cuanto al alineamiento con los sistemas de los países socios que la armonización de los donantes.

En la parte del componente sobre *gestión integrada a resultados*, no se ha visto un mayor desempeño, siendo uno de los factores la escasa información que brindan los países socios a la hora de conocer y presentar sobre el camino que han recorrido para el logro de este componente. Existe un avance lento en cuanto al cumplimiento que se tiene trazado para el 2010 y el logro de un verdadero monitoreo de marcos de rendimiento transparentes para evaluar los avances de las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales. Sin embargo esto puede variar si se realiza una utilización eficaz de bases y programas estadísticos a favor del fortalecimiento de capacidades.

En cuanto al componente *responsabilidad mutua*, basado en el indicador 12 “todos los países socios cuentan con revisiones de evaluaciones mutuas para el 2010”, principio en el que descansa la Declaración de Paris, ha tenido sus trabas partiendo de las respuestas que donantes y socios han dado en cuanto al cumplimiento de los compromisos en dicha declaración, ambas partes han encontrado dificultades para unificar el nivel de responsabilidad. Aunque existe una serie de mecanismos, que podrían aprovecharse para satisfacer este compromiso. Las dificultades que se enfrentan para el cumplimiento de esta condición son fundamentalmente políticas, por lo que una reconducción en este compromiso sería lo mejor por parte de los líderes políticos, a fin de corregir ciertos efectos resultantes de la forma en la que ha sido aplicado hasta la fecha.

La Declaración de Paris, constituye una gran tarea en materia política, ya que en el arduo proceso de darle cumplimiento ha sido objeto de problemas de poder y economía política que en muchas ocasiones necesita una solución. Por lo que por parte de los donantes en su mayoría aun tienen que preparar sus poderes públicos y modificar sus normativas según se requieran para así lograr una armonización en los sistemas de los países y otros donantes en lugar de desgastarse en los propios en la lucha de su aplicación, dar mayor poder de aplicación del personal ya ubicado en el terreno, garantizar flujos de

ayuda predecibles y encontrar vías razonables para resolver disputas políticas con los países socios que puedan dañar las relaciones a largo plazo.

Por parte de los países socios, estos tienen el deber de asumir con mayor responsabilidad el compromiso político para reafirmar el liderazgo en el alineamiento, coordinación y armonización de la ayuda, aceptando los riesgos a los que pueden someterse y gestionando los efectos que pueden tener en sus relaciones con los donantes. Por otro lado también está la garantía de la responsabilidad en cuanto a las acciones redesarrollo y ayuda sea compartida de una manera más amplia y generalizada en los diferentes sectores y niveles gubernamentales así como la sociedad civil, sector privado y ciudadanía en general.

2.4 Iniciativas a nivel regional para la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional

A lo largo de los años el mundo en desarrollo se ha hecho más heterogéneo y complejo, obligando a la comunidad internacional a definir categorías de países más acotadas y homogéneas. Una de las clasificaciones de mayor uso es la propuesta por el Banco Mundial, que segrega la comunidad internacional en tres grandes estratos de países (renta baja, media y alta), de acuerdo a su nivel de PIB per cápita respectivo.

Actualmente se definen como de renta baja los países con PIB per cápita inferior a los 905 dólares; de renta media los que están entre ese umbral y los 11.116 dólares; y de renta alta los que superan esta última cifra. Pertenecen al colectivo de renta media un total de 96 países (o territorios): es decir, cerca del 60% de los que conforman el mundo en desarrollo. A su vez, el colectivo de renta media lo divide el Banco Mundial en dos sub-estratos: renta medio baja (55 países), y renta medio alta (41 países), de acuerdo con que su PIB per cápita supere o no el umbral de 3.595 dólares⁵⁶. Con ligeros matices, el CAD de la

⁵⁶ Alonso, J.: *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007.

OCDE sigue similar criterio a la hora de clasificar a los países potencialmente receptores de ayuda.

En particular, algunos PRM son centros de gravitación política y económica de diversas regiones del mundo en desarrollo, al concentrar entre un tercio y la mitad del total de la población y del producto agregado de su entorno. Es el caso de Brasil y México en América Latina, de Egipto en el norte de África, de Sudáfrica en el África Austral, de Turquía e Irán en Asia Occidental, de China en Asia Oriental o de Rusia en la región entre Europa y Asia⁵⁷.

Además, los PRM concentran cerca de la mitad (47,4%) de la población mundial (con un peso decisivo de China) y aportan el 36% del PIB mundial (en paridad del poder adquisitivo). Como promedio del último quinquenio, estos países fueron responsables de algo más del 21% del comercio mundial (exportaciones e importaciones) de bienes y servicios, recibieron cerca del 24% de la inversión extranjera directa y el 57,8% de las remesas enviadas por los emigrantes. Lo que sugiere que en los PRM se encuentran alguno de los mercados más prometedores y dinámicos del mundo. Ahora bien, son también países con importantes déficit sociales, con fragilidades institucionales y debilidades económicas notables. Por ejemplo, en los PRM reside buena parte de la población pobre del planeta: el 13% de los que tienen menos de un dólar diario y el 41% de los que tienen menos de dos dólares. De forma correlativa, los PRM concentran más del 83% de la deuda externa mundial y son responsables del 41% de las emisiones de CO₂: un rasgo que evidencia que sin su concurso es difícil lograr objetivos globales en materia de sostenibilidad ambiental.

Aunque en los últimos años los PRM han tenido un comportamiento económico aceptable (en gran medida debido al impulso de China), caracteriza a este grupo la elevada volatilidad de su crecimiento, con regresiones muy notables en su desarrollo motivadas por shocks externos o crisis internas. Esa elevada volatilidad ha tenido altos costes sociales, dado que los logros de los períodos expansivos no han logrado compensar los retrocesos que se han producido en los períodos de crisis. Como consecuencia, aunque los PRM han

⁵⁷ Ídem pág. 97.

tenido una elevada movilidad en su posición en la escala internacional de desarrollo, pocos son los que en las últimas dos décadas han logrado ascender de forma estable al grupo de países de renta alta.

En los últimos años, la comunidad internacional ha dado importantes pasos para definir de forma más precisa su compromiso con la lucha contra la pobreza. A través de la Declaración del Milenio y los Objetivos que se derivan de ella, se ha logrado conformar una agenda que compromete al conjunto de la comunidad internacional.

Semejante avance se ha acompañado de un programa de reformas en el sistema de ayuda tendente a conseguir una mayor apropiación de las intervenciones por parte del receptor, una mayor coordinación y armonización de los donantes y un alineamiento de sus acciones con las políticas de los receptores.

Estos importantes cambios en la doctrina de la cooperación para el desarrollo fueron acompañados de un mayor énfasis en la necesidad de orientar los recursos de la ayuda, de una manera más focalizada, hacia los sectores sociales y hacia los países donde más aguda es la pobreza. En esa línea se ha pasado a reclamar más atención hacia aquellas regiones, como África subsahariana, reduciendo (o eliminando) la ayuda anteriormente dirigida a países con niveles superiores de renta.

Acorde con esta orientación, son ya varios los donantes que han decidido eliminar su cooperación y cerrar sus delegaciones en diversos países de renta media (PRM). Un proceder que se observa en el caso de los países latinoamericanos, principalmente los centroamericanos, que han visto disminuir tanto los recursos como el número de donantes dispuestos a respaldar sus iniciativas de desarrollo.

La mayoría de estos países tiene grandes necesidades de financiamiento para proyectos de desarrollo (incluyendo infraestructura y otros bienes públicos) y el capital privado no es suficiente para su financiamiento. Asimismo, en materia de pobreza y desarrollo social, muchos países de ingreso medio se asemejan a los de ingreso bajo y en muchos países de ingreso medio, existen grandes focos de pobreza y rezagos en el

cumplimiento de las metas del milenio y de otros objetivos de la política económica y social. Ante esto nos encontramos con una realidad que contiene como características principales: a) en muchos países de renta media, pese al esfuerzo de los gobiernos y de la sociedad, existen grandes y graves problemas, b) nuestra región sigue siendo la más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso, c) la competitividad de nuestras economías es aún limitada a unos pocos productos, en su mayoría materias primas o con escaso valor agregado, d) el desempleo y la informalidad siguen siendo muy altos, e) si bien nuestras exportaciones han crecido, nuestra participación en el comercio mundial ha decrecido.

En tal sentido, si bien las economías centroamericanas han dado un salto a niveles de indicadores económicos, debido a que en la última década Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, han llegado a formar parte del grupo de los países considerados como de renta media baja⁵⁸, encontrándose Costa Rica, Panamá y República Dominicana en la categoría de renta media alta, aun persisten una serie de problemas. Por lo que, en materia de cooperación internacional, lejos de significar una ventaja estar situados en la categoría de PRM, mantiene a los países de la región como países no candidatos para recibir cooperación no reembolsable.

⁵⁸ Página del Banco Mundial: *World Bank List of Economies (July 2009)*:
<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>

Tabla 2.2

Clasificación de países centroamericanos de acuerdo a su ingreso para el año 2008

País	PIB (en millones de dólares US)	PIB Per Cápita (en miles de dólares US)	Clasificación
Belice	2,336.00	4,309.52	Renta Media Baja
Costa Rica	29,834.40	6,579.87	Renta Media Alta
El Salvador	22,114.60	3,823.63	Renta Media Baja
Guatemala	38,983.20	2,848.11	Renta Media Baja
Honduras	14,317.30	1,842.37	Renta Media Baja
Nicaragua	6,465.40	1,025.34	Renta Media Baja
Panamá	54,583.79	6,784.08	Renta Media Alta
República Dominicana	45,717.60	5,121.95	Renta Media Alta

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional

Sin embargo, se pueden enumerar razones para respaldar los esfuerzos de desarrollo de los PRM. Buena parte de ellas se relacionan con los rasgos anteriormente señalados. En concreto, es necesario que se continúe brindando AOD a los PRM: 1) porque en ellos reside algo más del 41% de la población pobre del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: de modo que si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros sociales en estos países; 2) porque son altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: de modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados; 3) porque la aportación de este colectivo a la provisión de bienes públicos internacionales –especialmente, ambientales es decisiva: lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes que a todos benefician; 4) porque por el peso que alguno de ellos tiene en su entorno regional, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional; 5) y, en fin, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo compatible con los

propósitos de desarrollo: no puede ser que sólo los deficientes resultados –y no los éxitos– sean compensados por la ayuda internacional, porque ello introduciría un problema de incentivos perversos y de azar moral en el sistema de cooperación.

Sin duda alguna, en este escenario, es imperativo para los países que forman parte de este grupo, buscar otras modalidades de cooperación, como por ejemplo la cooperación Sur – Sur, la cual en los últimos años ha venido siendo apoyada por los donantes a través de diversas formas de cooperación triangular y de apoyo a la cooperación regional, siendo el caso centroamericano un ejemplo idóneo, ya que aparte de la cooperación que se genera entre los países miembros del proceso de integración regional denominado Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reciben apoyo de los cooperantes para todas las iniciativas de carácter regional que se generan dentro del Sistema.

En tal sentido, al existir un esfuerzo regional para la búsqueda de nuevos fondos provenientes de organismos y de agencias estatales de cooperación, surgen iniciativas encaminadas a la optimización y eficiencia de la ayuda, las cuales se explican a continuación.

2.4.1 Foro de Especial de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica – Viena, Austria

Como parte del cumplimiento de los mandatos de las Cumbres Presidenciales Centroamericanas, llevadas a cabo en Tegucigalpa, Honduras en junio de 2005, León, Nicaragua en diciembre de 2005 y en Panamá en marzo de 2006, en las cuales se acordó impulsar los procesos de armonización y alineación de la cooperación internacional en apoyo del proceso de integración y desarrollo sostenible de la región, se estableció como parte de las acciones encaminadas a este fin, la realización de un foro regional con el objetivo único de iniciar una implementación ordenada de dichos procesos a nivel regional.

Es así como el 10 de mayo del 2006 se celebró en la ciudad de Viena, Austria, la Reunión del *Foro Especial de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica*. En esta reunión participaron por un lado, representantes de importantes fuentes de cooperación internacional y por Centroamérica, participaron el Viceministro

Secretario de Cooperación Externa de Nicaragua, los Directores -o sus representantes- de las oficinas de cooperación internacional de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la región, los Secretarios Ejecutivos -o sus representantes- de las instituciones adscritas al Sistema de la Integración Centroamericana, representantes de la Sociedad Civil regional, del PARLACEN y la Secretaria Ejecutiva del Plan Puebla Panamá.

En el marco de la IV Cumbre Unión Europea - Latinoamérica y el Caribe, (UE – LAC), se aprovechó para llevar a cabo el Foro de Viena ya que se esperaba como región el lanzamiento del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión, y los temas sobre la cooperación internacional eran igual de importantes a tratar junto con las nuevas necesidades en cooperación que se requieren. La cooperación y su accionar era un elemento vital para la integración como esfuerzo en conjunto, desde una perspectiva que permita el avance en presupuestos únicos de región que requieren la calidad y eficacia total de sus recursos.

Dicha reunión fue presidida por el Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana, junto con la Presidencia Pro Tempore ejercida por Panamá con el apoyo del señor Viceministro Secretario de Cooperación Externa de Nicaragua.

La misión principal del Foro Especial fue el de presentar la visión de ordenamiento de la cooperación regional para lo cual se han definido lineamientos básicos para su manejo, así como un plan de acción para guiar el proceso de armonización y alineación de la cooperación en Centroamérica, basados en una estrategia actualizada y consensuada de integración regional que permite identificar con claridad las prioridades temáticas y sectoriales en materia de cooperación regional.

Los lineamientos que se exteriorizaron ante los cooperantes, incluyeron las medidas de apropiación y liderazgo que se adoptarían como resultado de este proceso; las cuales pasarían por fortalecimiento de las funciones de planificación, monitoreo y evaluación de la cooperación internacional, tomando como base la participación de la sociedad civil centroamericana a fin de llevar a cabo y cumplir los componentes pronunciados en la Declaración de París. Los resultados de esta Reunión se consideraron exitosos por los

representantes de las Fuentes de Cooperación y por los delegados de las Cancillerías y de la institucionalidad regional Centroamericana.

La reunión tuvo como culminación la adopción de parte de los participantes de la Iniciativa de Viena, en donde se establecen Compromisos y Derechos Recíprocos en cuanto

a:

- ↪ El compromiso de establecer y apoyar la implementación de una estrategia regional,
- ↪ Continuar el fortalecimiento del liderazgo centroamericano,
- ↪ Avanzar en la preparación de la Región ante nuevos desafíos,
- ↪ Revisión y avances en el tema de Cohesión Social,
- ↪ Apoyar el proceso por parte de la Cooperación Internacional, a través de la flexibilización de mecanismos de cooperación, disminución de costos de transacción y cargas administrativas,
- ↪ Fortalecimiento de la Institucionalidad.

2.4.2 Foro de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional del Sistema de la Integración Centroamericana – Tegucigalpa, Honduras

A nivel centroamericano, a fin de aunar el compromiso regional en pro de la dinamización y actualización de la cooperación internacional, se han venido realizando, a través de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana* (SG-SICA), una serie de encuentros y reuniones enfocadas a revisión de la cooperación regional

* El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Asimismo, participan la República Dominicana como Estado Asociado; Los Estados Unidos Mexicanos, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como Observadores Regionales; la República de China (Taiwán), el Reino de España y la República Federal de Alemania, como Observadores Extrarregionales. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador.

El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962; y entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

centroamericana, a partir del año 2006, año en el cual se realizó el Foro de Viena, anteriormente desarrollado, que representa el punto de partida del proceso de coordinación de la cooperación en la región, dejando sentadas las bases del proceso y una propuesta de plan de trabajo que permitiera avanzar en los temas centrales vinculados al mismo.

Dicho esfuerzos se han orientado a completar un proceso de coordinación y ordenamiento de la cooperación internacional mediante la aplicación de los principios derivados de los acuerdos internacionales de Armonización y Alineamiento.

Es hasta dos años después, y luego de llevarse a cabo una serie de iniciativas y acciones relacionadas con él mismo, que se ha considera necesario compartir con todos los actores involucrados en el proceso, los resultados de los trabajos desarrollados hasta este momento, y realizar una revisión general del proceso que permita discutir las líneas a futuro, tomando como referente los compromisos y recomendaciones derivados de la reunión de Viena.

Por lo que, en noviembre de 2008, como iniciativa de la Presidencia Pro Témpore de Honduras y la SG- SICA, se organizan una serie de encuentros de expertos y actores principales, que permitan realizar una revisión de los avances obtenidos hasta el momento, el cumplimiento que se le ha dado a los compromisos adquiridos en Viena y avanzar en el tema de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional y el proceso hasta hoy desarrollado en la región.

Entre los encuentros realizados como una antesala al Foro de A&A, se destacan:

- ↳ *Reunión de expertos en materia de A&A*, llevada a cabo en San Salvador, El Salvador el 31 de julio de 2008. Esta reunión fue realizada con el objetivo de intercambiar puntos de vista sobre la evolución y perspectivas del proceso.
- ↳ *Reunión de deliberación y coordinación entre representantes de los Gobiernos de Centroamérica, institucionalidad regional y sociedad civil organizada*, llevada a cabo en Tegucigalpa, Honduras, los días 29 y 30 de septiembre de 2008

Los objetivos del Foro de A&A de Tegucigalpa fueron:

- ↳ Actualizar a la comunidad internacional de cooperantes sobre los avances del proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional alcanzados a la fecha, así como los retos y perspectivas del mismo.
- ↳ Intercambiar opiniones sobre el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional desde la perspectiva de los actores principales de dicho proceso (Cooperantes y Centroamérica), así como avanzar de manera conjunta y coordinada en la construcción de una visión compartida sobre el tema.
- ↳ Alcanzar consensos mínimos sobre posibles acciones a futuro y el rumbo general del proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional.
- ↳ Promover la celebración en el mediano plazo de una *Reunión de Alto Nivel entre los Cooperantes y Centroamérica* para abordar el tema de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional.

Como parte de los principales resultados de este Foro se acordó realizar informes exhaustivos sobre el estado de la Armonización y Alineamiento en la región, la organización de una reunión entre los cooperantes regionales para identificar y establecer una red de enlaces, y organizar y coordinar la realización de una Reunión de Alto Nivel de Seguimiento al Foro Especial de Viena para el segundo semestre de 2009.

2.5 Estado de los compromisos adquiridos a nivel regional en materia de cooperación

En términos generales, el proceso de implementación de la armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Centroamérica, es un proceso joven, ya que no es sino hasta el año 2006 cuando se realiza una revisión de la dinámica de la cooperación internacional y se inicia con un esfuerzo de carácter regional, encaminado a hacer más eficiente la ayuda recibida de los donantes.

Hasta la fecha, se cuenta con una serie de avances en la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional, entre los cuales podemos mencionar:

- ↪ Se ha hecho un importante reconocimiento sobre los avances alcanzados por Centroamérica en el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional desde la realización del Foro Especial de Viena, asimismo se han reconocido los logros obtenidos.
- ↪ El SICA, como único organismo regional, se encuentra afinando un plan plurianual de trabajo, el cual permitirá articular de mejor manera los esfuerzos de la región y de la comunidad cooperante, todo esto con el fin de lograr resultados comunes, que propicien avances en la integración centroamericana.
- ↪ Establecimiento del *Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR)* creado por la SG-SICA y la institucionalidad regional, con el apoyo de la cooperación externa, el cual contiene información detallada del estado de cada proyecto financiado con cooperación externa hacia Centroamérica y constituye una valiosa herramienta para el fortalecimiento de la gestión de la cooperación regional.

En cada una de las reuniones de carácter regional en las cuales se ha tocado el tema de los A&A, se mantiene en relieve la necesidad de fortalecer la capacidad de los países receptores de la cooperación, para valerse por sí mismos en la gestión de los recursos y la satisfacción de sus necesidades, es por eso que se exhorta en que el destino de la cooperación se debe definir con la participación de los beneficiarios, pues ésta se vuelve más eficaz, cuando apoya una estrategia de desarrollo concebida y liderada por los beneficiarios, en colaboración con el resto de los actores civiles y sociales.

Los países que forman parte del SICA, se pronuncian totalmente conscientes de la existente necesidad de desarrollo en todos los ámbitos que la región requiere. Por el momento los logros obtenidos a nivel regional necesitan aun iniciativas que armonicen y alineen la cooperación internacional. Esto para poder alcanzar en Centroamérica un avance significativo en materia de cooperación que al igual que otras regiones a nivel mundial, se ha sumado a los compromisos adoptados en los diversos foros mundiales, como el de Monterrey, sobre Financiamiento para el Desarrollo; el de Roma y Paris, sobre Armonización de la Cooperación, y sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo respectivamente, lo cual ha permitido y ampliado una mayor claridad de los conceptos de los componentes a concretar y nos ha permitido avanzar en nuestros propósitos de apropiación, armonización y alineación

de la cooperación regional, para reflejar una mayor pertinencia, eficiencia y eficacia de la misma.

2.6 Conclusiones

De cara a todos aquellos aspectos negativos que la cooperación internacional ha enfrentado en los últimos años, han surgido iniciativas enfocadas a generar un mejor manejo y ejecución de proyectos en los países en desarrollo, tienen como objetivo que los gobiernos receptores realicen las gestiones de la mayor parte de los recursos y sean quienes rindan cuentas a sus propios ciudadanos y a las fuentes de cooperación, a través de mecanismos transparentes de gestión económico-financiera, monitoreo y evaluación que demuestre responsabilidad en el manejo de los fondos.

Por lo que, es aquí cuando, para darle una nueva orientación a la cooperación internacional surgen nuevos principios y lineamientos conocidos como *alineamiento* y *armonización*, esto con el fin de lograr una coordinación en cuanto al comportamiento que debería de tomar la cooperación externa; considerando las prioridades de los países receptores y sus realidades a través de las políticas creadas por los gobiernos.

En tal sentido, *alineamiento* y *armonización* son mecanismos de reformulación de la cooperación internacional orientados a la coordinación y unificación de sus procesos alrededor de planes y políticas nacionales y bajo el liderazgo del gobierno del país receptor. La determinación de volver más eficiente la cooperación internacional, tanto para países receptores como donantes, ha traído consigo una serie de conferencias, foros y cumbres como respuesta a la preocupación en el sistema internacional sobre temas primordiales como lo son el desarrollo sustentable y la reducción de índices de pobreza, siendo problemas prioritarios y urgentes dentro de la Agenda Social Internacional.

Sin embargo, las agendas y los acuerdos establecidos en dichos foros de discusión han resultado ser demasiado ambiciosos de acuerdo a los resultados y avances que hasta el momento se han logrado obtener, pues no existe una clara coordinación de prácticas de los donantes en la mejora de la efectividad de la ayuda, pues aun no se ha logrado un liderazgo real del Gobierno receptor.

Asimismo, no se vislumbra que los donantes trabajen de manera estrecha con los países receptores para identificar debilidades en la capacidad institucional u otras restricciones, que puedan impedir el uso razonable de los recursos de la cooperación, lo cual genera que no exista un adecuado enfoque específico para cada país.

En tal sentido, se concluye que la puesta en marcha del mecanismo de apropiación en cuanto al alineamiento de la cooperación internacional, no ha cimentado bases para crear estructuras o reformar a nivel institucional, los elementos necesarios para que este mecanismo posea un ordenamiento oportuno y eficaz, pues aún son pocos los esfuerzos que reúnen a todos los actores involucrados en el proceso de cooperación.

Capítulo 3

Implementación de los Procesos de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional en América Central. Estudio de Casos: Honduras y Nicaragua

Introducción

Actualmente, a nivel regional, Nicaragua y Honduras son países que dependen en gran medida de la cooperación internacional, para poder sufragar todas aquellas necesidades de sus respectivas poblaciones y para poder ejecutar los distintos proyectos en beneficio de éstas. Dichos países, al igual que otros en desarrollo, tienen como uno de los principales obstáculos para la gestión de la cooperación recibida, el hecho de contar con una serie de males para la buena utilización de la cooperación internacional, tales como: una débil estructura interna, falta de coordinación en los procesos de toma de decisiones y el factor de *deuda externa*; los cuales impiden un buen funcionamiento dentro del desarrollo económico, social y político de cada país.

Sin embargo, no todo se resume a aspectos negativos, cada país a nivel interno, ha venido implementando una serie de medidas para paliar los efectos de la pobreza extrema, entre otros, como por ejemplo, estrategias de reducción de pobreza, como parte del apoyo al combate de dicha problemática, construidas en base a las prioridades de los países. También, se puede destacar la realización de una serie de estructuras internas e incluso la creación de entidades que ayuden al proceso a lograr el éxito de la implementación de iniciativas como los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional, que permitan el logro de una movilización de recursos más eficiente.

Es por eso que resulta imperativo evaluar todas aquellas iniciativas realizadas, encaminados al establecimiento de una serie de medidas y de la reestructuración de instituciones como parte clave, para propiciar las condiciones adecuadas para que, entre gobierno, donantes y sociedad civil, se logren establecer fuertes lazos y consensos a favor del pleno desarrollo como países.

En tal sentido, en el presente capítulo se desarrollará el comportamiento que han tenido los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional, estudiando los casos de Nicaragua y Honduras, como países pilotos para la implementación de los mismos.

Por otro lado, también serán abordados los esfuerzos que, a nivel regional se han realizado para darle un nuevo giro a la dinámica en la que se ha venido desarrollando la cooperación.

3.1 Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Caso Nicaragua

3.1.1 Historia de la Cooperación Internacional en Nicaragua y puesta en marcha de los Procesos de Armonización y Alineamiento

Nicaragua ha sido uno de los países en Latinoamérica que ha enfrentado una serie de obstáculos, los cuales han dejado rezagos para el logro de un desarrollo sostenible. Dentro de los males que han afectado a este país se encuentra la guerra civil sostenida en la década de los setentas y ochentas, siendo ésta un verdadero inconveniente a enfrentar debido a los problemas que dejó a nivel económico y social; además de ésta crisis enfrentada por Nicaragua hasta el momento, también ha sido víctima de mala administración económica y con el agravante de ser blanco fácil para las catástrofes naturales, que al igual que Honduras fue marcada por el Huracán Mitch en 1998.

Con el fenómeno natural y la guerra civil que azotó en gran medida a Nicaragua, la cooperación tomó un gran auge para sacar adelante y reconstruir este país, sin embargo con el tiempo esto se fue convirtiendo en un mal necesario, ya que significó un enorme grado de dependencia con la misma. La cooperación oficial recibida por el Gobierno de Nicaragua* en los últimos 13 años, asciende a US\$7,500.7 millones lo que equivale al 25% del PIB. La ayuda oficial que Nicaragua recibe anualmente, equivale a un monto cercano al ingreso de

* Este país es considerado uno de los países que a nivel latinoamericano recibe mayores porcentajes de recursos con un promedio de 650 millones de dólares anuales entre 1994 y 2005, según información de Cancillería de Nicaragua.

divisas por sus exportaciones, con lo que se demuestra la existencia de una enorme dependencia de los recursos provenientes de la cooperación.

Nicaragua es considerado un *donor darling* (país mimado)⁵⁹ de la cooperación internacional. El comportamiento de la cooperación que este país ha tenido desde los años 80's, ha sido a través de movimientos de solidaridad en su mayoría de izquierda que apoyaban en aquel entonces el movimiento y la guerra civil. En la década de los 1990, esta ayuda fue tomando institucionalidad y se apoyaron por medio de Organizaciones No Gubernamentales. La cooperación bilateral siguió el camino trazado, sobre todo el de las ONG's internacionales. Las agencias oficiales encontraron un ambiente favorable para su trabajo, ya que muchos jóvenes nicaragüenses buscaron el exilio o profesionalizarse fuera, tomando el apoyo solidario de los países del antiguo bloque socialista.

En Nicaragua, la coordinación de la ayuda es altamente compleja, lo que conlleva a realizar una tarea extraordinaria dado al gran número de donantes existentes (reportados más de 40) y la cantidad de de AOD anual (aproximadamente US\$563 millones de dólares en el año 2007), esto sin mencionar que tiene uno de los indicadores más bajo de estabilidad de la región y un panorama político y económico cambiante, lo que significa un gran reto para llevar a cabo la puesta en marcha de la iniciativa de A&A. Nicaragua continua siendo país prioritario para la mayoría de los donantes de la UE, y depende altamente de la cooperación para el desarrollo, la cual representa 11% del PIB y 75% del PIP.

Nicaragua ha sido el primer país piloto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/DAC), para implementar los procesos de Armonización y Alineación (A&A) de la Declaración de París en 2003. Nicaragua fue seleccionada como tal en parte por ser después de Haití el país más

⁵⁹ Schulz, N.: *Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007.

pobre de América Latina, lo cual significaría muchos desafíos para el Gobierno de Nicaragua y los mismos cooperantes⁶⁰.

El tema de armonización y alineamiento en Nicaragua empezó por un lado y por otro inició el proceso de ingreso a la iniciativa HIPC, ambos relacionados a la materia. Como país con grave situación de pobreza, desigualdad y con altos niveles de deuda pública externa, fue incluido a la iniciativa que empezó en diciembre de 2001 y culminó en enero de 2004, lo cual dio la pauta para obtener apoyo externo en materia de cooperación pero al mismo tiempo ese apoyo fue acompañado con demandas por parte de los cooperantes para realizar cambios a nivel nacional y perseguir avances en la reducción de la pobreza, por lo que procedió a la elaboración de una *Estrategia para la Reducción de Pobreza*.

Para el año de 1999, fue realizada una reunión en Estocolmo con el Grupo Consultivo*, para alcanzar un amplio consenso entre el Gobierno de Nicaragua y los cooperantes para la implementación de una reconstrucción integral, es decir atender los sectores político, económico y social, en especial luego del Huracán Mitch. Además fue establecido el *Good Governance Group (GGG)*, con la finalidad de establecer diálogos entre los donantes debido a la falta de interés por parte de Nicaragua a seguir los acuerdos tomados en la comunidad internacional y dar seguimiento a los avances del proceso de ingreso a la HIPC, además de la elaboración de estrategias y planes a favor de la reducción de la pobreza.

⁶⁰ Artículo: *América Central*: elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_Central

* Es la forma en la que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabaja con los gobiernos y con la comunidad internacional de donantes con el fin de acordar las prioridades para el desarrollo de sus países miembros, en este caso específico, la conformación de un Grupo Consultivo fue una de las herramientas que coadyuvaron a la implementación de los A&A.

Estos grupos presentan la ventaja de constituir un foro para que los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado coordinen la asistencia financiera y los esfuerzos para el desarrollo de determinados países y subregiones.

Por otro lado Nicaragua también es uno de los tantos países que han logrado desarrollar un *Plan de Acción Nacional de Armonización y Alineación*, debido a que ha enfrentado en el camino una falta de liderazgo de parte del Gobierno en la determinación de sus prioridades, ha dado lugar a un complejo ámbito constituido por la comunidad cooperante, conllevando a la duplicación de esfuerzos a nivel nacional, sectorial y territorial; a la proliferación de proyectos atomizadores de las capacidades de las contrapartes nacionales; al uso ineficiente de recursos de la cooperación por la multiplicación de instancias de administración de proyectos; poco o nulo interés por establecer capacidades en formulación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas, entre otros.

3.1.2 Deuda Externa en Nicaragua

La cooperación internacional recibida por Nicaragua representa un gran porcentaje en su PIB, para el caso del año 2003, la ayuda representó el 29% del PIB, para el año de 2005, fue de 20,7% del PIB y en ambos casos representó más del 50% de su déficit presupuestario. El comportamiento de la ayuda ha sido ascendente a partir de 1995, en modalidad préstamos especialmente. El monto de la ayuda promedio recibida por Nicaragua en los años 2002 al 2005, fue de US\$549 millones de dólares, de los cuales un 54.29% fueron donaciones y un 45.71%, préstamos. El 56% de la ayuda provino de la cooperación multilateral y el 44% de la cooperación bilateral. Los principales organismos multilaterales son el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID, 21,5%), el *Banco Mundial* (BM, 17%) y la *Comisión Europea* (CE, 8,2%).

Tabla 3.1
Cooperación Anual: Modalidad por Financiamiento
(Millones de Dólares)

Año	Donación	Préstamo	Total
2002	311.98 (61%)	198.49 (39 %)	510.47
2003	283.89 (52 %)	257.88 (48 %)	541.78
2004	307.44 (51 %)	294.87 (49 %)	602.31
2005	288.72 (53 %)	252.31 (47 %)	541.03
Total	1,192.05 (54.29 %)	1,003.55 (45.71%)	2,195.50

Fuente: Cancillería de Nicaragua

Para el año 2002 Nicaragua obtuvo el punto de culminación de la iniciativa HIPC y para poder estar dentro de esta se requiere: a) bajo ingreso per cápita, b) alto nivel de endeudamiento, c) situación de una deuda insostenible; por lo que Nicaragua obtuvo un trato especial dentro de la Iniciativa, anticipando el punto de decisión en marzo de 1998 y lograr el punto de culminación antes del año 2001. Lo anterior implicó una reducción de la deuda externa de US\$4,663.5 millones. En 2003 el país registró a finales una deuda externa por US\$1,700 millones que representaban el 42% del PIB⁶¹. Para el año de 2008, Nicaragua mantenía una deuda externa de US\$ 3,511.5 millones de dólares⁶².

Para poder optar por entrar a la iniciativa HIPC, deben de cumplirse los siguientes criterios: a) Reunir los requisitos para recibir asistencia del FMI y de la *Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial*, b) mantener solvencia crediticia, entendida como cumplimiento del pago de la deuda a las instituciones financieras internacionales y a los países miembros del *Club de París*. C) hacer frente a una situación de deuda insostenible, d) demostrar una trayectoria satisfactoria en la ejecución de la política macroeconómica, reforma estructural y política social mediante la aplicación de programas de ajuste y reformas apoyados por el FMI y el BM.

Dentro de esta iniciativa, existen dos etapas, la primera etapa consiste en tres años de ajuste y reforma estructural. Tras esta etapa se alcanza el “punto de decisión” en el que se realiza un análisis de sostenibilidad de la deuda. En la segunda etapa, se permite al país acceder a otro proceso de reprogramación del servicio de la deuda con el Club de París, que consistirá en una reducción de hasta el 80% del valor presente neto actualizado de la deuda. Si se cumple esta segunda etapa se alcanza el “punto de culminación”.

⁶¹ Jané, E.: *Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua*, HLSP, España, noviembre 2005.

⁶² Página del Banco Central de Nicaragua: *Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2008*: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Anuario_estadistico_2008.pdf

3.1.2.1 Alivio o Condonación de la Deuda Externa en Nicaragua

En 1990, el contexto global para manejar la crisis de Nicaragua había cambiado totalmente. Estados Unidos levantó el embargo económico, los organismos multilaterales iniciaron nuevas negociaciones para otorgar nuevos préstamos a Nicaragua, que recibió más de US\$ 600 millones en concepto de donaciones externas. Esta ayuda estaba condicionada a la reanudación inmediata de pagos de la deuda y a los acuerdos con USAID, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

A finales de 1990, el monto de la deuda externa de Nicaragua era de US\$ 10.715 millones, equivalente a 6,8 veces el valor del PIB y 27,4 veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios. A finales de 1997, el saldo de la deuda externa alcanzó US\$ 6.000 millones, 3 veces el PIB. El servicio de la deuda ese año representaba el 56% de las exportaciones de bienes y servicios y el 85% de los ingresos ordinarios del Gobierno. A finales de 1998, la deuda externa era de US\$ 6.270 millones⁶³.

En 1998, Nicaragua pagó US\$ 332 millones en servicio de deuda, en 1999 pago US\$333 millones y a partir del año 2002 y durante los siguientes 7 años pagará un promedio de US\$387 millones de dólares anuales.

Al analizar el comportamiento y evolución de la deuda externa, puede observarse que con los cooperantes bilaterales se redujo drásticamente durante los años 2003 y 2004, pasando de US\$3,437 millones en 2003, a US\$2,110 en 2004, siendo esto impulsado fundamentalmente por la *Iniciativa de Países Muy Endeudados*. Por otro lado, la deuda con cooperantes multilaterales inicia su descenso en 2005, pasando de US\$3,056 millones a US\$1,228 en 2007, dándose en el marco de la *Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral*. Finalmente, la deuda con acreedores privados pasó de US\$227 millones en 2006 a US\$35 millones en 2007.⁶⁴

⁶³ El Observador: *La deuda Externa de Nicaragua*:

http://www.quiendebeaqui.org/IMG/pdf_La.deuda.externa.de.Nicaragua.pdf

⁶⁴ Página del Banco Central de Nicaragua: *Informe de Deuda Pública al 2do trimestre 2008*: <http://www.bcn.gob.ni/>

Durante la primera mitad del 2008, el saldo respecto a la deuda externa incrementó un dos por ciento con respecto al 2007. Las obligaciones con cooperantes multilaterales crecieron el 4%, entre ellos el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. En cuanto a la deuda con cooperantes bilaterales, ésta se incrementó 2%, destacándose la nueva deuda con el Club de París (18%) y en dirección contraria la disminución de la deuda con Europa del Este (6%). En cuanto a la deuda con la banca comercial de US\$22 millones, ha tenido a una disminución del 36%.⁶⁵

Para junio del 2008, haciendo la comparación con marzo del mismo año, la deuda tuvo un incremento de US\$24.5 millones, como resultado de los movimientos de deuda tales como desembolsos de préstamos (US\$35.8 millones), intereses acumulados (US\$13.5 millones), amortizaciones (US\$14.8 millones) y alivio de deuda (US\$4.9 millones).

En el marco de las *Iniciativas Países Pobres Muy Endeudados (PPME)* e *Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM)*, el gobierno de Nicaragua implementó alivio de deuda por US\$8,145 millones, en el primer caso se ha logrado el 79 por ciento de cumplimiento, y en el segundo, se logró el alivio de deuda multilateral por la suma de US\$1,617 millones, el cumplimiento ha sido total⁶⁶.

Durante el segundo trimestre del 2008, el alivio de deuda fue de US\$4.9 millones, del cual US\$4.1 millones correspondieron a la República Eslovaca, US\$0.5 millones a España y US\$0.2 millones al Fondo Nórdico de Desarrollo.

Dentro de los préstamos durante el semestre de 2008, fueron adquiridos US\$174 millones con el BID, España, BCIE, IDA, Corea del Sur y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con el fin de ejecutar 11 proyectos en los sectores social, agrícola, agua y energía y transporte⁶⁷

⁶⁵ Ídem pág. 115.

⁶⁶ El Observador: *La deuda Externa de Nicaragua*:
http://www.quiendebeaqui.org/IMG/pdf_La.deuda.externa.de.Nicaragua.pdf

⁶⁷ Ídem pág. 116.

3.1.3 Inicio de la Puesta en Marcha de los Procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional

El inicio de de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional en Nicaragua surge a partir del Consenso de Monterrey y el Foro de Alto Nivel de Roma, en el marco de los acuerdos tomados en coordinación con el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo. La primera iniciativa es el logro de la creación de una coordinación y aprendizaje de lecciones de los países que llevan a cabo estos procesos (Joint Country Learning Assessment)*, en donde Nicaragua a solicitud del gobierno decidió tomar a este país como piloto para la implementación de los procesos en América Latina, procesos que tuvieron sus inicios en países de África desde la década de los 90's.

Por parte de Nicaragua y siendo éste el país piloto para proceder a la implementación de los procesos A&A en la región, destacan ciertos esfuerzos para el logro de una coordinación y eficacia de la ayuda. En 1998, fue realizada una reunión de Grupo Consultivo en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Ginebra, dentro del cual fue establecido un diálogo de cooperación para poder lograr avances en materia de cooperación destinado a la reducción de la pobreza como un primer punto y más importante aún para la consecución del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio.

A partir del año 2002, el gobierno de Nicaragua realizó una serie de foros con el fin de dar otra visión a la cooperación internacional, en la búsqueda del fortalecimiento, liderazgo y apropiación de la misma. Para ello fue necesario el establecimiento de alianzas estratégicas entre instituciones del gobierno, sociedad civil y cooperantes.

El Primer Foro realizado en 2002, sirvió como compromiso por parte del gobierno de Nicaragua para elaborar un Plan de Desarrollo y establecer mesas sectoriales, en las que

* Estudio piloto, realizado por primera vez a nivel mundial en Nicaragua que persigue conocer a través de experiencias de campo, los procesos mediante los cuales los gobiernos de los países socios y los donantes trabajan de manera conjunta en armonización y coordinación de la cooperación a nivel de país.

tendrían participación los sectores estratégicos (sociedad civil, Gobierno y cooperantes), establecido por Acuerdo Presidencial.⁶⁸

El Segundo Foro, realizado en 2003, fue para someter a revisión el Programa Nacional de Desarrollo (PND). Durante este año también se reunió el Grupo Consultivo y fue elaborada la *Declaración de Managua* dentro de la cual se el Gobierno y cooperantes reconocen a las mesas sectoriales como instrumento de coordinación, además ponen en evidencia los compromisos para avanzar en el alineamiento de políticas y la armonización de la ayuda por medio de la *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza* (ERCERP). También se propuso la elaboración de un *Programa Nacional de Desarrollo Operativo* (PNDO) y la utilización de los principios generales de un enfoque sectorial ampliado y flexible, en el que participaran los sectores prioritarios.⁶⁹

El Tercer Foro realizado en 2004, se presentó el *Programa Nacional de Desarrollo Operativo*, y fueron evaluadas las mesas sectoriales y sus avances, por su parte los participantes se comprometen a la revisión de dicho programa y elaborar un Plan Nacional de Armonización.

Por otro lado en el año 2004, el Gobierno presentó el PNDO con el fin de realizar una revisión de los proyectos en funcionamiento y, con especial atención los que darían inicio para su alineamiento dentro de las prioridades nacionales establecidas y sus respectivas estrategias. Con este programa se pretende abordar el tema de liderazgo por parte del gobierno en relación a la efectividad de la cooperación, tomando en cuenta la armonización, estableciendo una matriz, basada en el PNDO y el presupuesto.

Durante este mismo año, Nicaragua participó en la IV Reunión del Grupo de trabajo sobre Armonización y Coordinación de Cooperación, llevada a cabo en París, Francia para dar continuación a la declaración de Roma. Para este año se evidenció un avance en la aplicación del JCLA, el cual estaba liderado por el gobierno y comunidad cooperante. Dentro de los avances destacados pueden observarse de manera consensuados puntos tales como llevar a cabo reuniones informativas a nivel de gobierno, comunidad cooperante y sociedad

⁶⁸ Jané, E.: *Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua*, HLSP, España, noviembre 2004.

⁶⁹ Ídem pág. 118.

civil y la creación de espacios que propicien la discusión y diálogo entre los diferentes países a nivel mundial que están implementando los procesos de A y A, todo con el fin de lograr la reducción de la pobreza para llegar al desarrollo.

3.1.4 Cambios en la Estructura Institucional Interna de Nicaragua y puesta en marcha de Programas y Estrategias como parte de los Procesos de Armonización y Alineamiento

El Gobierno de Nicaragua, ha hecho esfuerzos en el tema de Armonización y Alineamiento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), por medio de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC). Puede decirse que esta es la institución principal en el manejo del tema y tiene liderazgo, sin embargo todas las demás instituciones han tenido acercamiento con el tema.

Otra instancia importante en este proceso fue la creación de la Secretaría Técnica (SETEC) de la Presidencia, que apoyada por instituciones como BM, BID y FMI, fue la responsable de formular la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Para el año 2001, fue formulada la *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza* (ERCERP), aprobada por el Banco Mundial y demás cooperantes que dieron su visto bueno.

También dentro de los esfuerzos realizados, estuvo la creación de *Fondo Social Suplementario (FSS)* como mecanismo para canalización de recursos a un fondo destinado para la lucha de la pobreza. Este fondo tiene como objetivo financiar programas prioritarios que apoyen las reformas sectoriales en educación, salud y protección social. Además financia programas y proyectos dentro de la ERCERP en áreas relacionadas al crecimiento económico, inversión en capital humano, protección de grupos vulnerables, fortalecimiento institucional, gobernabilidad que estén identificadas por el gobierno y cooperantes.

Este fondo es un mecanismo que funciona para la creación de normas y procedimientos de asignación, registro, ejecución y seguimiento de los recursos que llegan de la deuda de HIPC y de donaciones, préstamos asignados a programas y proyectos priorizados por la ERCERP.

El FSS, está coordinado por el Consejo de Coordinador que lo integra un delegado de la presidencia, los ministros de Salud, Educación, Agropecuario Forestal y Hacienda, un representante designado del CONPES y un representante de cooperantes. Este fondo tiene un Plan Anual por el cual se rige y es elaborado por el Consejo. Este plan contiene descripción de programas, cuadro de costos y fuentes de financiamiento externas. Una vez aprobado este plan anual de trabajo, es incorporado por cada organismo ejecutor a su presupuesto. Los recursos del FSS amplían el presupuesto General de la República a las partidas presupuestarias correspondientes a los organismos ejecutores, los cuales son depositados a la cuenta de la Tesorería General de la República.

La creación del *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social* (CONPES), establecida para servir como un espacio de participación ciudadana permanente, la cual tiene un rango constitucional; como principal función tiene el de asesorar al Presidente de la República en la formulación, evaluación y puesta en marcha de las políticas económicas y sociales. El Presidente tiene la potestad de seleccionar las organizaciones que participan en él y designa un secretario ejecutivo para dirigir su funcionamiento. El CONPES se ha convertido en el principal vehículo para fortalecer la estrategia de reducción de la pobreza; a la cual brinda para su cumplimiento muchos de sus aportes y recomendaciones.

3.1.5 La Estrategia para la Reducción de la Pobreza: un elemento esencial en el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación

En el período de 1999 al 2001 Nicaragua reforzó su planteamiento para la reducción de la pobreza. Esta Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) se diferencia de esfuerzos anteriores en cinco aspectos. Primero, se concentra mejor en el tema de la pobreza y en su reducción. Segundo, se basa en datos y análisis de la pobreza mucho más profundos. Tercero, incorpora objetivos muy específicos y cuantificables. Cuarto, se basa en un diálogo amplio e intenso con todos los sectores de la sociedad nicaragüense y los donantes internacionales. Finalmente, incluyó un esfuerzo para dar seguimiento y evaluar sistemáticamente los avances de la estrategia con una participación amplia continua.

La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, ha sido resultado de esfuerzos anteriores realizados, los cuales han conllevado a la persecución de una mejora profundizando por medio de temas importantes a nivel nacional. Esto dado a que las consultas arrojan una común y es que la pobreza está relacionada a una serie de temas que es necesario abordar de manera clara y compleja, ya que los servicios como salud y educación son limitados.

En Nicaragua las tasas de fecundidad de las adolescentes se encuentran entre las más elevadas de América Latina; pero éstas son incluso mayores para las pobres, quienes tienen menos acceso a la planificación familiar y sufren riesgos reproductivos mucho mayores. A pesar de cierta mejoría, casi el 30 por ciento de los pobres son analfabetos; cuentan con un promedio de apenas un poco más de 3 años de escolaridad, lo que representa más del 50 por ciento por debajo del promedio nacional. Los que viven en la extrema pobreza promedian un poco más de dos años de escolaridad. En ambos casos, esto es menos que el tiempo necesario para obtener una alfabetización básica. Los niños extremadamente pobres se enferman con mucha más frecuencia que los no pobres y tienen menos acceso a servicios médicos. Por otro lado, más del 30 por ciento de los niños pobres y el 40 por ciento de los niños extremadamente pobres están desnutridos.

La población más vulnerable es la que frecuentemente se ve afectada por desastres naturales lo que hace que las exportaciones en unos pocos productos agropecuarios hace al país vulnerable a impactos negativos en los términos de intercambio. Los pobres son los más afectados por estos eventos.

La estrategia de la pobreza, sin embargo, tiene énfasis en la expansión agrícola, una expansión que será dirigida directamente hacia la pobreza rural. Esto necesitará grandes esfuerzos para mejorar la productividad de los trabajadores rurales, así como la generación de empleo. El crecimiento global será apoyado por una serie de medidas, específicas para fomentar la expansión agrícola incluyen infraestructura rural (especialmente, caminos, agua y vivienda), programas para mejorar la tecnología agrícola de los pobres, fondos impulsados por la demanda para ellos, la provisión de telefonía, electricidad y agua en las áreas rurales

que no son atractivas para los proveedores privados y una amplia gama de programas de comercialización, y capacitación.

Por otro lado la inversión en el capital humano de los más necesitados, tiene nexos obvios con lo anteriormente expresado, lo que conlleva la persecución de una gran mejora en la cobertura, calidad e integración de los servicios de educación pública, salud, nutrición y población, principalmente en las áreas rurales. Las escuelas nuevas y rehabilitadas, las becas para los estudiantes pobres de primaria y vocacionales y los turnos dobles en algunas escuelas y tratar de reducir la tasa de deserción. Un plan de estudios más pertinente, concentrado en las destrezas productivas, personales y de estilo de vida que necesitan los residentes rurales, en combinación con maestros mejor capacitados, debería mejorar la productividad y la vida de los pobres. Una mayor cantidad de puestos y centros rurales de salud mejor dotados de personal, que se concentren en servicios integrados (salud reproductiva; obstetricia, atención prenatal y postnatal; vacunación de niños; nutrición) para las mujeres, niños y adolescentes pobres mejorará la salud de los pobres. Igual efecto tendrán aquellas actividades comunales y las que involucren a los padres de familia, a fin de divulgar información sobre salud preventiva y nutricional, dirigida a mejorar el comportamiento de los pobres, cuyos hábitos suelen colocarlos en situación de mayor riesgo de salud, todo esto es tomado como base para la nueva ERCERP.

En relación con la protección a los grupos vulnerables es de gran importancia brindar un acceso a los servicios públicos en expansión, especialmente para las mujeres, jefas de hogar del sector urbano y rural, quienes tienen una carga de trabajo y son las que garantizan con sus bajos ingresos el bienestar de su hogar. Los programas innovadores vinculan directamente incentivos financieros a una mejor y más intensiva educación y prácticas sanitarias conducidas por los pobres, partiendo de los sentimientos de solidaridad local y del capital social de los líderes comunales. Una estrategia sostenida exige el fortalecimiento de las instituciones públicas para poder comprender mejor las vulnerabilidades de la población de escasos recursos. Por lo que es necesario realizar un traslado de responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos locales, que es donde hay mayor respuesta y donde mejor se conoce a los pobres vulnerables y los nexos sociales que éstos tienen con los demás.

Otro de los temas que entran en la nueva estrategia de desarrollo es la vulnerabilidad ambiental de la nación, mayor equidad social y la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y la provisión de servicios. Las políticas y programas necesarios para reducir la vulnerabilidad ecológica del país integrado en un plan quinquenal, el PANIC, que fue publicado y oficializado por la presidencia en marzo 2000. El Plan establece principios claros de protección del medio ambiente, así como prioridades y acciones.

Una parte importante de la formulación de la estrategia fue la medición del avance de la ERCERP, evaluar su impacto y ajustar los programas y proyectos para que se ocuparan mejor de los problemas de la pobreza. Estos objetivos eran medibles a través de indicadores directos e intermedios. El CONPES y el gobierno desarrollaron un programa para monitorear los resultados directamente con los pobres en un número creciente de municipalidades donde la implementación será iniciada con proyecto pilotos los cuales cuentan con el apoyo del BID.

La ERCERP no era solo una serie de medidas y reformas del gobierno, sino que incluía mejoras en la asignación y expansión de los recursos fiscales dirigidos hacia los pobres. Los programas y proyectos vinculados con la ERCERP ascendieron a un total de alrededor de US\$1.1 mil millones en gastos de capital, durante 2001-2005.

3.1.5.1 Campo de Acción y Actuación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

La ERCERP descansa en cuatro pilares, los cuales están estandarizados y entrelazados con tres temas transversales como la reducción de la degradación ambiental y la vulnerabilidad ecológica; aumentar la equidad; y mayor descentralización.

3.1.5.1.1 Primer pilar: crecimiento económico de base amplia y reforma estructural

La ERCERP hace hincapié en el desarrollo de las áreas rurales, debido a su mayor incidencia de pobreza y su continuo potencial elevado de crecimiento con sus dotaciones de factores abundantes, aunque subempleados. Es más, la agricultura y la pequeña y mediana empresa tienen gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, porque son intensivas en uso de mano de obra. La estrategia procurará mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando las distorsiones de precios y costos que enfrentan los agricultores, mejorando la operación de los mercados rurales de factores, aumentando las inversiones en infraestructura rural, implementando programas impulsados por la demanda destinados a los productores pequeños y medianos que tengan potencial de crecimiento y fomentando las tecnologías mejoradas de producción. Nicaragua, que estuvo una vez a la vanguardia de la productividad agrícola en Centroamérica, ha mostrado una pérdida en su ventaja competitiva en muchos cultivos alimenticios y de exportación. Es más, la frontera agrícola se está expandiendo demasiado. Según análisis de la ERCERP, el futuro crecimiento agrícola (y de exportación) debe venir de los aumentos de productividad, clave dentro del esfuerzo⁷⁰.

Por otra parte la mejora de la infraestructura rural es fundamental. Una mayor cantidad de caminos en mejor estado disminuirá los costos de los insumos y aumentará los precios de venta a los agricultores, además de facilitar la entrega de los servicios educativos y de salud en las áreas rurales. Ampliar la cobertura rural de electricidad y telecomunicaciones. El mayor acceso a agua segura, saneamiento, procesamiento y eliminación segura de los desechos sólidos, y mejores condiciones habitacionales son cruciales para mejorar la productividad y el bienestar de la población rural.

⁷⁰ Secretaría del Despacho Presidencial: Informe de Avance 2007, ERP: <http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/erpa-011.pdf>

3.1.5.1.2 Segundo pilar: mayor y mejor inversión en capital humano

Este pilar consiste en aumentar la inversión en el capital humano de los pobres, a fin de incrementar su productividad, ingreso y bienestar. Estas inversiones se concentrarán en educación básica y vocacional, atención médica preventiva en el nivel primario, nutrición de niños e implementación de una adecuada política de población. Estas medidas estarán complementadas con programas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades pobres, con la provisión de agua, saneamiento y viviendas mejoradas⁷¹.

Las reformas estructurales en los sectores sociales son importantes. Como en la mayoría de los países, las instituciones del sector social del gobierno han evolucionado como proveedores directos de servicios; el Ministerio de Salud como responsable de operar las instituciones y programas de salud pública; y el Ministerio de Educación como encargado de normar la política educativa y a la vez implementarla.

El gobierno, junto con representantes de diferentes grupos (padres de familia, ONG's, docentes, intelectuales, universidades públicas y privadas, INATEC, CNE) estructuraron el Plan Nacional de Educación, que parte de una nueva estrategia que, entre otras cosas, tiene como meta articular los diferentes subsistemas educativos existentes, los cuales guardan poca relación con la estructura productiva y el desarrollo del país.

En el sector de la salud, también se ha llevado a cabo una reforma, aunque a un paso más moderado. Existe un programa para otorgar mayor autonomía a los hospitales y clínicas, y seguirá durante los próximos años. Se presentó a la Asamblea para su consideración la legislación que fortalecería el papel del Ministerio de Salud como facilitador, regulador y promotor de diferentes servicios. Esto permitirá que el ministerio enfoque sus programas directos en los pobres y dejar al sector privado la provisión de servicios de salud para los no pobres. Como en muchos otros países, esta reforma ha encontrado resistencia por lo que tomará tiempo su implementación.

⁷¹ Ídem pág. 124.

Estas reformas institucionales serán cruciales para el éxito del pilar de capital humano de la ERCERP. No sólo modernizan las instituciones estatales, sino que maximizan el uso de los recursos escasos de la nación a favor de los pobres. Adicionalmente, contribuyen a una mayor rendición de cuentas.

Los altos niveles de desnutrición de los niños en Nicaragua continúan a pesar de las grandes inversiones en programas de nutrición. El problema ha sido que los esfuerzos anteriores se concentraron en la distribución de alimentos, no en las causas de la desnutrición. Algunos de los determinantes de la desnutrición incluyen el bajo ingreso, la alta incidencia de diarrea, la poca educación de la madre, la falta de agua segura, el hacinamiento y el corto espaciamiento entre nacimientos. La nueva estrategia, concentrada en medidas preventivas y de solución a los problemas crónicos de desnutrición de los niños de menos de dos años de edad, se dirigirá inmediatamente al nivel de hogares y de las comunidades.

La estrategia de nutrición enfocará especialmente acciones y programas que involucren a la comunidad y a la familia para inducirlos a mantener o fortalecer buenos hábitos de alimentación, higiene, salud preventiva, y cuidado materno infantil. Se desarrollarán actividades específicas a fin de dar seguimiento y evitar daños irreversibles en los menores de dos años. Se promoverán buenas prácticas para el cuidado del niño. Se controlará periódicamente el peso y talla de los infantes y se les suplirá de hierro a las mujeres embarazadas y lactantes.

Por otro lado, existe una elevada tasa de crecimiento de la población de Nicaragua lo cual ha minado la capacidad del país para brindar servicios sociales de calidad y limitado las capacidades de muchas familias para escapar de la pobreza. La Política Nacional de Población recalca dos retos demográficos fundamentales: garantizar que la transición hacia menores tasas de natalidad incluya a los pobres, especialmente las adolescentes, y vincular los cambios demográficos con mejores estrategias de uso de la tierra.

Aunque la transición demográfica ha iniciado, la disminución de las tasas de fertilidad se ha dado mayormente entre los que no son pobres. Las áreas rurales de extrema pobreza

tienen las tasas más elevadas de fertilidad. El número promedio de hijos por mujer, el porcentaje de madres menores de 15 años y la cantidad promedio de hijos menores de 15 años entre los pobres son el doble de los que se encuentran entre los no pobres.

3.1.5.1.3 Tercer pilar: mejor protección a los grupos vulnerables

El mejoramiento de los servicios sociales, podría no ser suficiente para ayudar a los extremadamente pobres de Nicaragua ya que ellos a menudo carecen de la información sobre el medio o la forma como acceder a dichos servicios. Adicionalmente, los desastres naturales, frecuentes en Nicaragua, perpetúan la pobreza al reducir el bienestar de los pobres, particularmente su ingesta de alimentos, al mismo tiempo que aumenta la deserción escolar. Se debe también de tener una protección especial para jóvenes (especialmente niños menores de cinco años) y a otros grupos particularmente vulnerables, como los ancianos y los discapacitados⁷².

La meta a largo plazo del gobierno es asegurar que los grupos más vulnerables tengan el mismo acceso a los programas sociales y de desarrollo que el resto de la nación. Aunque las reformas ya iniciadas deben ayudar a alcanzar esta futura equidad, también serán necesarios mayores esfuerzos institucionales y presupuestarios para garantizar la protección del Estado a sus ciudadanos más vulnerables. Los nuevos programas enfocados a los extremadamente pobres, entregarán un incentivo a los padres de familia para que éstos se preocupen por enviar a sus hijos a la escuela y para que reciban atención médica y vacunación.

Como parte de su estrategia a largo plazo el gobierno se ha apostado al fortalecimiento de las instituciones públicas responsables de las redes de seguridad social, tales como el Ministerio de la Familia, y racionalizando los papeles institucionales de las múltiples entidades involucradas en la provisión de servicios a grupos vulnerables. La capacidad de identificar a los verdaderamente pobres y vulnerables también es una tarea que debe fortalecerse para enfocar mejor a dichos grupos. Mecanismos más claros de protección social están siendo diseñados para apoyar el fortalecimiento de capacidades

⁷² Ídem pág. 124.

conjuntamente con el manejo de crisis que afectan a los pobres. Los esfuerzos futuros se dirigirán entonces hacia programas para prevenir que hacer frente a un desastre (terremotos, huracanes) y aminorar su impacto una vez que acontece.

Finalmente, se pretende mejorar la capacidad institucional de gobiernos y comunidades locales para reducir la vulnerabilidad y fortalecer los nexos sociales a niveles locales. En Nicaragua, tradicionalmente las redes de protección social han tenido sus raíces en instituciones informales de tipo familiar, religiosas y comunitarias. El apoyo público a estas instituciones, brindado a nivel local, podría ser vital para expandir su capacidad durante desastres.

3.1.5.1.4 Cuarto pilar: gobernabilidad y desarrollo institucional

Para el logro de una verdadera erradicación de la pobreza y crecimiento económico, es necesario que exista un ambiente que estimule y promueva una buena gobernabilidad. Esto con el fin de atraer inversión privada por medio del establecimiento de reglas transparentes y un poder judicial independiente y capaz⁷³.

Los procesos participativos son parte de la estimulación para obtener resultados mejores en relación a la existencia de mejores servicios para los pobres porque responden más eficazmente a sus necesidades. Se hace necesaria una observancia a la constitución y a los derechos humanos y a la rendición de cuentas. En la última década, ha estado aumentando la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, se han fortalecido la mayor parte de las organizaciones de base, las ONG's y los sindicatos, se ha iniciado la descentralización de la administración estatal y prevalece la libertad de expresión. No obstante, las estructuras y procesos gubernamentales de la nación, la independencia judicial y el estado de derecho de la ley necesitan ser fortalecidos.

Para mejorar aún más la gobernabilidad y las instituciones de la nación, se necesitará una consolidación del estado de derecho de la ley y un importante fortalecimiento institucional, más transparencia y eficiencia en los gastos públicos, la institucionalización de

⁷³ Ídem pág. 124.

una cultura de integridad y la promoción de la democracia, a través de una descentralización progresiva, la participación de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos.

Una buena gobernabilidad implica información transparente y oportuna sobre los gastos públicos, para que el gobierno fortalezca la transparencia de todas sus operaciones financieras. Los sistemas integrados de gestión financiera brindarán información confiable y oportuna sobre la gestión fiscal del gobierno central, igual que sobre las cuentas del Tesoro, cuentas que deberán de ser también puestas al conocimiento público.

La participación de la sociedad civil en los asuntos del gobierno, está siendo fomentada a través del CONPES. La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos se fortalecerá, aún más, a través de una legislación que facilite la participación de los ciudadanos en los procesos gubernamentales. Finalmente, se fortalecerán todavía más las oficinas para la defensa de los derechos humanos y los defensores públicos para la protección de los niños, las mujeres y las poblaciones indígenas.

3.1.6 Vulnerabilidad ambiental como tema transversal

En lo que a materia ambiental se refiere, Nicaragua ha tenido un avance significativo en la comprensión e importancia de los recursos que posee y los problemas que enfrenta en la conservación de estos. Debido a los fenómenos naturales que enfrenta este y el manejo inadecuado de los recursos naturales que han conducido a aumentar riesgos ecológicos a los que este país es susceptible, esto aunado un mayor deterioro ambiental y vulnerabilidad. El caso del huracán Mitch evidenció la dificultad para hacer frente a este tipo de fenómenos y las repercusiones que esto causa a la población en especial la que vive en extrema pobreza⁷⁴.

Nicaragua aún posee potencial en cuanto a recursos naturales, los cuales pueden servir para potenciar los niveles de vida de la población y hacer frente a la pobreza. Por lo que en esa línea pueden adoptarse una serie de medidas inmediatas para la reducción de desastres y vulnerabilidad ecológica. Estas medidas requieren el establecimiento de mejores

⁷⁴ Ídem pág.124.

políticas, cambios institucionales y proyectos y programas específicos que protejan los recursos naturales y el ambiente.

El gobierno ha dado prioridad a la rehabilitación de las cuencas hidrográficas más vulnerables y ha preparado un programa para un mejor manejo de éstas. Se están tomando medidas correctivas para rehabilitar cuencas de ríos y fomentar la reforestación, la conservación del suelo y la diversificación de cultivos por parte de los pequeños agricultores.

Dentro de los esfuerzos que el gobierno está realizando está la preparación de un sistema de información geográfica para localizar las amenazas naturales, crear sistemas de alerta temprana, mapas geológicos y de advertencia para mejorar la vigilancia a los volcanes y áreas que presentan peligro de derrumbes o deslaves. Dichas actividades, en combinación con educación y un mejor planeamiento espacial, procurarán a reducir prácticas extensivas, en las áreas rurales vulnerables en riesgo ambiental a nivel nacional.

3.1.7 Análisis sobre los resultados obtenidos a partir de la implementación de las políticas y medidas para el logro de los procesos de A y A

Si bien es cierto, Nicaragua ha sido uno de los países pioneros en implementar los procesos A&A y ha sembrado las bases, estos no han tenido la fuerza suficiente para arrojar los resultados esperados. La realidad de Nicaragua, un país económicamente e institucionalmente debilitado, debe de asentar las bases fiscales, judiciales y empresariales para un desarrollo equitativo y duradero. Sin embargo, esto debe estar enlazado a un contexto internacional favorable, hay un enorme trabajo por realizar no en materia de construcción institucional, sino más bien de credibilidad.

Acabar con ciertas prácticas como la ayuda atada es uno de los puntos importante que incluyen otros más. El apoyo presupuestario se ha desarrollado como una opción que pueda garantizar un flujo de recursos multianual con desembolsos antes acordados y armonizados con los ciclos de presupuesto del gobierno.

Las condicionalidades acordadas deberán estar dentro de la matriz única que debe ser elaborada. Las medidas tomadas por las partes involucradas deben formar parte del plan

de acción de armonización. Este plan, además de definir objetivos, acciones y resultados esperados, debería precisar de recursos financieros y de asistencia técnica, responsables de cada acción y actividades para lograr los objetivos establecidos.

Al hablar de armonización y alineamiento es necesaria una verdadera coordinación entre cooperantes y gobierno. Para que exista un efectivo resultado es necesario que el gobierno se apropie del proceso como tal de armonización y sea quien guíe, al resto de actores involucrados: agencias, sociedad civil, sector privado, parlamentos nacionales y otros poderes públicos.

Actualmente, Nicaragua se encuentra en condiciones cambiantes en el tema de gobernabilidad e institucionalidad. La apropiación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, ha sido escasa debido a una serie de situaciones que enfrenta el Gobierno en un panorama políticamente polarizado, lo que conduce a desarmar lo armado y seguir según intereses partidistas. Por lo que se observa la necesidad de replantear la idea de impulsar una verdadera sostenibilidad de la ayuda, por parte de los donantes es necesaria la existencia de un entendimiento político institucional en el que se desarrolla la cooperación.

El gobierno es el principal dirigente en estos procesos encargados del diseño y ejecución de políticas globales y sectoriales, para impulsar políticas de desarrollo, para lo que existe un triángulo de supervisores constituido por la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República y la Sociedad Civil. Este triángulo integra actores que influyen o pueden influir de forma relevante dentro de la economía política del desarrollo, pudiendo guardar o debilitar la transparencia, la información y la participación. En su conjunto, el gobierno nacional y el triángulo de actores son el espectro de instituciones públicas y privadas activas en el proceso de desarrollo.

En cuanto a los actores y su desenvolvimiento el que más interés ha mostrado es el sector público, debido al control que esto genera y la autonomía de gestión pública, esto ha implicado una planificación estratégica a nivel nacional y sectorial para la puesta en marcha de políticas y estrategias. Pero desde los primeros pasos hacia la coordinación de los donantes, la sociedad civil ha visto con cierta preocupación el proceso de armonización

respecto a la participación que este sector tan importante ha tenido, ya que ha sido débil en el diseño de instrumentos tan importantes como la ERCERP y la PND, a lo quienes no ha sido proporcionada la información de manera fluida.

Cuando no existe una apropiación por parte de los involucrados responsables y propietarios de estas estrategias, el interés principal de las ONG's y líderes ciudadanos recae en la continuidad de la financiación de sus actividades por parte de los donantes, que pueden reorientar sus fondos hacia los programas gubernamentales, más no del gobierno hacia estas. Cabe mencionar que, a pesar de que la sociedad civil demanda una profunda participación en la discusión y toma de decisiones alrededor de la armonización, invierte escasos esfuerzos propios para armonizarse y alinearse a las políticas nacionales, tal vez por la falta de incursión de este sector a la toma de decisiones.

Por otro lado uno de las instituciones de gran importancia es la Contraloría General de la República (CGR), encargada del control de la administración pública y la fiscalización de los fondos gubernamentales. Para el año 2006 jugó un papel muy importante como supervisor, auditando por primera vez la totalidad del Presupuesto General del Estado. Actualmente, el Consejo Superior de la CGR es un organismo afectado por la polarización política y la corrupción, su actuación como ente fiscalizador implica un elevado interés de la CGR en el control y la auditoría de las nuevas modalidades de la ayuda, sin embargo, la efectividad de su intervención es limitada, ya que no realiza una auditoría directa a la actuación de los donantes y sus aportaciones a los diversos programas y presupuestos gubernamentales. Una de sus debilidades estructurales consiste en la escasa disponibilidad de auditores, lo cual se debe en gran medida a una limitada colaboración de la cooperación internacional ya que de los cooperantes únicamente la AECID y la GTZ brindan respaldo a la CGR. La CGR percibe una armonización como parte esencial de su agenda fiscalizadora, esto por ser parte importante en los temas financieros y presupuestarios, pero analiza la poca importancia y respaldo que recibe para asumir un papel efectivo en la economía política al referirse a desarrollo.

La Asamblea Nacional desempeña un papel fundamental en la aprobación del Presupuesto General de la República, tema sumamente relevante en cuanto a los programas

de préstamos y de la legislación financiera y fiscal. En años anteriores, esta institución se ha visto sometida a fuertes presiones para aprobar cambios legislativos requeridos por cooperantes como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los que se tradujeron en requisitos previos al desembolso de los fondos de los apoyos presupuestarios generales y sectoriales.

Sin embargo, la asamblea ve incrementada su influencia y poder de decisión en la medida en que los recursos se orienten por las normas y los sistemas nacionales. El organismo directamente implicado es la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto. El papel principal es la legislación en materia presupuestaria fiscal y financiera, entre ellos la aprobación, supervisión y control de la Ley de Presupuesto General del Estado. La Asamblea recibe apoyo de la cooperación internacional, dentro del marco del Programa de Modernización de la Asamblea Nacional, ejecutado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con fondos de donantes europeos. Pero el elevado grado de polarización descrita en capítulos anteriores afecta también a las capacidades de la Asamblea Nacional cuando debe de cumplir con su mandato parlamentario de control del Gobierno.

Con el análisis de actuación de estas instituciones puede observarse que los procesos de armonización aún no son un aspecto primordial en la agenda del país, al menos en este momento, ya que otro problema al que se han enfrentado es a los cambios de directrices cada que existen cambios de gobierno dentro del cual varían las prioridades, distorsionando los procesos que han sido llevados a cabo. En síntesis, el triángulo de supervisores actúa de forma aislada y más a demanda de la coyuntura que con una estrategia deliberada de control social e institucional sobre la gestión pública.

Existen las instancias y las medidas necesarias para procurar un trabajo coordinado, en equipo a favor del desarrollo y para lograr una apropiación plena de los instrumentos del país, implicando activamente a las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en su conjunto. Sin embargo es palpable que existe falta de voluntad por parte del gobierno para la consecución de las metas y objetivos estipulados tomando como base las necesidades del país.

3.1.8 Análisis de la situación económica actual de Nicaragua y perspectivas

Existe un gran desafío para el gobierno debido a la crisis que a nivel internacional se está enfrentando en estos tiempos, lo cual no ha sido fácil para Nicaragua. Una de las prioridades que tiene como país es el de recuperar su crecimiento el cual avanza lento, el alto índice de desempleo, la población que vive en condiciones de pobreza extrema, un sistema educativo con deficiencias serias y un gobierno con alto índice de corrupción y debilidad institucional, aunado a una falta de transparencia en sus acciones.

Por otro lado, existen los desafíos externos en el plano internacional, ya que en el plano comercial Nicaragua ha disminuido su participación a nivel internacional debido a la pérdida de competitividad.

Ante esta situación es urgente que el gobierno nicaragüense actúe de manera rápida por medio de reformas institucionales encaminadas a hacer frente a los problemas no solo económicos sino también sociales.

Nicaragua tiene un crecimiento del 3%, cuando su población crece a razón del 2.7%, por lo que indica un decrecimiento en lugar de crecimiento. Este país tiene un crecimiento económico demasiado bajo, para poder sacar de la pobreza a la población requiere crecer de un 6 a 10%⁷⁵.

En 2006, la producción de Nicaragua se desaceleró debido a la incertidumbre de inversión por el cambio de gobierno, elevados precios del petróleo, que trajeron como consecuencia costos de producción, interrupciones de energía eléctrica, elevación de precios internos y reducción de ingresos. Esto además fusionado con una falta de políticas serias de producción y de desarrollo del país para implementar de manera inmediata.

⁷⁵ Artículo: Nicaragua Actual: *Nicaragua: una cuestión de desafíos económicos*:
<http://nicaraguaaldia.blogspot.com/>

A manera de ejemplo en 2006, Nicaragua compró a nivel internacional más de US\$2,600 millones de dólares y las exportaciones del país no llegaban siquiera a los US\$1,000 millones de dólares, su déficit es grande⁷⁶.

Según un informe dado a conocer de las Naciones Unidas, Nicaragua tuvo una disminución del crecimiento del 3.8% en 2007 al 3.5%, manteniéndose en el penúltimo lugar de 20 países latinoamericanos. El resto de países centroamericanos se mantienen por encima del 4% en crecimiento del PIB: Guatemala 4.5%, El Salvador 4%, Honduras 4.5%, Costa Rica 4.5% y Panamá 8%.⁷⁷

Sin embargo existe un serio problema con la implementación de todos los esfuerzos por medio de una serie de estructuras y medidas utilizadas para la mejora y coordinación entre el gobierno de Nicaragua, comunidad cooperante y sociedad civil, ya que los logros obtenidos hasta el momento están sufriendo un retroceso inesperado debido al cambio de gobierno y prioridades de país que en un principio fueron identificados.

3.1.9 Contexto actual de los procesos de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional en Nicaragua

Históricamente Nicaragua ha sido uno de los países con más comunidad cooperante radicada desde finales de los años 70's e inicio de los 80's a nivel latinoamericano, lo cual dio como resultado el establecimiento de lazos de ayuda y apoyo incondicional a las políticas y planes de desarrollo hacia dicho país. Sin embargo desde la llegada al poder del gobierno sandinista y Daniel Ortega como presidente, se ha desarrollado un ambiente negativo y de retroceso hacia la continuidad de los avances en materia de armonización y alineamiento, conllevado por el gobierno de Enrique Bolaños durante el período 2002-2007.

Siendo Nicaragua uno de los pioneros en la puesta en marcha de los procesos y desarrollo de una nueva agenda para este mismo con espacios de coordinación entre

⁷⁶ Ídem pág.134.

⁷⁷ El Nuevo Diario: *Crecimiento económico de Nicaragua caerá en 2008*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/04/23/economia/74825>

donantes, gobierno y sociedad civil y dentro de los logros estuvieron los principios de la Declaración de París, se ha encontrado con una crisis ya que en lugar de demostrar un proceso exitoso en materia de cooperación y desarrollo debido a la falta de apropiación por parte del gobierno del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN).

El actual gobierno y la presidencia de Daniel Ortega, procuran tener el control de todos los movimientos relacionados al flujo y toma de decisiones que conciernen al sector público manifestando que “toda comunicación a Ministros y Directores de nuestro Gobierno en relación a viajes y temas de Cooperación sólo puede realizarla el Presidente. Ninguna dirección, o dependencia de la Cancillería o de otros Organismos del Gobierno, puede orientar estas áreas de trabajo que son atendidas, en todas sus expresiones, directamente por el Comandante Daniel”, “sólo el Presidente Daniel puede autorizar la representación de Nicaragua ante Conferencias, Encuentros y Eventos Internacionales en general y toda representación debe recaer en los Ministros o Directores que atienden los temas o especialidades para las cuales, los eventos son convocados. No permitirá el Presidente, que funcionarios del Gobierno se auto-atribuyan esa representación especializada”.⁷⁸

Como resultado de esto se han desvirtuado los encuentros de la Mesa Global de Cooperación* y el Grupo de Apoyo Presupuestario**. A pesar del gran apoyo presupuestario que Nicaragua ha obtenido para el año de 2007, el ejecutivo convocó una breve reunión

⁷⁸ El Nuevo Diario: *Circular: sólo el comandante manda*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/10/29/politica/62660>

* La Mesa Global de Donantes es el espacio de diálogo y coordinación más importante de Nicaragua que se reúne con el gobierno de manera bimensual. Compuesta por los jefes de cooperaciones presentes en Nicaragua y cuenta para su gestión con un modelo de quinteto: Banco Mundial, Canadá, Japón, Suecia y Cooperación Europea, quienes se reúnen cada dos semanas.

** El Grupo de Apoyo Presupuestario fue creado en 2003 y sirve como foro de debate y coordinación de los donantes activos en el apoyo presupuestario, entre ellos Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Europea, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

dentro de este espacio de concertación. Lo presentado durante esta reunión fueron una serie de lemas enfocados en la lucha contra la pobreza, pero que no tenían un acercamiento con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual abarcaba los años 2006-2010, diseñado por el ex presidente Bolaños.

El tema de gobernabilidad, es visto por el gobierno nicaragüense como una injerencia inaceptable de acuerdo a la soberanía e independencia tal como es concebida para ellos. En cuanto a los lineamientos y estrategias de desarrollo enmarcadas a este nuevo gobierno no fueron presentadas de manera concreta, por lo que dificulta y rompe con los esquemas del modelo de apropiación que han sido establecidos desde sus inicios en el Plan Nacional de Desarrollo y procesos de coordinación llevados a cabo.

Por otro lado existe una deficiencia en cuanto a la coordinación entre el Gobierno y los cooperantes, ya que se nota una ausencia de información y problemas de difusión. Las páginas web que tratan del tema de ayuda internacional se encuentran comúnmente vacías o la información es casi nula, con respecto a los flujos de ayuda e información sobre los avances o situación de las estrategias de desarrollo y destino de la misma. La inexistencia de una continua alimentación en esta información evidencia un retroceso de transparencia, una mayor exclusión y una menor difusión de información, limitando la participación de actores como sociedad civil, instituciones públicas, auditorías, etc.

Otro de los factores negativos que presenta el nuevo gobierno en Nicaragua, es el esquema partidista de organización comunitaria llamados Consejos de Poder Ciudadano (CPC), los cuales suelen estar constituidos por gente del mismo partido convirtiéndose en un brazo civil del gobierno. A lo que sociedad civil organizada expresa temor de la existencia de manipulación partidista de la participación ciudadana ya que el gobierno Sandinista cuestiona la legitimidad de este sector⁷⁹; después de los esfuerzos que la cooperación ha dado para el fortalecimiento de una sociedad civil independiente.

⁷⁹ El Nuevo Diario: *Ortega denuncia conspiración de sus adversarios*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/20/politica/49212>

Dentro de los cambios que se han suscitado con el nuevo gobierno también se encuentra la diversificación y acogida de nuevos actores. Después de su gira por países como Argelia, Venezuela, Libia, Irán y Cuba en 2007, el presidente Daniel Ortega, ha llamado a un movimiento de fichas la incorporación de nuevos donantes con mayor énfasis Irán y Venezuela. Actualmente la relación establecida con Venezuela ha ganado mayor protagonismo en cuanto al ámbito político así como también en el discurso que se está utilizando por parte del Gobierno de Nicaragua hacia la cooperación internacional, conllevando a un reajuste de prioridades.

Desde el año 2007, Nicaragua ha sido parte de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), convirtiéndose en una de las iniciativas que ha sido de gran relevancia para el gobierno nicaragüense. La realización de la XIV Cumbre del Movimiento de Países No Alienados, celebrada en La Habana, Cuba, en 2006 despertó interés en el presidente de Irán, quien estuvo en la investidura de Daniel Ortega, y con interés de establecer relaciones con los gobiernos de Bolivia, Cuba, Venezuela y Nicaragua. En este contexto el escenario de apropiación de la cooperación ha cambiado pues no es el mismo que se tenía cuando dio inicio los principios y compromisos de la agenda de eficacia de a cooperación.

La viabilidad de la apropiación del Gobierno Sandinista plantea serios desafíos a la comunidad donante. Entre otros, el liderazgo se fundamenta en: dimensiones desfavorables para la agenda de la eficacia: a) la negativa del gobierno de asegurar la continuidad de la coordinación, armonización y alineamiento con los donantes, b) el deterioro de la transparencia y credibilidad en el acceso de la información sobre la ayuda y su destino, c) la intransigencia del gobierno y autoritarismo que demuestra ante la comunidad cooperante, d) el enfoque hacia la política y presencia de nuevos donantes con mayor énfasis Irán y Venezuela.

Aunque no depende tanto de lo anterior, puede demostrarse uno de las situaciones que ha dejado atónita a la comunidad internacional, el cual ha sido el retiro de la cooperación sueca. La decisión que fue anunciada a finales de agosto de 2007, el retiro de la uno de los

mayores cooperantes en Nicaragua en el marco de la reorientación general de la ayuda de este.

La reorientación de la cooperación sueca enfoca sus prioridades en África y Europa del Este, en donde se concentrará en temas como la paz y seguridad, democracia y derechos humanos⁸⁰. A finales de 2007, el gobierno sueco dio a conocer la nueva concentración de fondos a destinar en cooperación en un total de 33 países frente a 70 actuales, lo que implica la salida de alrededor de 37 países en el futuro. Lo anterior representa un paso relevante para el futuro de la ayuda internacional, ya que esto insta a los demás donantes a reflexionar sobre la proyección geográfica y la toma de decisiones con respecto a la exclusión de ciertos destinatarios de ayuda.

Tomando como base la larga e histórica relación entre Nicaragua y Suecia en materia de cooperación, ha sido una verdadera sorpresa que Nicaragua haya sido excluida como grupo de países próximos a recibir cooperación, luego de 28 años de cooperación y relación bilateral que inició en 1979, con el compromiso de la reconstrucción post Mitch y activista a la puesta en marcha por el camino de Esquipulas hacia la paz en Centroamérica. La cooperación sueca también ha representado uno de los pilares más comprometidos con el apoyo de los demás donantes en el tema de cooperación y agenda de eficacia con Nicaragua. Suecia fue el primer país que prestó apoyo presupuestario general a Nicaragua en el año de 2003, abriendo camino a los demás donantes que llegaron a conformar el Grupo de Apoyo Presupuestario en Nicaragua. En este sentido este donante ha sido símbolo de los avances por parte de la cooperación interesados en el tema del cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París en Nicaragua.

⁸⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia: *The Development Policy y Summary of the Country focus process y Guidelines: Decisive factors for country focus*, 2007

3.2. Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Caso Honduras

3.2.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional en Honduras e inicio de la Armonización y el Alineamiento

En el caso particular de Honduras, un factor clave que incidió directamente en el aumento de los flujos de cooperación internacional en el país, fue el huracán Mitch, catalogado como uno de los más poderosos ciclones tropicales, pasando por la región Centroamericana del 22 de octubre al 5 de noviembre de 1998, causando miles de millones de dólares en pérdidas materiales y vidas humanas. El paso de este fenómeno natural dejó en Honduras una seria devastación; para enfrentar la situación fueron realizadas una serie de reuniones entre las autoridades nacionales y la sociedad civil, con el objetivo de consensuar una propuesta a presentar a los países e instituciones donantes para mayo de 1999.

Los daños ocasionados por el huracán Mitch a la infraestructura para la prestación de servicios públicos dentro del sector social fueron considerables. El 17% de las escuelas primarias se dañó, así como el 12% de los hospitales y centros de salud. El daño total fue estimado en un 70% del PIB y el valor de regeneración de la infraestructura destruida fue estimado, según la *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, en US\$ 5 billones de dólares.

Durante el año de 1998, Honduras pasaba por un momento con muchas desventajas para alcanzar un crecimiento económico y social, ya que mostraba un pequeño dinamismo dentro de su economía; además de la falta de equidad con respecto a la distribución de los recursos, agudizada por un sistema político y una estructura social desfavorables en cuanto a participación.

Sin embargo, fue con el fenómeno del Mitch, que se comenzaron a sentar las bases de lo que serían diálogos y reuniones con los diferentes sectores a nivel nacional y con la sociedad civil, dando como resultado el *Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN)*, el cual lleva consigo una serie de mecanismos como

estrategia de desarrollo a mediano plazo. Este plan fue formulado especialmente para rehabilitar, reconstruir y construir a mediano plazo la mayor parte de la infraestructura económica y social afectada por el huracán Mitch.

Por parte de la comunidad internacional cooperante, Honduras obtuvo una respuesta satisfactoria respecto a un apoyo ambicioso hacia el *Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN)*, cuyos objetivos fundamentales se centraron en la reconstrucción sostenible de los daños causados por el desastre natural. En este contexto, el Gobierno de Honduras aspiraba, a través de dicho Plan, asegurar la participación democrática, incluyendo una participación de la sociedad civil en actividades de auditoría social; un sistema de justicia más eficiente y confiable; una reducción significativa de la inseguridad ciudadana y una descentralización efectiva de los servicios públicos y de la conducción y gestión del bien público. Por otra parte también se formula la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)*, como práctica para el inicio de un ejercicio de cooperación más compleja.

3.2.2 Deuda Externa en Honduras

Comúnmente la deuda externa, siempre ha sido asociada con la política económica nacional. La política económica de Honduras, en un buen porcentaje, ha estado influenciada por las directrices dictadas por los Organismos Financieros Internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y de las principales agencias bilaterales de cooperación, volviendo este proceso un poco imparcial. Además este proceso de endeudamiento externo, está íntimamente ligado con las condicionalidades de estos organismos financieros, que permiten al país ser sujeto de financiamiento, es decir, que con cada *Programa de Ajuste Económico* que se ha suscrito, el país ha obtenido una nueva deuda más, pero al mismo tiempo se les ha permitido acceder a recursos nuevos, hasta un próximo entendimiento. En este círculo vicioso, la deuda externa se ha ido convirtiendo en un mal necesario, para financiar el deficiente recurrente presupuesto nacional, que requiere en promedio, según análisis realizados, por el *Foro Sobre la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH)*, de más del 20% anual de recursos externos, para equilibrar los ingresos con el gasto del gobierno.

Por otro lado a partir de los años 90's se ha generado un debate económico, que ya sea con consensos o discrepancias, no ha formado parte de la democracia hondureña como tal, prueba de ello han sido la puesta en marcha de los primeros *Programas de Ajustes Estructurales de la Economía*, que no han tenido en consideración la participación de las partes involucradas y generadoras de cambio en el país. Los gobiernos independientemente de su filiación política, han incluido este tema como uno de los primordiales de la agenda, que son las negociaciones con el FMI, BM, BID, BCIE y con el G-17.⁸¹

Sin embargo, uno de los principales problemas que ha venido enfrentando Honduras relacionado a la deuda externa, es la corrupción, siendo este el denominador común entre los países latinoamericanos.

Esta cifra generó un aumento de la deuda externa cercano a los 300 millones de dólares, alrededor de unos 5,000 millones de lempiras actualmente, y de la cual se pretendía recuperar cerca de mil millones de lempiras, pero no se logró y terminó en un descalabro financiero.

Es evidente que el proceso de endeudamiento de Honduras, se ha efectuado masivamente en tres escenarios:

- a) El ciclo de la abundancia del circulante internacional,
- b) Desastres naturales,
- c) Reforma pública.

Al 31 de diciembre de 2008, el saldo de la deuda fue de US\$2,316.5 millones de dólares, de los que US\$1,465 millones eran con acreedores multilaterales, US\$753.5 millones con entes bilaterales y el resto con otros acreedores. El saldo de la deuda externa pública ascendió a US\$2,400.3 millones de dólares a finales de marzo del 2009, lo que significó un aumento de US\$83.8 millones con relación al saldo registrado al finalizar el año anterior, según un informe económico del *Banco Central de Honduras (BCH)*.

⁸¹ Artículo: Deuda Externa de Honduras, elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Honduras

El comportamiento descrito estuvo determinado, principalmente, por los desembolsos recibidos de préstamos alrededor de US\$171.5 millones de dólares en donde destacan: US\$73.2 millones de *Petróleos de Venezuela (PDVSA)*, US\$50 millones de la República de Venezuela, US\$18.2 millones del *International Development Association (IDA)*, US\$11.2 millones del BID y US\$8.8 millones del *Instituto de Crédito Oficial*; los cuales fueron contrarrestados por pagos de capital por US\$49.7 millones de dólares (US\$ 8.1 millones a organismos multilaterales y US\$41.6 millones a acreedores bilaterales, así como por US\$38 millones de ajuste por fluctuación cambiaria).⁸²

También es preciso indicar que la deuda externa de Honduras, en su mayoría es con organismos multilaterales de crédito y en un muy poco porcentaje deuda bilateral, lo que hace que no sean concretadas de manera rápida las negociaciones de alivio de la deuda, debido a que la misma es adquirida a nivel multilateral lo que resulta complicado para negociar.

Al cierre de 2008, el saldo de la deuda externa se incrementó US\$300 millones de dólares y superó al registrado en 2007 debido al aumento de los desembolsos por parte de los acreedores multilaterales. Estos aumentos fueron contrarrestados por amortizaciones de US\$485 millones de dólares y un ajuste por fluctuaciones cambiarias. Desde mayo de 2009, el gobierno mantiene conversaciones con el *Fondo Monetario Internacional (FMI)* con el objeto de renegociar el acuerdo de derecho de giro que concluyó el mes anterior. Dichas negociaciones se dan en un contexto en que se carecía de un presupuesto aprobado para 2009, operando con el presupuesto del año anterior.

3.2.2.1 Alivio o condonación de la deuda externa en Honduras

Al profundizar en el análisis del alivio o condonación de la deuda externa, igual que el mismo proceso de endeudamiento, es una mezcla de cuestiones, programas, proyectos y cifras, a tal grado que los acreedores han establecido su propia explicación. De allí que el proceso de alivio a la deuda, tiene tres puntos o momentos para los Organismos Financieros: a) *Elegibilidad*, es cuando el indicador de sostenibilidad de la deuda, refleja que el país no

⁸² Ídem pág. 141.

alcanza el porcentaje mínimo establecido que es el 250%, valor presente de la deuda, frente a los ingresos fiscales.

b) *Decisión*, es cuando los Directorios del FMI y el BM, acuerdan que el país reúne los

requisitos para incorporarse a la Iniciativa HIPC*

c) *Culminación*, cuando Honduras recibió el otorgamiento del alivio de la deuda total, el principal o capital prestado fue el recibido por parte del FMI y el BM.

* Llamada así por sus siglas en inglés: *Heavily Indebted Poor Countries* (*Países en vías de desarrollo altamente endeudados*), la cual tuvo origen en junio de 1995, cuando el Grupo de los 7 pidió oficialmente al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) el diseño de una propuesta “global y comprehensiva” para tratar el problema de la deuda externa de los países pobres. Un año después, James Wolfensohn, presidente del BM en esos momentos, anunció la adopción formal de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), más conocida como iniciativa HIPC, cuyo principal objetivo era la reducción del endeudamiento externo de los países participantes hasta unos niveles considerados “sostenibles”. Estos niveles se establecieron en función de los siguientes umbrales: un margen de entre el 200 y el 250% para el ratio valor neto actual del stock de deuda/exportaciones, (o alternativamente el 280% para el ratio valor neto actual del stock de deuda/ingresos públicos); y de entre el 20 y el 25% para el ratio servicio de deuda/ exportaciones. La aplicación de estos cálculos venía a significar una reducción de hasta el 80% de la deuda con los países miembros del Club de París. Si este alivio no fuera suficiente, se acudiría a la reestructuración de las deudas con las instituciones financieras internacionales.

Asimismo, con el objetivo de identificar a los países “más pobres y endeudados” se fijaron los siguientes criterios:

- ↳ *Nivel de subdesarrollo y dificultades para conseguir financiación externa*: países que sólo tengan acceso a los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (ventanilla blanda del BM).
- ↳ *Alto grado de endeudamiento y vulnerabilidad* (en función de los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda del Banco y el Fondo).
- ↳ *“Historial Adecuado”* en la aplicación de programas de ajuste y reforma.
- ↳ *Insuficiencia de los mecanismos y tratamientos tradicionales de la deuda*, previamente aplicados.

La aplicación de estos criterios configuró una lista de 41 países potencialmente elegibles, de los cuales sólo 29 estarían, en la práctica, en condiciones reales de entrar en la iniciativa. Finalmente, se exigía desarrollar un “buen desempeño económico” en el marco de los programas respaldados por el FMI y el BM. A partir de entonces, se preveía el comienzo del alivio de la deuda hasta alcanzar el nivel de sostenibilidad en el curso de los siguientes tres años, “a condición de que se mantenga el buen desempeño”.

Dentro de este marco, Honduras en la década pasada inició las gestiones para obtener una solución del problema de la deuda externa. Estas gestiones comenzaron, cuando en 1990, Honduras asistió por primera vez a una reunión con el *Club de París*^{*}, logrando negociar una reducción del pago de los intereses, por parte de los acreedores bilaterales, pero no otorgaron ningún alivio de los saldos del principal adeudados, esta negociación fue para atender problemas de balanza de pagos. Es de hacer notar que después de esta reunión, Honduras ha sostenido cuatro reuniones más con el *Club de París*.

En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), crearon la

* El *Club de París*, es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Su creación, que es la primera reunión informal, es de 1956 cuando Argentina estuvo de acuerdo en efectuar un encuentro con sus acreedores públicos. Acuerdo concluido el 16 de mayo. Las reuniones se efectúan en París 10 a 11 veces al año entre sesiones de renegociación, análisis de deuda o aspectos metodológicos. El Presidente de las sesiones es un alto funcionario de dirección de la Tesorería de Francia. El Copresidente y Vicepresidente son también funcionarios de la Tesorería de Francia. Se han efectuando al momento (2009) 408 acuerdos con 86 países deudores. A pesar de ser un grupo informal tiene los siguientes principios:

- ✎ Las decisiones se toman caso a caso, de acuerdo a la situación del país deudor.
- ✎ Las decisiones son tomadas por consenso entre los países acreedores.
- ✎ Es condicional, se trata sólo con países que necesitan reestructurar su deuda e implementan reformas para resolver problemas de pago. En la práctica esto significa que debe haber un préstamo o programa de reprogramación previamente aprobado por FMI.
- ✎ Solidaridad, los acreedores están de acuerdo en implantar los términos de acuerdo.
- ✎ Igualdad de tratamiento entre los acreedores. Ningún país deudor puede dar un tratamiento desfavorable a otro acreedor con el cual se llegado a un consenso en el Club de París.

Está integrado por los siguientes países acreedores permanente: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.

Han participado en algún momento como deudores: Abu Dabi, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Israel, Angola, Kuwait, Marruecos, México, Nueva Zelandia, Portugal, Trinidad y Tobago, Turquía y Tuvalu Ulterior.

Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, conocida por sus siglas en inglés como HIPC (Heavily Indebted Poor Countries),⁸³ la según sus objetivos, busca una solución definitiva a la deuda externa, al considerar el otorgamiento de alivio al principal más los intereses. En Centroamérica, el primer país que se incorporó a la Iniciativa HIPC fue Nicaragua, por su parte Honduras solicitó su incorporación, pero los indicadores de sostenibilidad de la deuda no le permitieron ingresar en un inicio.

Sin embargo, no fue hasta que el Huracán Mitch a finales de 1998, que dejó al país en una situación desastrosa, como nunca se había visto en la historia, se aceleró el análisis de la sostenibilidad de la deuda externa y en 1999, el FMI y el BM, modificaron la *Iniciativa HIPC*. Relacionan el alivio de la deuda con la implementación de la ERP, se acelera el otorgamiento del alivio o condonación de la deuda y se reducen los indicadores de sostenibilidad de la misma. Esto permitió ampliar la cobertura de la *Iniciativa HIPC* a un mayor número de países. Honduras fue beneficiada por este aumento, al ser incorporada dentro de la Iniciativa al igual que otros dos países latinoamericanos, Bolivia y Nicaragua.

Previo a su incorporación dentro de la *Iniciativa HIPC*, Honduras tuvo que realizar ajustes con un programa económico diseñado, para corregir los desajustes económicos y estructurales existentes, que no permitían lograr un crecimiento sostenible y que suponen eran las causas principales del proceso de sobre endeudamiento. En otras palabras, Honduras fue sometida al cumplimiento de un riguroso proceso de ajustes estructurales de la economía, reformas tributarias, reformas políticas y reformas en la aplicación de la justicia.

3.2.3 Iniciativas para la implementación de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional

Dentro de los comentarios realizados por el *Comité de Seguimiento de la OCDE – DAC*, se encuentra *dar un mayor énfasis en la adopción en cuanto al liderazgo que deben de tomar los países en el proceso de coordinación*. Honduras ha adquirido un fuerte compromiso en coordinar y armonizar la cooperación por medio del liderazgo. Con el Foro de

⁸³ Arias, M.: *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, ¿Una ayuda para los países pobres*, Barcelona, 2002.

Roma en 2003, se da inicio la voluntad de este país por lograr un verdadero acomodo de la cooperación internacional tomando como base las necesidades y prioridades a nivel nacional para llevar a cabo la ERP.

Para el cumplimiento de los acuerdos realizados por parte de Honduras, se llevaron a cabo una serie de talleres tales como *Zamorano I*, en marzo de 2003 en el que se contó con la participación de 16 cooperantes y sirvió para establecer acuerdos que buscan la mejora de niveles de eficiencia en la cooperación tales como: a) apoyar programas y no únicamente proyectos, b) que los programas a apoyar tengan como base las líneas definidas dentro de la ERP, y c) que existan indicadores e instrumentos de gestión apropiados para su seguimiento y monitoreo.⁸⁴

En el *Taller Zamorano II*, en marzo de 2004, se presentó la propuesta de trabajo planificada y de participación del mecanismo de mesas sectoriales de trabajo en áreas como salud, educación, agroforestal y agua y saneamiento los cuales fueron agregados al Plan para la implementación de la ERP.⁸⁵

En el *Taller Zamorano III*, realizado en octubre de 2004 se hizo la revisión de la situación de los procesos de armonización y alineamiento y dio como resultado una serie de recomendaciones para el avance de dicho proceso.⁸⁶

⁸⁴ Jané, E.: *Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua*, HLSP, España, noviembre 2005.

⁸⁵Ídem pág.147.

⁸⁶Ídem pág.147.

3.2.4 Estructura institucional interna, programas y estrategias de Honduras como principales herramientas para la puesta en marcha de los procesos de armonización y alineamiento

Para dar paso e iniciar con el cumplimiento de los acuerdos tomados en el seno de la comunidad internacional y con la necesidad de encontrar una solución viable a los atrasos y deficiencias que como país enfrentaba Honduras, fue creado el *Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN)*, el cual tiene su orientación en cuatro áreas temáticas las cuales son: a) combate de la pobreza y desarrollo humano, b) protección sostenible de recursos naturales, c) reactivación económica con empleo productivo y d) fortalecimiento de la participación democrática.

Este proceso de reconstrucción, goza el respaldo de una serie de países e instituciones multilaterales que forman parte del *Grupo Consultivo de Seguimiento* o como se le conoce también *G-17*. Como resultado de las peticiones a los donantes, del total de recursos solicitado a los mismos, el Gobierno de Honduras durante la *Reunión con el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica*, celebrada del 25 al 28 de mayo de 1999, en Estocolmo, Suecia, obtuvo como resultado una serie de promesas de financiamiento por US\$2,763.4 millones, dentro de la que se encuentra la cooperación proporcionada durante la emergencia, que fue de US\$ 97.3 millones, y los fondos reprogramados procedentes de los programas de cooperación normales que habían sido asignados antes de noviembre de 1998, por un monto aproximado de US\$285.9 millones. La estructura de la asistencia financiera prometida, fue de US\$494.5 millones no reembolsables, aproximadamente el 18% ofrecido. El restante 82%, equivalente a US\$ 2,268.9 millones se concedió como préstamos bajos.⁸⁷

La coordinación de la cooperación internacional, por parte de los donantes con respecto al PMRTN, es conocido como uno de los primeros pasos para llegar a poner en práctica los procesos de alineamiento y armonización de la cooperación internacional en Honduras. Sin embargo, este no ha sido el único plan trabajado para la reconstrucción y

⁸⁷ Martínez, J.: *Revisión de las experiencias de armonización en Honduras*, HLSP Consulting, Barcelona, España, 2004.

desarrollo del país; existe también la *Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*, que impulsaron el BID y FMI con el Gobierno de Honduras y demás participantes, entre éstos la sociedad civil.

La ERP, fue resultado de un proceso de consenso iniciado en enero del año 2000 y concretado en 2001, en este proceso participaron organizaciones de la sociedad civil y el gobierno hondureño, para lograr identificar las necesidades e intereses primordiales del país para trabajar en la reducción de la pobreza, y concluir con un compromiso como respuesta a la preocupación dando como resultado dicha estrategia. La ERP, como su nombre lo dice, tiene como misión buscar la reducción de la pobreza de manera significativa y sostenible, por medio de un crecimiento económico sostenido, que permita una verdadera equidad en cuanto a la distribución de sus resultados, tomando como base el acceso de los más pobres a los factores de producción, procurando el incremento del capital humano y garantizando redes de protección social. La ERP plantea una visión de 15 años (2001-2015) para transformar condiciones de pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).⁸⁸

La ERP ha sido concebida como una política de Estado, con una perspectiva a largo plazo, en un marco de amplia participación de la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional y cuya ejecución no se vea alterada por los cambios de gobierno. La ERP constituye el documento de política pública más importante que tiene Honduras para combatir la pobreza y por ende modificar y reestructurar las instituciones y formular nuevas políticas para la puesta en marcha de este proceso de gran envergadura para el país.

3.2.4.1 Campo de acción y actuación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

La ERP se basa en cinco orientaciones fundamentales: a) priorizar acciones que tiendan a la disminución de la pobreza de una manera sostenible, b) privilegiar acciones que favorezcan a los grupos y áreas menos desarrolladas del país, c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización, d) afianzar la gobernabilidad y la democracia y, e)

⁸⁸ Secretaría del Despacho Presidencial de la República de Honduras: *Informe de Avances 2007 de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*, Honduras, diciembre de 2007.

reducir la vulnerabilidad ambiental y su impacto sobre la pobreza.

Esta estrategia trabaja dentro de las siguientes áreas principales: a) aceleración del crecimiento económico equitativo y sostenido, b) reducción de la pobreza en áreas rurales y urbanas, c) inversión en capital humano, d) fortalecimiento de la protección social para grupos específicos y, e) aseguramiento de la sostenibilidad de la estrategia.

La estimación de costos de la ERP incluye dos componentes fundamentales:

1. Los programas y proyectos que están en ejecución, y
2. Los programas y proyectos nuevos, que se derivan de las metas, medidas de política y objetivos de la ERP.

El coste total de los programas, incluyendo programas y proyectos en ejecución y nuevos, asciende a US\$2,666 millones, para los 15 años considerados de ejecución de la ERP. Tomando como base que los programas y proyectos que ya están en ejecución cuentan con financiamiento comprometido, el mayor reto es garantizar el financiamiento para los programas y proyectos nuevos.

Para financiar la ERP hay tres fuentes principales:

1. Los recursos liberados del Presupuesto General de la República, a raíz del alivio de la deuda externa, en el marco de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC siglas en inglés);
2. Los ingresos fiscales que se generen a partir de los procesos de privatización en sus diversas modalidades (venta de activos, concesionamiento, capitalizaciones, etc.);
3. Los recursos adicionales del Presupuesto General de la República provenientes de la recomposición de prioridades dentro del gasto público, así como de un manejo más eficiente del mismo, con prioridades claramente establecidas.

La estructura organizativa para la ejecución, coordinación y seguimiento de la ERP integra una diversidad de instancias gubernamentales, municipalidades, ONG's, sector privado y donantes, para concretar el trabajo en conjunto, cada una desde el ámbito que le

competir; sin embargo, hay nueve instancias específicas que se denominan a continuación:

1. *El Gabinete Social*, como parte del Poder Ejecutivo y como el ente líder responsable de la implementación, seguimiento y evaluación de la ERP, encargado de establecer la elegibilidad de los proyectos a ser financiados bajo la ERP. Está coordinado por el Presidente de la República y conformado por los Secretarios de Estado en los Despachos de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Ganadería, Cultura, Artes y Deportes; Ministro Director del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario; y el Titular de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional;
2. *El Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza*, como el ente colegiado y participativo, de asesoría al Gabinete Social, integrado por representantes del gobierno, sociedad civil y la Asociación de Municipios de Honduras;
3. *El Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP)*, como el instrumento financiero de la Estrategia, que será administrado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas;
4. *La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)*, adscrita a la Secretaría del Despacho Presidencial, para dar apoyo técnico al Gabinete Social en todos los aspectos relacionados a la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia;
5. *El Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG)*, dependiente de la Secretaría del Despacho Presidencial, encargado del seguimiento de las políticas, programas y proyectos vinculados a la ERP;
6. *El Instituto Nacional de Estadística (INE)*, órgano técnico, autónomo, responsable de la coordinación del Sistema Estadístico Nacional. En coordinación con la UNAT y el SINEG, el INE apoyará la definición y obtención de indicadores básicos que permitan un seguimiento efectivo al objetivo de reducción de la pobreza;
7. *La Unidad de Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET)*, controlará y apoyará la

gestión de las instituciones vinculadas a la ERP para asegurar que todos los procesos de compra y contrataciones de obras y/o servicios personales o de firmas, desde su presupuesto hasta la entrega del producto final, sean transparentes y eficientes en el uso de los recursos;

8. *Las instancias descentralizadas, municipales y departamentales*, que a su vez se apoyarán de instancias de participación ciudadana para la ejecución, seguimiento y evaluación de la ERP;
9. *Las instituciones privadas y ONG's*, para apoyar la difusión de la ERP y la participación de la población, apoyar el proceso de priorización de la demanda, ejecutar o co-ejecutar proyectos para reducir la pobreza y participar en el seguimiento y evaluación de las acciones.

Para hacer la ERP más concreta y práctica y lograr las metas globales que se propone al 2015, ésta cuenta con seis áreas programáticas más específicas, orientadas a lo siguiente:

1. Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible, mediante lo siguiente:
 - a. Mantener la estabilidad macroeconómica;
 - b. Fortalecer la inversión y la generación de empleo;
 - c. Mejorar el acceso competitivo a mercados internacionales; y,
 - d. Desarrollar los sectores de alto potencial productivo y de empleo.
2. Reducir la pobreza en las zonas rurales, mediante lo siguiente:
 - a. Mejorar la equidad y seguridad en el acceso a la tierra;
 - b. Lograr el desarrollo sostenible en zonas prioritarias;
 - c. Mejorar la competitividad de la pequeña economía rural; y,
 - d. Mejorar las condiciones sociales en el área rural.
3. Reducir la pobreza urbana, a través de:
 - a. Estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa;

- b. Lograr el desarrollo de ciudades intermedias;
 - c. Apoyar la vivienda de interés social; y,
 - d. Proveer acceso a servicios básicos en áreas prioritarias.
4. Invertir en capital humano, mediante lo siguiente:
- a. Lograr una mayor calidad y cobertura en educación básica y técnica-productiva;
 - b. Lograr un mayor y mejor acceso a servicios de salud; y,
 - c. Promover la riqueza cultural y la identidad nacional.
5. Fortalecer la protección social para grupos específicos, a través de:
- a. Ampliar y mejorar las redes de seguridad social;
 - b. Lograr la equidad e igualdad de género; e
 - c. Impulsar el desarrollo de los pueblos étnicos.
6. Garantizar la sostenibilidad de la Estrategia, mediante lo siguiente:
- a. Fortalecer la transparencia y la democracia participativa;
 - b. Fortalecer el sistema de justicia y la seguridad ciudadana;
 - c. Modernizar la administración pública y la descentralización; y,
 - d. Mejorar la protección del ambiente y la gestión de riesgos.

3.2.5 Políticas y su reestructuración como parte de la puesta en marcha de los procesos de A & A

El Gobierno de Honduras, ha apostado por un fortalecimiento institucional por medio de cambios dentro de sus instancias, las cuales tienen una gran injerencia para la toma de decisiones en distintos ámbitos. Estos cambios internos son procesos que se implementan con el objeto de volver eficiente las acciones y resultados de las medidas impulsadas de las partes involucradas en la generación de cambios en el país. Habiendo ya realizado una serie de modificaciones en áreas importantes, tal como en la financiera y fiduciaria y en otras que tienen que ver en el desarrollo de capacidades, técnicos en los ministerios, los cuales se encuentran ligados a gasto en pobreza.

Dentro de las instancias importantes que han sufrido cambios se encuentra la *Secretaría de Finanzas (SEFIN)* que de acuerdo con el mandato institucional derivado de la Ley de Administración Pública tiene entre sus principales objetivos: 1) Contribuir a optimizar la administración de las finanzas públicas para impulsar el logro de los objetivos de desarrollo económico y equidad social de Honduras; y 2) volver eficiente la gestión pública a través de un manejo responsable y transparente en materia fiscal.

En tal sentido en el tema de administración por parte del Gobierno, la SEFIN ha asumido estos retos, garantizando así el cumplimiento de importantes metas consignadas en el Plan de Gobierno, incluyendo las vinculadas a la *Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP)* y las metas del milenio. La Secretaría ha impulsado y obtenido importantes logros, entre los que destacan:

1. *La puesta en marcha del Sistema de Administración Financiera Integrada*, más conocida como el “Nuevo SIAFI”, que permite una gestión oportuna y transparente del presupuesto nacional; utilizando una plataforma tecnológica de punta, conectada a toda la red nacional de instituciones bancarias, logrando agilizar y reducir el costo y los pasos administrativos, facilitando servicios en forma equitativa y oportuna a las empresas, empleados públicos y ciudadanía en general.
2. *La modernización institucional y profesionalización de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)*, ha permitido a través de un manejo transparente en los procesos de recaudación, obtener un incremento en 2.5 porcentuales del PIB en las recaudaciones tributarias en el periodo 2006 – 2007; logro histórico sin precedentes y sin necesidades de cargar con más tributos al pueblo hondureño. Se elabora también la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* por el decreto N° 170-2006, cuya naturaleza es de interés social y para el orden público, la cual tiene como finalidad el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso de la información pública para el fortalecimiento del Estado de derecho y consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana.

La Unidad de Modernización (UDEM), que cuenta con áreas operativas que tales como: Normas y Procedimientos, Desarrollo e Infraestructura Tecnológica, responsables de la elaboración de normas, procedimientos y manuales para el funcionamiento de los sistemas de información y capacitación de los usuarios; además del diseño e implementación de los servicios a la SEFIN y a todo el gobierno central y ciudadanía.

La Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG), es la responsable de brindar asesoría técnica en el área fiscal a las autoridades superiores, para la toma de decisiones y la elaboración de programas económicos; desarrolla entre otras actividades las siguientes:

- ↳ Elabora la Cuenta Financiera del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, consistentes con las cuentas macroeconómicas del país, las que sirven de base en las negociaciones con los Organismos Internacionales de Financiamiento, en la definición de los techos de gasto y los niveles de recaudación del presupuesto Plurianual.
- ↳ Elabora Proyectos de Leyes, Acuerdos y Reglamentos de carácter fiscal, conforme los lineamientos de las autoridades superiores. Además participa en la elaboración de dictámenes de endeudamiento público y en la preparación de documentos relativos al comportamiento de las finanzas públicas.

La Unidad Administradora de Proyectos (UAP), su misión es implementar un sistema central único de ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de cooperación internacional ejecutados por la Secretaría de Finanzas, a fin de optimizar los recursos humanos, materiales y financieros logrando mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de los mismos, de acuerdo con los compromisos establecidos en los convenios suscritos con los Organismos de Cooperación internacional, a fin de replicar la experiencia en las demás Secretarías de Estado.

Por otro lado también fue creada, *la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE)*, cuya actividad y funcionamiento están regulados en su Reglamento Interno, el cual fue aprobado mediante Acuerdo Ejecutivo Número 012-2004, del 10 de mayo de 2004.

La ONCAE es primordialmente un órgano técnico y consultivo del Estado de Honduras y dentro de sus principales responsabilidades se encuentra dictar normas e instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación, en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos; también la prestación de asesoría y la coordinación de actividades que orienten y sistematicen los procesos de contratación del sector público.

Dentro de sus acciones están mantener actualizado el registro de proveedores y contratistas, diseñar y dirigir los contratos, todo lo relacionado en materia de contratación pública, hacer eficiente la gestión de contratación y fomentar la participación ciudadana todo para que exista una mejora en la transparencia del proceso.

La *Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)*, absorbe varias de las funciones de planificación económica que desempeñaba la SECPLAN*, la cual desaparece con la nueva organización ministerial. Su labor es formular políticas económicas y sociales y proponer estrategias específicas para el logro de objetivos congruentes con el programa económico, que ejecuta el Gobierno. Así como, darle seguimiento y monitorear dichas políticas.

Además, proporcionar una asistencia técnica de alta calidad, en las áreas de formulación, seguimiento y evaluación de políticas, al Gobierno de la República, especialmente a través del Gabinete Económico y Gabinete Social; haciendo investigaciones especializadas y proponiendo reformas de políticas basadas en estas investigaciones. Se busca crear y sostener instituciones fuertes y eficientes y políticas sistematizadas y sostenibles que puedan llevar adelante los objetivos de transformación nacional y de reducción de la pobreza.

La UNAT debe asistir al Presidente de la República, Gabinete Económico, Gabinete Social y Gabinetes Sectoriales en áreas como:

- ↳ Formulación y análisis de políticas globales y sectoriales;
- ↳ Preparación de estudios técnicos, globales y sectoriales; preparación de planes y programas de Gobierno;

* Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

- ↪ Elaboración de análisis de la coyuntura económica; y
- ↪ Evaluación y recomendación de medidas de política de inversión y gasto público;
- ↪ Asimismo, le corresponde actuar como la Secretaría Técnica del Gabinete Económico y Gabinete Social.

Una de las Secretarías más importantes con relación a este tema es la *Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO)*, es un órgano técnico, que consta de 3 direcciones: *Políticas y Estrategias, Gestión y Negociación, Seguimiento y Monitoreo*. Las funciones que desempeña esta Secretaría son normativas en cuanto al manejo de la cooperación técnica internacional y la ayuda no reembolsable, con efectos vinculantes para todos los órganos de la administración pública central y descentralizada; asimismo, coordina actividades con las organizaciones no gubernamentales que ejecutan proyectos de interés público con recursos de la cooperación externa, con el propósito de orientar su actividad y atendiendo a las prioridades nacionales.

Esta Dirección tiene a su cargo concretar los grandes lineamientos de estrategia del Gobierno, por medio de la asesoría y orientación para la priorización, coordinación y armonización de las acciones de los entes públicos y privados sujetos de cooperación internacional.

Como puede observarse, existe una buena estructuración y designación de actividades dentro de las diversas instancias que se encuentran relacionadas al tema de cooperación internacional. El desafío radica en la medida que el sistema de organización diseñado se vuelve efectivo en el camino de consecución de los objetivos trazados, que persiguen como último fin construir un estado más y mejor desarrollado, con el apoyo de la cooperación internacional y del resto de actores vinculados en este proceso, quienes desde su espacio trabajan fortaleciendo aspectos como la armonización en el país.

3.2.6 Mecanismos de consulta, coordinación y diálogo para llevar a cabo el cumplimiento del Proceso de A & A de la cooperación internacional

Los mecanismos de consulta, son un factor de suma importancia dentro del proceso de proyección de todas las instancias involucradas en la planificación de políticas y estrategias nacionales. Existen grupos de consulta, los cuales tienen sus propias funciones estipuladas, sin embargo, han sido creados para un mismo objetivo, que es el de lograr los objetivos planteados por el gobierno de Honduras, todos a favor del desarrollo. A continuación, se detallan los mecanismos de consulta y grupos que forman parte del accionar en la toma de decisiones del Gobierno de Honduras.

Para el caso el G-17 tiene los siguientes niveles de funcionamiento:

El Grupo de Embajadores y Representantes (GER): constituido a nivel político del G-17, por los embajadores de los países y los representantes residentes de los organismos multilaterales miembros. Este grupo tiene como principales funciones: a) dar seguimiento y analizar el cumplimiento de los compromisos acordados por el gobierno hondureño según los principios de la *Declaración de Estocolmo* en cuanto a las iniciativas que este país implementa, b) revisar e informar sobre el cumplimiento de los objetivos y acciones de los documentos elaborados que muestren el estado del desarrollo nacional, c) intercambiar información de experiencias y opiniones con la comunidad cooperante sobre el progreso de las políticas a favor de la reducción de la pobreza, d) elegir a los miembros que representarán al G-17 en distintas comisiones y foros por ejemplo el *Consejo Consultivo de Reducción de la Pobreza, Foro para el Fortalecimiento de la Democracia*, entre otros, e) formular las directrices y los lineamientos de trabajo para el *Grupo Técnico de Seguimiento (GTS)*, f) encomendar al GTS la formulación de documentos y declaraciones convenientes para ser revisados y aprobados por el GER para previa difusión.

El GER, trabaja con una Presidencia Pro Tempore, tomada cada seis meses por sus miembros, para poder cumplir con las funciones anteriores sostiene reuniones internas periódicamente y mensuales con los altos niveles del Gobierno de Honduras. Esta encargado de emitir los documentos y declaraciones políticas oficiales en nombre del G-17.

2. *El Grupo Técnico de Seguimiento (GTS)*: actúa como la Secretaría Técnica del G-17 y está compuesta por los representantes de las Agencias cooperantes cuyos países u organismos están representados en el G-17.

Dentro de sus principales funciones están a) preparar propuestas de agendas y recomendaciones necesarias para las reuniones internas del GER y de este con el Gobierno de Honduras, b) preparar documentos de trabajo y declaraciones oficiales del G-17 para aprobación y difusión, c) establecer las líneas generales para el funcionamiento de los grupos y mesas sectoriales y revisión de informes que provengan de estos, d) coordinar con las instituciones técnicas del Gobierno que tienen competencia en la conducción y seguimiento de los procesos a nivel nacional de la ERP, es decir con la UNAT, SEFIN y SETCO, e) revisar los documentos emanados a partir del seguimiento de la ERP incluyendo los reportes del Consejo Consultivo, f) promocionar un diálogo permanente con participantes de la sociedad civil, g) preparar las reuniones tripartitas de seguimiento a los procesos de desarrollo por parte del Gobierno y la sociedad civil y h) definir nuevos espacios de coordinación entre cooperantes para obtener una mayor sostenibilidad en las programaciones.

Es deber del GTS mantener debidamente informado de los avances del trabajo de los grupos y mesas sectoriales de trabajo y de los temas que requieren mayor atención y que deben de ser abordados por el GER y el gobierno hondureño.

3. *Nivel Técnico Sectorial*: son instancias en la que los cooperantes trabajan a nivel de cada sector prioritario. El G-17 trabaja en coordinación sectorial en dos niveles, el primero entre cooperantes (grupos sectoriales) y el segundo en iniciativas sectoriales que el gobierno promueve (mesas sectoriales y sub-grupos de trabajo de las mesas sectoriales), estos últimos son los responsables de constituir un foro de diálogo y concertación entre el Gobierno, sociedad civil y el G-17 para que éste último aporte al proceso de desarrollo del país.

Dentro de las funciones designadas al Nivel Técnico Sectorial se encuentran: a) coordinar las acciones del G-15 y de otros que forman parte del sector y de igual forma con

los sub-grupos de trabajo promovidos por el gobierno con participación de la sociedad civil, b) promocionar y crear todo lo relacionado con las instancias participativas de planificación y seguimiento del nivel sectorial, c) establecer indicadores de acciones a nivel programático y de la ERP, d) generar información sobre los resultados de las mesas sectoriales y grupos de trabajo para el conocimiento del GTS y del GER.

El GER, GTS y las mesas sectoriales conforman los 3 mecanismos de diálogo que actualmente apoyan el desarrollo de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Honduras.

El Grupo Técnico de Seguimiento (GTS), es el más importante foro técnico dentro del cual se coordina la cooperación internacional. Las reuniones son realizadas con mucha periodicidad y los temas que se abordan están totalmente relacionados con el desarrollo de Honduras, por lo que se toca cada una de las partes esenciales que requiere el tema. Los temas tienen un análisis estructurado de la situación, además de darle seguimiento a muchos acuerdos o compromisos del gobierno y la puesta en marcha de estos.

Siendo el GTS, uno de los principales foros de cooperantes, se observa que no siempre son incorporadas las contrapartes de los distintos sectores, situación que puede presentar inconvenientes.

Actualmente, se han presentado ciertas deficiencias en el trabajo realizado por estos grupos de trabajo, ya que se orientan más al cumplimiento de acuerdos y compromisos que el gobierno tiene y deja de lado los adquiridos por los cooperantes, lo cual limita la utilidad de los foros designados para armonización. Para el caso el GTS, no había concluido para el año de 2004 una agenda con objetivos e iniciativas para dar seguimiento, además el número de iniciativas crece a medida se realizan los cambios de miembros de la presidencia pro tempore lo cual dificulta el seguimiento de estas para el GTS aunado a la falta de contrapartes de Honduras hacen más difícil el logro de una apropiación de los mismos.

Existen también ciertas limitantes presentadas por una de las presidencias pro tempore, en la que hacía hincapié sobre la información y coordinación de los diagnósticos y

las respuestas que se le dan a los mismos dado a que tiende a variar, además observan que la discusión en cuanto al tema de armonización necesita la presencia de un mayor número de participantes de sociedad civil y actores del gobierno.

Hoy en día se hace necesario que exista una agenda en armonización en Honduras y hasta el momento no hay una organización en conjunto gobierno – cooperante que pueda definir una agenda de armonización y verificar el cumplimiento por parte de ambos. Por su parte el GTS, tiene gran potencial para instaurar espacios de diálogo de manera continua entre gobierno y cooperantes debido a las instancias que han sido ya creadas a nivel sectorial.

Como forma de respuesta a las dificultades planteadas, se han creado las mesas sectoriales, esto con la función de lograr un acercamiento coordinado entre los 3 sectores que precisan en sostener una verdadera comunicación y lograr las metas de la ERP por parte del sector civil, gobierno y cooperación internacional.

Para el año de 2004, el gobierno había concretado lineamientos y normas para el funcionamiento, para que así las mesas contaran con funciones estipuladas y dieran el seguimiento y evaluación a las mismas en búsqueda de resultados positivos dentro de los programas sectoriales.

Dentro de las funciones que desempeñaron estas mesas sectoriales se pueden mencionar: a) coadyuvar en la identificación de problemas y soluciones sobre temas de urgencia y de alta importancia nacional, b) optimizar y armonizar la cooperación internacional, c) institucionalizar el diálogo nacional y d) optimizar la ejecución de proyectos y generar ahorro corriente evitando la duplicación de esfuerzos.

Los lineamientos establecidos pueden describirse como los siguientes:

- ↳ Los sectores involucrados son: educación, salud, seguridad y justicia, agua agroforestal y sectores productivos e infraestructura económica y como ejes transversales se encuentran: macroeconomía y competitividad, seguridad y justicia, ambiente y riesgos, descentralización y transparencia.
- ↳ Para el logro de un funcionamiento se requiere periodicidad en cuanto a las reuniones,

información y productos de las reuniones tales como agenda, listas de asistencia, ayudas de memoria, informes, etc.

- ↳ Establecer el Grupo Técnico Interinstitucional como organismo de coordinación de las mesas de trabajo y sus funciones

Se establecieron mesas sectoriales con metas a largo plazo, dentro de las cuales se programaron reuniones para cada una de las mesas conformadas por un técnico de la UNAT de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, un técnico de la sociedad civil y uno de la cooperación externa.

Según una evaluación realizada en el año 2004, las mesas sectoriales presentaron una serie de anomalías, en cuanto al liderazgo y funcionamiento, para el cual fueron creadas ya que fue poca su efectividad como promotores del diálogo y consenso. Las debilidades se enmarcaron en una poca planificación para realizar reuniones con regularidad y establecer en objetivos afines con los miembros, ya que acudían de forma irregular y sin claridad de los procesos.

Sin embargo, existió una buena intención por parte de las mesas sectoriales de salud y educación que ya prepararon rutas críticas y códigos de conducta, para lo que se supone el gobierno debía aumentar las discusiones y organización de contenidos y evaluar el funcionamiento de estas mesas técnicas.

3.2.6.1 Implementación del Programa Sectorial bajo enfoques en Honduras

Los programas sectoriales bajo enfoques conocidos también como SWAP (Sectorial Wide Approach Program), han resultado de las reuniones de las mesas sectoriales, con el fin de elaborar este tipo de programas, para lo que se hace necesario el conocimiento sobre: a) el marco legal institucional, b) metas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, c) población meta y proyecciones al 2015, d) inversión requerida para alcanzar metas al 2015, e) presupuesto del sector, f) programas existentes, g) información sobre brecha financiera y h) ejes transversales.

Para la implementación de los SWAP, son necesarios tres elementos: 1) voluntad política y compromiso, 2) Fortalecimiento de las capacidades nacionales del gobierno y sociedad civil durante el proceso y 3) Asistencia técnica de alta calidad y experiencia en los sectores. En este momento están cuatro programas sectoriales (educación, salud, agua y agroforestal) en marcha. Estos avances son presentados en la Reunión de Grupo Consultivo, luego de haber realizado reuniones previas de evaluación en cuanto a las Mesas Sectoriales. La cooperación internacional por su parte, ha decidido apoyar los esfuerzos relacionado con los SWAP por medio de una planificación sectorial a largo plazo.

Durante una reunión de Grupo Consultivo realizada en Tegucigalpa, se adoptaron compromisos para el apoyo presupuestario a los programas sectoriales por medio del fortalecimiento de las mesas sectoriales que incluyan una mayor participación de las diversas instituciones de sociedad civil en el que pueda observarse un diálogo transparente que garantice una continuidad de los mismos, además del fortalecimiento de las comisiones técnicas por medio de la implementación de programas de capacitación para los miembros de la mesa para el conocimiento y manejo de conceptos uniformes.

Las mesas técnicas deben también velar por el desarrollo de los planes plurianuales y presupuestos proyectados de los programas sectoriales, además de los planes operativos anuales y consensuados en el seno de las mesas.

3.2.7 La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP): Elemento esencial en el proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación

La ERP, ha sido sujeta de evaluaciones y análisis desde su inicio, en pro de obtener los datos más certeros. Dentro de estos procesos se han desarrollado ciertos cambios sustanciales ya que se han tomado en cuenta la incorporación de una visión más focalizada en derechos humanos a favor de las poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza por medio de una Red Solidaria, además se han tomado como base las leyes y normativa existente, así como los diferentes actores que participan en dicho proceso que forman parte del proceso.

Lo anterior se basa por medio de Gestión por Resultados, que se dan a raíz del seguimiento que se le brinda a la ERP. La sociedad civil ha sido uno de los actores

principales, ya que se han incorporado temas como ordenamiento territorial, medios de vida y auditoría social. Esta estrategia ha tenido incidencia en todos los sectores a los cuales ha dado respuesta registrando datos de la evolución, estancamiento o retroceso que se vayan teniendo con forme a su desempeño.

3.2.8 Análisis sobre los resultados de las políticas implementadas para el logro de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional

La implementación de la ERP, ha tenido un gran apoyo por parte del gobierno de Honduras, al tenerla como una guía para orientar esfuerzos, a fin de mejorar los distintos sectores que, de manera compleja, la integran y como parte del plan de desarrollo que implementan como país. Dentro de los principales sectores de esta estrategia se encuentra el social, por lo que, se ha tomado en cuenta los niveles de pobreza y desde luego la lucha por la erradicación de ésta.

A continuación se presenta un gráfico que demuestra el comportamiento de los índices de pobreza entre los años 2001 y 2007:

Gráfico 3.1
Índice de pobreza en Honduras durante el período 2001-2007



Fuente: Banco Central de Honduras

Entre los años de 2001 y 2007, los indicadores de medición de pobreza, prácticamente no sufrieron variaciones, sin embargo, para los años de 2005 a 2007 esta mostró altas y bajas afectando directamente al área rural. Como una buena noticia, un 12% de los hogares rurales mejoraron su condición de pobreza, ubicándose en la categoría de no pobres; adicionalmente un 15% de los hogares rurales en extrema pobreza superaron dicha condición para el año 2007, por lo que se demuestra una mejora en este sector.

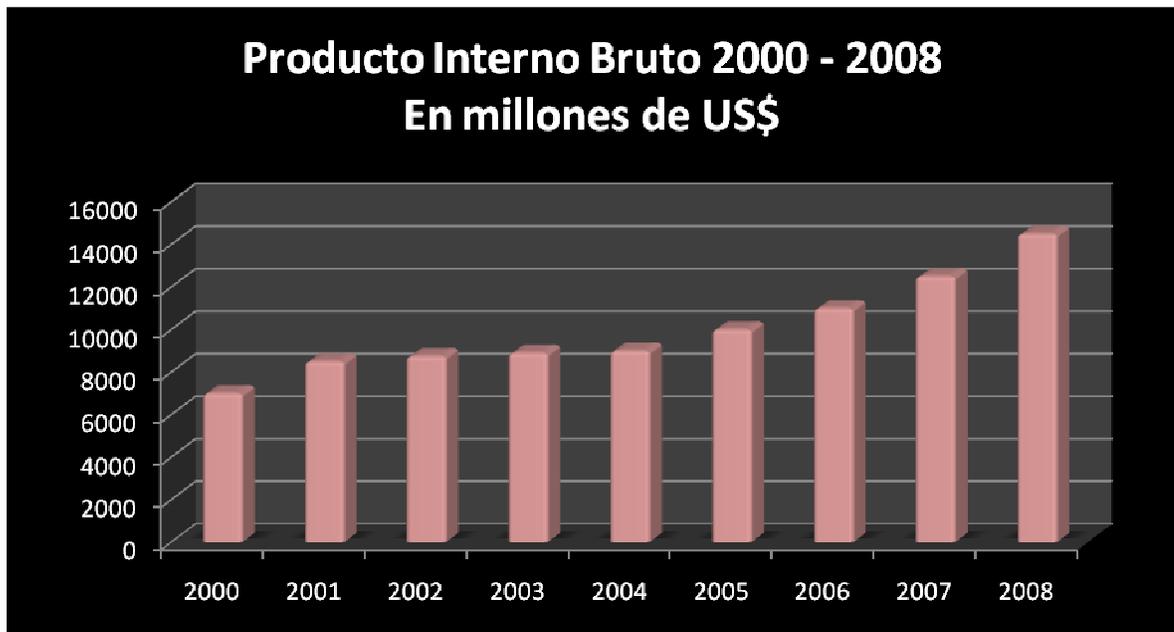
Estas mejoras están relacionadas con la actividad económica y su dinamismo, especialmente con la mano de obra en el campo y el crecimiento del precio de los productos agrícolas, lo que ha dado como resultado una mayor captación de recursos en el área rural; reduciendo la pobreza extrema de miles de familias; también por medio de políticas y medidas tendientes a reducción de la misma.

Adicionalmente, este comportamiento se vio influenciado por los altos volúmenes de cooperación internacional recibidos a causa del Huracán Mitch, que, como ya se explicó anteriormente, debido a que fue un desastre natural sin precedentes, se movilizaron desde los grandes donantes, gran cantidad de recursos.

Por otro lado, la economía hondureña ha logrado un crecimiento en los últimos años, lo cual ha dado como resultado un crecimiento en el PIB Nominal a partir del 2002 hasta el 2008, a continuación se presenta un gráfico en el cual se refleja dicha información:

Gráfico 3.2

Producto Interno Bruto en Honduras durante el período de 2000 a 2008



Fuente: Banco Central de Honduras

Según el gráfico anterior, a lo largo de esta década, Honduras ha experimentado un crecimiento económico, lo cual, según la teoría, denota que el nivel de vida de la población aumenta. Sin embargo, según las condiciones de vida de la población hondureña, no se puede hacer dicha afirmación, pues lamentablemente este crecimiento económico no ha sido acompañado por un verdadero desarrollo económico, pues la calidad de vida (satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales), aún están lejos de ser

aceptables. Es por esto, que se han implementado este tipo de estrategias, como la ERP, pues se invierten más esfuerzos económicos y humanos en las áreas sociales.

Asimismo, se ha priorizado el sector social por medio de la implementación y desarrollo del Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados, lo cual ha promovido la inversión pública social por parte de las instituciones gubernamentales en todas las áreas. Esto ha permitido avanzar un poco en la mejora de los bienes públicos y otros servicios sociales en las comunidades y regiones más necesitadas.

De acuerdo al gasto ejecutado para la implementación de la ERP, esta estuvo dirigida en un 39% a financiar sueldos y salarios particularmente de maestros y médicos del sistema de salud pública y un menor grado al área de seguridad. Un 45% de este gasto fue encaminado a las transferencias corrientes y de capital; para adquisiciones de bienes y servicios se destinó un 10.1% y un 6.3% para apoyar proyectos de inversión para el mejoramiento de la competitividad de la economía rural, priorización en el desarrollo de áreas prioritarias, acceso a la tierra, cobertura y calidad de la educación por medio del plan anteriormente mencionado (matricula gratis), mejor calidad al acceso de servicios de salud, fortalecimiento en protección social, justicia y seguridad ciudadana. La inversión ha estado enfocada en proyectos relacionados al mejoramiento en cuanto a transparencia y democracia participativa, por medio de la implementación de programas de modernización en la administración pública y descentralización, también ha dado importancia al mejoramiento de la protección del ambiente y a la conservación del mismo.⁸⁹

Dando seguimiento al gasto de la ERP por área programática, se observa que el área que más recursos financieros recibió en el año 2007, en capital humano, que representó el 57.7%, además de invertirse en la sostenibilidad de la estrategia misma con un 26.3%.⁹⁰ Por lo que se observa que con el paso de los años se está mejorando la asignación de recursos, considerada como una de las más importantes para reducir la pobreza a mediano y largo

⁸⁹ Secretaría del Despacho Presidencial de la República de Honduras: *Informe de Avances 2007 de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*, Honduras, diciembre de 2007.

⁹⁰ Ídem pág.166.

plazo, sin embargo, existe una falta aun de inversión en programa y proyectos que sirva como complemento en la consecución de un desarrollo a corto plazo, de tal forma que el de mediano plazo sea consistente por medio de acciones de corto plazo que hagan frente a los problemas más urgentes de pobreza e inequidad social.

El gasto para la implementación de la ERP, ha ido en aumento desde su puesta en marcha en 2001, a pesar de ello no se ha logrado un máximo impacto en las condiciones de pobreza en los hogares hondureños, pero aun así, el índice ha ido disminuyendo a paso lento. El gasto de la ERP aumentó de US\$455.44 millones en 2001 a US\$726 millones en 2005; en este período los hogares bajo la línea de pobreza pasaron de 65.3% en 2001 a 64.2% en 2005.⁹¹

Para el año de 2008 el número siguió reduciéndose para pasar a un 63.1%. Esto a partir de la eficiencia con la cual se manejan los recursos y en gran proporción al apoyo brindado a la micro, pequeña y mediana empresa, a la mejora en la infraestructura rural, servicios básicos y mejora en empresas rurales que hagan prosperar e incrementar los ingresos de ese sector.

El aporte de los fondos nacionales asignados dentro del Presupuesto General de la República para 2007 fue de US\$629 millones, o sea el 67% del total de gasto de la ERP que comparado con el 60.8% en el 2006, significó un aumento de alrededor de 6 puntos. Este financiamiento ha sido uno de los más altos desde el 2001, mostrando un crecimiento anual en el periodo de 17.1% y con respecto al año precedente un 30.6%, el más alto crecimiento.⁹² Sin embargo, las acciones planteadas dentro de la estrategia no han avanzado mucho más de lo previsto a pesar de su crecimiento en recursos.

El gasto realizado por Honduras en programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza ha sufrido desde 2001 aumentos significativos, más que todo para el año de 2006 a 2007 con un salto de cuatro millones de lempiras, de igual forma como puede

⁹¹ Ídem pág.166.

⁹² Ídem pág.166.

observarse en el cuadro siguiente los fondos nacionales han ido creciendo en su inversión contra la pobreza. El alivio de la deuda también ha sido significativo, ya que cada año es más alto el monto, por lo que la cooperación ya sea por medio de donaciones o préstamos juega un papel preponderante.

Tabla 3.2
Gasto de Honduras orientado a disminución de la pobreza
(Millones de Dólares US)

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto Total ERP	455.44	424.30	481.52	592.30	726.03	750.37	940.94
Gasto Total ERP/PIB	8.20	8.80	7.50	7.70	8.30	8.80	7.80
Fuente Financiera							
Fondos Nacionales	243.47	265.73	281.79	359.85	479.92	481.55	628.91
Préstamos	131.44	86.61	105.43	186.76	159.23	95.68	127.23
Donaciones	35.75	23.05	46.52	20.07	50.71	36.65	26.49
Alivio de la deuda *	44.78	48.91	47.78	25.62	36.17	136.49	158.31

*Incluye Iniciativa HIPC, Club de Paris y MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative)

Fuente: SEFIN

3.2.8.1 Sectores prioritarios y de Enfoque para la Estrategia de Reducción de la Pobreza

Dentro de los sectores a los que más atención ha prestado la ERP, se encuentra la disminución de la pobreza en el área rural, sin embargo, en la práctica, no se conoce con exactitud el valor de costo/beneficio que se ha generado.

Por otro lado, existen también programas y proyectos en el marco de la ERP orientados hacia la micro, pequeña y mediana empresa. El gobierno de Honduras ha creado el programa “*Honduras Compite*” instaurando instancias que velen por el beneficio directo de las MIPYMES, como ejemplo está la creación de Centros de Innovación Tecnológica

(CITIES); apoyando a quienes trabajan en muebles de madera, el CITEMM; en el sector artesanal y turismo, el CITEAT y en la producción de alimentos, el CITAH.

El sector turismo y su estrategia nacional, también ha experimentado mejora en cuanto al diseño de políticas y estrategias turísticas se refiere, optimizando los recursos con los que cuenta el país y diseñando nuevas estrategias que promuevan la inversión en el sector. Las áreas en las que se ha invertido dentro de este sector son: zona insular (US\$40.1 millones), zona norte (US\$24.54 millones), en la zona centro (US\$3.25 millones), zona sur (US\$116 mil). Dicha inversión ha sido focalizada principalmente en infraestructura básica, destacando los rubros de agua y saneamiento y electrificación.⁹³

En el sector energía para el año 2007 y ante la crisis energética que enfrentaba el país, se decidió impulsar un plan de rescate de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), por medio una política que incluye energía renovable, inversiones en el subsector eléctrico. Las acciones se concentraron también en el impulso de un marco regulatorio para la aprobación de las leyes para incentivos a la generación de energía renovable, probiocombustible y para la promoción y uso racional de la energía y la eficiencia energética.

Por otro lado se han concentrado esfuerzos para sacar adelante al sector rural, por medio de un Plan Nacional para la activación del cultivo de maíz y sorgo, haciendo uso del bono tecnológico productivo con el propósito de apoyar a los pequeños productores agrícolas con terrenos menores de cinco manzanas, dando como resultado para el año 2007 una cosecha de maíz de 14.6 millones de quintales, siendo mayor que la realizada en 2006, que fue por 11.0 millones de quintales.

La producción de maíz también creció; todo esto gracias a los créditos blandos concedidos por la banca Estatal, con el fin de impulsar el desarrollo rural del país. En el año 2007, se destinaron US\$66.75 millones, monto mayor que el de 2006 que fue de US\$54.27 millones, estos recursos permitieron financiar más de 40 programas y proyectos apoyando la asistencia técnica, investigación financiamiento, organización, comercialización, además de

⁹³ Ídem pág.166.

brindar infraestructura en las zonas rurales, tales como: electricidad, riego, caminos y silos para almacenamiento.⁹⁴

En el sector educación, los recursos asignados a dicho sector pasaron de US\$164.45 millones en el año 2006 a US\$396.2 millones para el año de 2007, de los cuales el 68.97% fueron fondos nacionales, el 20.50% a fondos del Club de Paris, el 10.05% a fondos MDRI*, el 22.23% fondos de préstamos, el 7.71% a fondos de préstamos y el 34.11% a fondos HIPC. Los recursos son destinados dependiendo del área de atención, para elevar su cobertura y calidad en todos los niveles y además de avanzar en el proceso de alfabetización en el país.⁹⁵

Otro de los sectores importantes que acoge la ERP, es salud en donde las prioridades van hacia el fortalecimiento de atención preventiva y primaria, por medio de modelos de gestión y financiamiento, que incluye la participación de ONG's y convenios municipales, para brindar una mayor cobertura en servicios de salud. Además se ha dado seguimiento en el marco de Red Solidaria a la elaboración de un Plan Estratégico de Respuesta al VIH/SIDA (2008-2012)

Como esfuerzo de país, también han apostado al fortalecimiento de la participación ciudadana, por medio de procesos que den paso a una mayor incorporación de la ciudadanía en procesos de auditoría social, además de acercarse más con propuestas al ejecutivo. Para el logro de este objetivo se ha elaborado la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en 2006, que contempla la promoción de nuevas figuras de participación como cabildos abiertos y asambleas de poder ciudadano.

Otra área a la que está apostando Honduras es al medio ambiente importante; a conservar y proteger por medio de leyes tal como la Ley Forestal Áreas Protegidas y Vida

⁹⁴ Ídem pág.166.

* La Iniciativa de Alivio Multilateral de Deudas (MDRI), creada para aliviar la deuda elegible de un grupo de países de bajos ingresos multilaterales a un grupo de países de bajos ingresos. La iniciativa pretende ayudar al avance hacia los Objetivos de Desarrollo de Milenio, enfocado a la reducción de la pobreza hacia 2015.

⁹⁵ Ídem pág.166.

Silvestre. Esto dará paso a propiciar un desarrollo sostenible tomando en cuenta el interés social, económico y cultural del país. Las comunidades rurales y gobiernos municipales están teniendo una mayor participación en la protección de los recursos naturales. La prevención y mitigación han sido expuestas para la sociedad civil dentro de acciones como protección contra incendios, participación de reforestación con la plantación de árboles, delimitación y protección de cuencas abastecedoras de agua.

Dentro de los principales programas y proyectos que se han desarrollado para la protección del medio ambiente se encuentra el Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias (US\$8.15 millones), Proyecto Bosque y Productividad Rural (US\$5.75 millones), Proyecto Desarrollo Sostenible en la Cuenca Alta del Río Lempa (US\$2.45 millones, Programa de Mitigación de Desastres Naturales (US\$2.7 millones) y Programa de Reforestación Nacional (US\$4.40 millones).⁹⁶

3.2.9. Análisis de la situación económica actual de Honduras y perspectivas

La política económica de Honduras para el año 2008 estuvo dirigida a mitigar y enfrentar los riesgos emergentes del choque externo, especialmente los relacionados a al alza en los precios internacionales del petróleo y la crisis financiera que esto traería. Asimismo, se contempla el esfuerzo para hacer frente a las presiones fiscales por medio de acciones para fortalecer las finanzas de la economía nacional y redirigir el gasto para proteger a los más vulnerables y mejorar la ejecución de la inversión pública. En relación a esto la banca central tiene un papel preponderante a la hora de establecer una tasa cambiaria más activa para hacer frente a las presiones inflacionarias y sobre la balanza de pagos por el alto precio del combustible y de los alimentos.

Para el año de 2008, en el sector económico Honduras creció un 4,0%, es decir 2,3 puntos porcentuales por debajo de la tasa registrada en 2007 ya que para este año la economía había logrado un desempeño positivo de 6.3% igual a la obtenida para el año de 2006. Las actividades que obtuvieron mayor dinamismo para 2008 fueron la intermediación

⁹⁶ Secretaría del Despacho Presidencial de la República de Honduras: *Informe de Avances 2007 de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*, Honduras, diciembre de 2007.

financiera (18,1%) y las comunicaciones (14,0%). Sin embargo el tema de la inflación fue estimulada principalmente por el alza de los precios internacionales de los alimentos y el petróleo.

El contexto económico dentro del periodo de los primeros meses de 2008, estuvo influenciado por el alza de los precios internacionales del petróleo y los alimentos, lo que conllevó a presiones inflacionarias e importaciones masivas. Como resultado de la crisis financiera mundial se reflejó una disminución de las exportaciones y una desaceleración en cuanto a las remesas familiares, con efectos negativos en el consumo privado.

A nivel sectorial, durante este período se observó una caída en la actividad industrial, en la inversión estatal en electricidad y agua, en la construcción privada, en el transporte y comunicaciones, en el comercio y en la banca y seguros. Los sectores que experimentaron algún crecimiento fueron la agricultura, silvicultura y pesca, minas y canteras, la administración pública y los servicios diversos.

De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2009 el PIB real se contraerá un 2,5%, debido a la reducción de las exportaciones, la disminución de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y las remesas, aunados a un deterioro del empleo. Como resultado de ello, se espera un aumento de la pobreza. De acuerdo con el presupuesto acordado para 2008, se fijó como meta un déficit del sector público combinado del 1,5% del PIB. Para el gasto en inversión pública se estableció un límite máximo (techo) del 6,5% del PIB, mientras que para los gastos en programas dedicados a la reducción de la pobreza se fijó un límite mínimo (piso) del 7% del PIB. Asimismo, se fijó la meta de reducción del déficit externo de la cuenta corriente en el 6% del PIB en el mediano plazo. Sin embargo, la situación económica mundial y la consecuente desaceleración mundial, junto con el alza de los precios internacionales, se ha obstaculizado el logro de dichas metas.⁹⁷

⁹⁷ Fondo Monetario Internacional: *Solicitud de Derecho de Giro de Honduras*: <https://imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2008/cr08241s.pdf>

Al primer trimestre de 2009, la deuda pública externa mostró un fuerte aumento. A marzo de dicho año, el saldo de la deuda pública externa alcanzó US\$2,344 millones, comparado con US\$2,190.2 millones en diciembre de 2008, lo que representó un incremento de 7%.⁹⁸

Por otro lado, al primer trimestre del año 2009, la deuda pública interna mostró un aumento moderado. De hecho, a marzo de dicho año, el saldo de la deuda pública interna alcanzó un incremento de US\$1,297 millones, comparado con US\$1,226 millones al cierre de 2008.⁹⁹

El gobierno hondureño ha implementado una serie de medidas con el fin de llevar a cabo los procesos de armonización y alineamiento, que si bien es cierto han tenido logros en la elaboración de instrumentos e institucionalidad, se puede observar que no han sido suficientes para el logro de la reducción la pobreza. Dentro de los obstáculos que aún se observan está el caso de la deuda externa que muy difícilmente logran reducir y por otro los procesos realizados de manera transparente y la apropiación son una de las metas que aún están pendientes por culminar de forma exitosa.

3.3. Implementación de los Procesos de Alineamiento y Armonización: Análisis Regional

El estado de la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Centroamérica, es aun considerado como un esfuerzo relativamente nuevo, pues como ya se explicó en el cuarto punto del capítulo anterior, no es sino hasta mayo de 2006, en el marco del *Foro Especial de Armonización y Alineamiento para la Cooperación Internacional para Centroamérica*, llevado a cabo en Viena, Austria, en que, se inicia con la ejecución de diversas iniciativas enfocadas al logro de la implementación de los A&A a nivel regional, intentando dar cumplimiento a los siguientes mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales Centroamericanas:

⁹⁸ Idem pág. 173.

⁹⁹ Secretaría del Estado del Despacho Presidencial: *Honduras: Informe Económico 2009*: <http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/haces-032.pdf>

XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en Tegucigalpa, República de Honduras, el 30 de junio de 2005:

‘25. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a iniciar las acciones necesarias para la celebración, en el corto plazo, de un foro especial que contribuya a la coordinación, organización y alineamiento de la cooperación regional, con el propósito de promover de manera sistemática y coherente la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, particularmente los planteados en diversas iniciativas como la Estrategia Regional de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI.

Al respecto, encomendamos a la Secretaria General del SICA para que coordine junto con los organismos y agencias internacionales de cooperación, la organización y desarrollo de este encuentro, en beneficio de la población centroamericana, en particular de los menos favorecidos.”

XXVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en León, República de Nicaragua, el 2 de diciembre de 2005:

‘9. Reiterar la prioridad que asignamos a la realización de un Foro Especial de Armonización y Alineamiento de la cooperación regional para Centroamérica y solicitar a la Presidencia Pro Témpore para que en conjunto con la SG-SICA, continúen desarrollando esfuerzos para la concreción de ese Foro Especial, previo a la IV Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea.”

Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en Ciudad de Panamá, República de Panamá, el 9 de marzo de 2006:

“16. Expresar nuestra satisfacción por los avances en los preparativos para llevar a cabo el Foro Especial de Armonización y Alineamiento de la cooperación regional en el mes de mayo de 2006, en el marco de la Cumbre de Viena, en el cual se estará presentando la propuesta de ordenamiento de la cooperación regional, que contribuya de manera sistematizada a la optimización de los recursos, y a su adecuada canalización; y se buscará el apoyo de los socios cooperantes de Centroamérica en este esfuerzo. Asimismo, invitar a nuestros socios

en la cooperación a participar en este importante Foro. Al mismo tiempo, agradecer al Gobierno de Austria por ofrecer su apoyo y la sede para la organización y celebración de dicho Foro”.

En dicho Foro Especial, Centroamérica decide impulsar la armonización y alineamiento de la cooperación internacional en apoyo del proceso de integración y desarrollo sostenible de la región. Este Foro se realizó de manera estratégica en el marco de la *IV Cumbre Unión Europea – Latinoamérica y el Caribe*, celebrada del 11 al 13 de mayo de 2006, en Viena, Austria, ya que se esperaba como región el lanzamiento del proceso de negociación del *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, y se hacía más necesario abordar con urgencia los temas y nuevas necesidades de cooperación.¹⁰⁰

El evento concluyó con la adopción de parte de los participantes de la Iniciativa de Viena, en donde se establecen Compromisos y Derechos Recíprocos en torno a:

- ↪ El compromiso de establecer y apoyar la implementación de una estrategia regional,
- ↪ Continuar el fortalecimiento del liderazgo Centroamericano,
- ↪ Avanzar en la preparación de la Región ante nuevos desafíos,
- ↪ Revisión y avances en el tema de Cohesión Social,
- ↪ Apoyar el proceso por parte de la Cooperación Internacional, a través de la flexibilización de mecanismos de cooperación, disminución de costos de transacción y cargas administrativas, y
- ↪ Fortalecimiento de la Institucionalidad.

Siempre con el objetivo de dar cumplimiento a los mandatos presidenciales antes señalados, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana trabajó en la realización de un diagnóstico de cooperación regional, mediante el cual se pudiera definir de una manera concreta la situación para proceder a la concertación de un Plan de Acción que tendría una duración de 12 meses y que fue aprobado durante el Foro de Viena.

¹⁰⁰ Sistema de la Integración Centroamericana: *Celebración del Foro Especial de Armonización y Alineamiento de la Cooperación*: <http://www.sica.int/busqueda/secciones.aspx?IdItem=10292&IdCat=48&IdEnt=401>

Asimismo, se establecieron los lineamientos para la armonización y el alineamiento de la cooperación centroamericana, los cuales se encuentran basados en los principios establecidos en las declaraciones de Monterrey, París y Roma; y que representan la posición de los países centroamericanos y las instituciones de la integración para iniciar el diálogo con la cooperación y fueron elaborados de acuerdo a las orientaciones del OCDE/DAC aceptadas y adoptadas internacionalmente. Dichos lineamientos están clasificados de la siguiente manera:

1) Liderazgo y apropiación, ejercidos por:

- ↳ La Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que es el órgano supremo y se integra por los Presidentes constitucionales de los Estados Miembros, y se realizan ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes,
- ↳ Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al cual le compete lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional,
- ↳ Coordinación de los directores nacionales de cooperación, la Dirección de Cooperación de la SG-SICA e instituciones del SICA, a través de este engranaje debidamente coordinado, se busca el logro de objetivos tales como:
 - Buscar la coherencia, efectividad y agilidad de la cooperación nacional y regional;
 - Vigilar la aplicación de los criterios en cuanto a acciones nacionales y regionales;
 - Evitar duplicaciones y déficit de recursos en áreas prioritarias; y
 - Promover la complementariedad,
- ↳ Liderazgo ejecutivo a través de la Secretaría General del SICA, encargada de:
 - Ejecutar y coordinar los mandatos que emanan de las Cumbres de Presidentes, y
 - Brindar seguimiento a la implementación de las políticas transversales, multi-sectoriales y multi-institucionales,

- ↗ Promoción y coordinación de la implementación de los mandatos de las Cumbres de Presidentes a cargo de la Secretaría General y las instituciones del SICA,
 - ↗ Elaboración de la estrategia de integración y desarrollo sostenible:
 - La integración se conducirá de forma planificada, con base en las prioridades establecidas y las estimaciones de recursos disponibles,
 - Las estrategias sectoriales serán consistentes con las prioridades generales de la integración,
 - Las acciones de la SG-SICA y las instituciones del SICA corresponderán a los ámbitos de acción regional, esencialmente:
 - Elaboración y fortalecimiento de normas, políticas y procedimientos,
 - Desarrollo de incentivos para el logro de prioridades regionales,
 - Evaluación y seguimiento.
- 2) Planificación, evaluación y seguimiento,
- ↗ Establecimiento de mecanismos de planificación y gestión por resultados,
 - ↗ Estrategias concretadas en planes multianuales y anuales vinculados a estimaciones de recursos,
 - ↗ Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados ,
 - ↗ Reuniones sistematizadas de formulación, seguimiento y evaluación de los planes,
 - ↗ Fortalecimiento de los sistemas de información del SICA ,
 - ↗ Elaboración y consenso sobre informes e indicadores comunes.
- 3) Fortalecimiento institucional
- ↗ El fortalecimiento institucional formará parte de:
 - La estrategia de integración y desarrollo sostenible y de los planes que la concreten,
 - Los mecanismos de coordinación entre países y entre países e instituciones del SICA,
 - La comunicación entre las instancias nacionales y regionales de cada sector,
 - La toma de decisiones sobre aspectos regionales y de Integración,
 - ↗ Gestión económico – financiera

- Fortalecimiento de las áreas administrativo – financieras de las instituciones del SICA: capacidades de los recursos humanos y tecnología,
 - Desarrollo de procedimientos para la gestión de los recursos internos y externos,
 - Elaboración de presupuestos multianuales y anuales que incluyan todas las fuentes de recursos,
- ↳ Planificación
- Desarrollo de capacidades y mecanismos de seguimiento de la implementación de la estrategia regional,
 - Establecimiento de procedimientos y formatos para la preparación información de seguimiento y evaluación,
- ↳ Cooperación
- Dotación en recursos humanos, capacidades y tecnología de la Dirección de Cooperación de la SG – SICA para que pueda desarrollar el liderazgo ejecutivo del diálogo con la cooperación y el seguimiento de los acuerdos en A&A,
 - Fortalecimiento del sistema de información sobre cooperación regional del SICA,
 - Desarrollo de mecanismos que garanticen que las acciones de cooperación regional se correspondan con la estrategia regional y los criterios de regionalidad,
 - Elaboración de una metodología para el alineamiento de las acciones de la cooperación con la estrategia regional,
 - Impulso a la utilización de modalidades más alineadas y armonizadas de cooperación.
- 4) Instancias de participación de la sociedad civil,
- ↳ Fortalecimiento del Consejo Consultivo del SICA: es el órgano de la sociedad civil, independiente y autónomo, convocado para fortalecer la integración, el desarrollo y la democracia en Centroamérica desde su fundación y constitución definitiva, como órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el año de 1996.
 - ↳ Consulta y consenso sobre la estrategia de integración y desarrollo sostenible,
 - ↳ Información y consulta sobre el proceso de A&A.
- 5) Coordinación con los países y agencias cooperantes.

- ↪ Fortalecer las instancias de diálogo de la SG – SICA y las instituciones regionales con los países y agencias que brindan cooperación,
- ↪ Reuniones de Directores de cooperación:
 - Carácter permanente
 - Con manuales y funciones claramente definidos
 - Con agendas de trabajo
 - Mecanismos para la adopción y seguimiento de acuerdos,
- ↪ Fortalecimiento y oficialización de mecanismos de coordinación y trabajo de Instancias sectoriales con Ministerios Nacionales y Cancillerías,
- ↪ Funciones principales de la instancia de coordinación:
 - Dar seguimiento a la implementación del plan de acción para el alineamiento y armonización de la cooperación,
 - Identificar prioridades de financiamiento,
 - Definir posiciones comunes de los participantes,
 - Programar la cooperación dentro de los marcos multi-anales alineados con el horizonte financiero de las estrategias regional y sectorial,
 - Definir los flujos de cooperación prevista con el fin de hacerla más predecible y facilitar el ejercicio de liderazgo de los socios regionales,
 - Prever el grado del impacto de las condicionalidades,
 - Establecer y evaluar indicadores comunes para el seguimiento de los resultados,
 - Establecer un proceso simplificado de gestión de la cooperación.

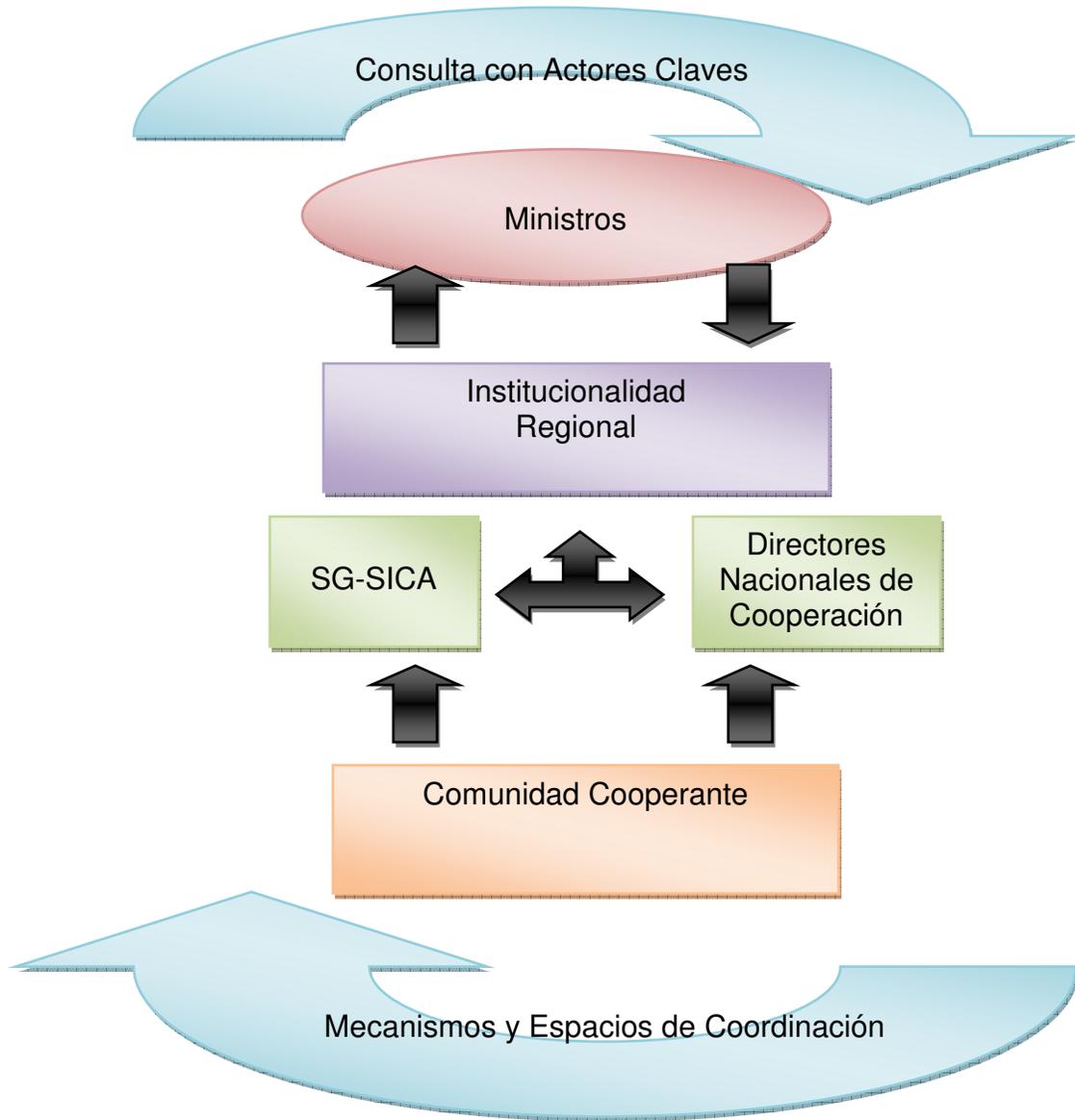
- ↪ Actualización de la estrategia regional,
- ↪ Adecuación de las estrategias sectoriales e institucionales a la estrategia regional,
- ↪ Estimación de los costos de implementación de las estrategias sectoriales e institucionales en forma de marco presupuestario de medio plazo,
- ↪ Inicio del desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados,
- ↪ Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del SICA y sus unidades substantivas,
- ↪ Fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil,
- ↪ Creación de las instancias de coordinación con la cooperación,

- ↪ Plan de Acción de AyA regional basado en los compromisos de Cooperación de la Declaración de París,
- ↪ Adicionalmente a los compromisos de los centroamericanos se propone:
 - Plan de Acción de Alineación y Armonización basado en los principios y directrices de la Declaración de París, cuyos principales objetivos sean:
 - Fortalecer el liderazgo de los países centroamericanos,
 - Consolidar el diálogo con la sociedad civil y la comunidad cooperante,
 - Alinear la cooperación externa con la estrategia regional,
 - Disminuir los costos de transacción de la cooperación,
 - Fortalecer la coordinación regional,
 - Fortalecer las instituciones de la integración,
 - Crear mecanismos para mayor comunicación y transparencia.¹⁰¹

De acuerdo a lo anterior, a través del trabajo coordinado y apegado a los lineamientos anteriormente mencionados, el proceso de gestión de la cooperación internacional para la región Centroamericana, deberá ser simplificado y representado bajo le siguiente esquema.

¹⁰¹ Sistema de la Integración Centroamericana: *Procesos de Alineación y Armonización de la Cooperación Regional en Centroamérica*: www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo

Esquema 3.1
Proceso Simplificado de Gestión de Cooperación



Posteriormente, a fin de reafirmar el compromiso regional en pro de la dinamización, actualización y revisión de la cooperación internacional, se llevó a cabo en noviembre de 2008, como iniciativa de la Presidencia Pro Témpore de Honduras y la SG- SICA, se llevaron a cabo encuentros de expertos y actores principales, cuyo objetivo era revisar los avances obtenidos hasta la fecha, sobre el cumplimiento que se le ha dado a los compromisos adquiridos en Viena y avanzar en el tema de los AyA.

En tal sentido, el trabajo que se ha venido realizando en materia de cooperación regional ha sido enfocado a la búsqueda del consenso entre los países miembros del Sistema y a la definición de los lineamientos bajo los cuales se debe trabajar a nivel regional, a fin de lograr, poco a poco, una armonización y alineamiento de la cooperación regional que sea visible y tangible en la mejora de las formas de gestión y en los resultados de las diferentes estrategias, programas y proyectos ejecutados tanto por gobiernos como por organizaciones de la sociedad civil con fondos provenientes de la cooperación internacional.

3.4 Conclusiones

Los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional implementados en Nicaragua y Honduras fueron concebidos como claves para lograr mejoras en las condiciones, sin embargo, tanto los países socios como para los cooperantes, han encontrado ciertos obstáculos para un desenvolvimiento eficaz. Los planes de desarrollo nacionales y las estrategias para la reducción de la pobreza implementadas en Nicaragua y Honduras, no han dado los resultados esperados, ya que, si bien es cierto se han tenido avances, éstos no han sido los suficientemente producentes. Las reformas estructurales de instituciones no han respondido de manera satisfactoria a las demandas y propósitos que tienen dichas medidas, frente a los compromisos adquiridos a entre países socios, donantes y sociedad civil, notándose una poca apropiación por parte del gobierno y este último sector.

Otro factor negativo observado, es la debilidad institucional que presentan ambos países y se demuestra en el caso de Nicaragua de manera palpable, pues se vislumbra poco interés de continuar con los procesos a mediano plazo. La inestabilidad política y falta de creación de bases realmente sólidas es un problema que afecta al pleno desarrollo de los procesos, a la hora de visualizar prioridades que van enfocadas a intereses distintos a los propuestos en un inicio y llevados a cabo por medio de estrategias.

En el tema regional existen esfuerzos realizados tales como conferencias, sesiones, encuentros con el fin de puntualizar y llegar a consenso respecto a las necesidades existentes en pro de modificar y buscar romper con la dinámica de la cooperación que no ha dado los resultados esperados de manera eficaz de la cooperación internacional. De igual forma los procesos tomados en distintas reuniones son demasiado ambiciosos para encajar en la realidad de los países de la región, ya que no han sido factibles a nivel nacional; deberá entonces buscarse la manera de replantear los esfuerzos para hacer más viables los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional.

4. Conclusión General

Como resultado de la investigación realizada, puede concluirse que, si bien es cierto la cooperación internacional ha representado desde sus inicios un aliado importante para los países en desarrollo, ésta ha conllevado a una serie de obstáculos evidenciando problemas y aspectos negativos que no permiten una gestión con eficiencia, transparencia y eficacia de la cooperación.

Las dificultades enfrentadas tienen su fundamento a partir de la visión de los actores involucrados, ya que éstos han tenido que verse involucrados en diferentes reuniones, conferencias, foros, etc., para poder llegar a un consenso; el cuál no ha podido ser aún concretado. A pesar de los esfuerzos realizados por parte de la comunidad cooperante y los países socios, aún existen ciertos vacíos y situaciones difíciles de afrontar. Se evidencia una vez más que entre las partes no se logra una conciliación respecto a las prioridades que cada cual evalúa. Asimismo, debido a que la cooperación se ha estado manejando, en los últimos años, en foros multilaterales, la negociación resulta difícil y complicada, en la cual difícilmente se tomarán en cuenta las necesidades y prioridades de todos los involucrados en el proceso.

La cooperación internacional ha sido siempre realizada por medio de fondos públicos, a los cuales los donantes deben de dar cuenta del uso e inversión de los mismos a la población. Debido a ello es que los cooperantes han mostrado un cierto celo a la hora de brindar ayuda, pues los países socios no muestran un grado de avance el cual justifique la cooperación que se brinda. Por otro lado también la comunidad donante en su mayoría sigue pendiente con el aporte completo y del compromiso adquirido de dar el 0.7% de la ayuda, compromiso tomado y consensuado durante el Foro de Alto Nivel de París en 2003, sin embargo, la crisis económica mundial que ha afectado desde el año 2008 da pocas perspectivas de que esta meta se cumpla, pues el gasto ha sido reorientado a financiar todas aquellas estrategias enfocadas a palear los estragos de esta crisis.

La comunidad cooperante y países socios, buscaron un arreglo que beneficiara a ambas partes en le tema del manejo y eficacia de la cooperación internacional, en respuesta llegaron a acuerdos concretando como plan la puesta en marcha de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación. Los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación, no han sido lo suficientemente eficaces para obtener un desarrollo económico y social de manera palpable sino más bien es demasiado lento el proceso y poco efectivo. Sin

embargo se han desarrollado instrumentos de medición e instituciones que tienen más inmersión en el tema de la cooperación y su aprovechamiento, lo cual indica una buena señal dentro de los esfuerzos que se han realizado.

Sin embargo, muchas son las dificultades que se atraviesan con la implementación de dichos procesos, en Nicaragua y Honduras para el caso, siendo los países denominados *donor darling* de la región y que se llevan la mayor parte de recursos destinados a la cooperación, fueron la base para comprender las necesidades, acciones y paso para la creación de espacios para tomar decisiones en conjunto gobierno, donantes, sociedad civil, aunque estos últimos no han logrado apropiarse y demostrar sus puntos de vista de manera amplia y con tranquilidad, ya que no son tomados en cuenta con la importancia que se merece.

La creación de la agenda de los procesos de Armonización y Alineamiento de la cooperación lleva dentro de su puesta en marcha objetivos demasiado ambiciosos para ser acogidos de manera satisfactoria por países en desarrollo con problemas internos como inestabilidad política, corrupción, carencia de estructura institucional adecuada para el manejo de la cooperación y la falta de recursos humanos aptos para la labor que merecen estos procesos; por lo que valdrá la pena analizar si en realidad vale la pena la continuidad de los procesos a nivel de país, ya que lo que se ha demostrado con Nicaragua es un claro ejemplo de retroceso en los pequeños logros obtenidos durante el gobierno con el cambio de gobierno en 2007.

Por lo que, el impacto generado por la implementación de los procesos de armonización y alineamiento de la cooperación internacional es poco o nulo, pues no se ha generado una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, coadyuvando poco al logro de un desarrollo económico y social.

Ante lo anterior, las decisiones tomadas a lo largo de conferencias, foros o reuniones deberían de ser llevados a la práctica de manera más simple y de común acuerdo en donde participen todos los sectores y se les brinde el mismo trato a todos. La toma de decisiones deberían de ser expresadas no solo en discursos sino más bien deberían de escribirse y aceptar con carácter vinculante el cumplimiento de los acuerdos tomados ya sea a nivel nacional, regional o internacional.

5. Bibliografía

Autores:

- ↳ Alonso, J.: *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007.
- ↳ Amadeo, E.: *Evaluación de las políticas sociales en América Latina durante los años noventas*. Julio 2003.
- ↳ Arias, M.: *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, ¿Una ayuda para los países pobres?*, Barcelona, 2002.
- ↳ Díaz, R.: *Democracia, gobernabilidad y sociedad civil: Perspectivas en América Latin, Washington, 1999.*
- ↳ Ferrari, G.: *La necesidad de optimizar la cooperación internacional: algunas experiencias latinoamericanas*, Panamá, 2003.
- ↳ Jané, E.: *Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua*, HLSP, España, noviembre 2005.
- ↳ Martínez, J.: *Revisión de las experiencias de armonización en Honduras*, HLSP Consulting, Barcelona, España, 2004.
- ↳ Negrón, F.: *Tendencias de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe*, 2005.
- ↳ Schulz, N.: *Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007.

Instituciones:

- ↳ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE: *Journal on Development: Development Co-operation Report 2007*, París, Francia, 2008.
- ↳ Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea: *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica, 2008.

- ↳ Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia: *The Development Policy*” y “*Summary of the Country focus process y Guidelines: Decisive factors for country focus*, 2007.
- ↳ Organización de las Naciones Unidas: *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 2002.
- ↳ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Ediciones Mundi – Prensa, 2003.
- ↳ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La Cooperación Internacional entre una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y desigualdad*, ediciones PNUD, 2005.
- ↳ Secretaría del Despacho Presidencial de la República de Honduras: *Informe de Avances 2007 de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*, Honduras, Diciembre de 2007.

Internet:

- ↳ El Observador Económico: *El Nuevo rol de la cooperación internacional en Nicaragua*:
http://www.elobservadoreconomico.com/archivo_anterior/137/editorial.htm
- ↳ Artículo: *América Central*: elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_Central
- ↳ Artículo: *Cooperación Internacional*, elaborado por el Ministerio de Comercio de Colombia:
<http://www.mincomercio.gov.co>
- ↳ Artículo: *Plan Marshall*: elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall
- ↳ Artículo: *Edad Contemporánea*, elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Contempor%C3%A1nea
- ↳ Artículo: *Descolonización*, elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia
<http://es.wikipedia.org/wiki/Descolonizaci%C3%B3n>
- ↳ Artículo: Nicaragua Actual: *Nicaragua: una cuestión de desafíos económicos*:
<http://nicaraguaaldia.blogspot.com/>

- ↪ Artículo: Deuda Externa de Honduras, elaborado por enciclopedia virtual Wikipedia:
http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Honduras

- ↪ Banco Central de Nicaragua: *Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2008*:
http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Anuario_estadistico_2008.pdf

- ↪ Banco Central de Nicaragua: *Informe de Deuda Pública al 2do trimestre 2008*:
<http://www.bcn.gob.ni/>

- ↪ Banco Mundial: *Proceso de armonización*:
http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languagues/ESRome_Declaration.pdf

- ↪ Banco Mundial: *World Bank list of economies (July 2009)*:
<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>

- ↪ El Observador: *La deuda Externa de Nicaragua*:
http://www.quiendebeaquien.org/IMG/pdf_La.deuda.externa.de.Nicaragua.pdf

- ↪ El Observador: *La deuda Externa de Nicaragua*:
http://www.quiendebeaquien.org/IMG/pdf_La.deuda.externa.de.Nicaragua.pdf

- ↪ El Nuevo Diario: *Crecimiento económico de Nicaragua caerá en 2008*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/04/23/economia/74825>

- ↪ El Nuevo Diario: *Circular: sólo el comandante manda*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/10/29/politica/62660>

- ↪ El Nuevo Diario: *Ortega denuncia conspiración de sus adversarios*:
<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/05/20/politica/49212>

- ↪ Fondo Monetario Internacional: *Solicitud de Derecho de Giro de Honduras*:
<http://imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2008/cr08241s.pdf>

- ↪ Glosario de términos sobre cooperación al desarrollo y acción humanitaria, elaborado por el Organismo No Gubernamental: *Educación en valores. Educación para el desarrollo*:
http://www.educacionenvalores.org/article.php3?id_article=1494

- ↪ OCDE: *Debt relief is down: Other ODA rises slightly*:
http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34487_40381960_1_1_1_1,00.html

- ↪ Organización de las Naciones Unidas: *Nuevas tendencias de la cooperación internacional*:
http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/2007344_Nuevas_tendencias_present_Brasil_Titelman_editado_TG_cambios_DT_formateado.pdf

- ↪ Organización de las Naciones Unidas: *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*: <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/brochure.htm>

- ↪ OXFAM Internacional: *La ayuda al desarrollo alcanza el nivel de 1993 a pesar del incremento*:
<http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2009-03-30/ayuda-desarrollo-alcanza-nivel-1993>

- ↪ Secretaría del Despacho Presidencial: *Informe de Avance 2007, ERP*:
<http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/erpa-011.pdf>

- ↪ Secretaría del Estado del Despacho Presidencial: *Honduras: Informe Económico 2009*:
<http://www.sierp.hn/sierp.web/Biblioteca/haces-032.pdf>

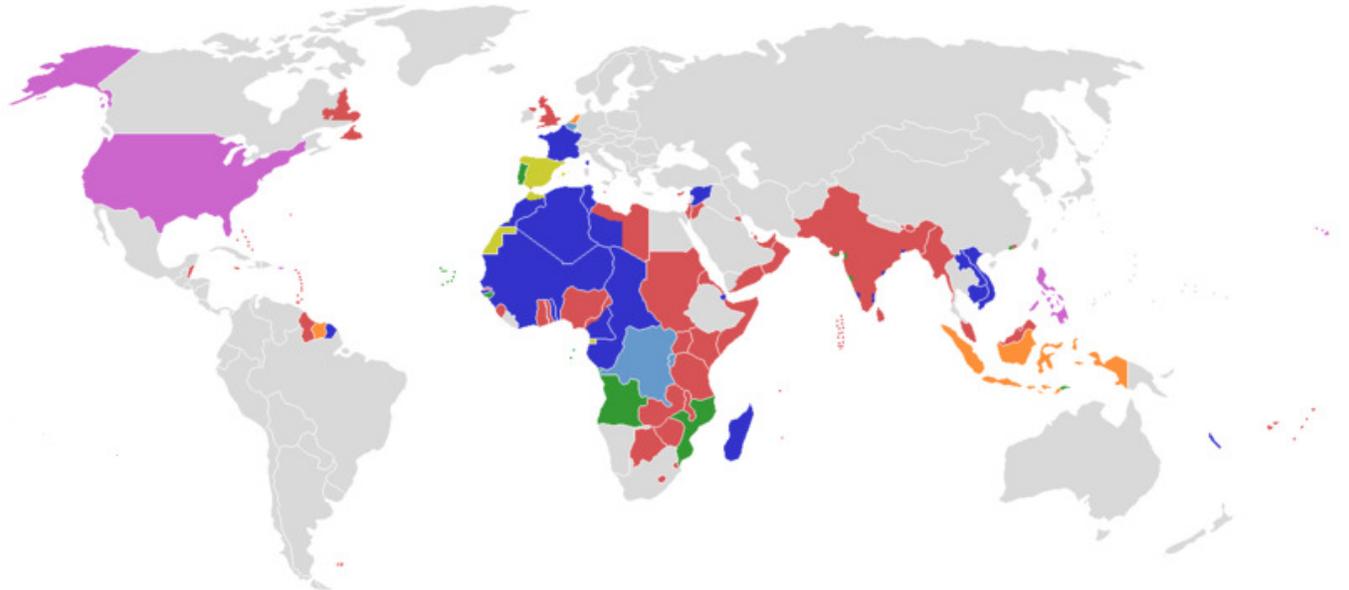
- ↪ Sistema de la Integración Centroamericana: *Celebración del Foro Especial de Armonización y Alineamiento de la Cooperación*:
<http://www.sica.int/busqueda/secciones.aspx?IdItem=10292&IdCat=48&IdEnt=401>

- ↪ Sistema de la Integración Centroamericana: *Procesos de Alineación y Armonización de la Cooperación Regional en Centroamérica*:
www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo

- ↪ Report on Aid Effectiveness: *Focus on Effectiveness*: <http://www.sdc.admin.ch>

Anexos

Anexo 1: Colonias en 1945



- | | | | |
|---|-------------|---|----------------|
|  | Reino Unido |  | Holanda |
|  | Francia |  | Bélgica |
|  | Portugal |  | Estados Unidos |
|  | España | | |

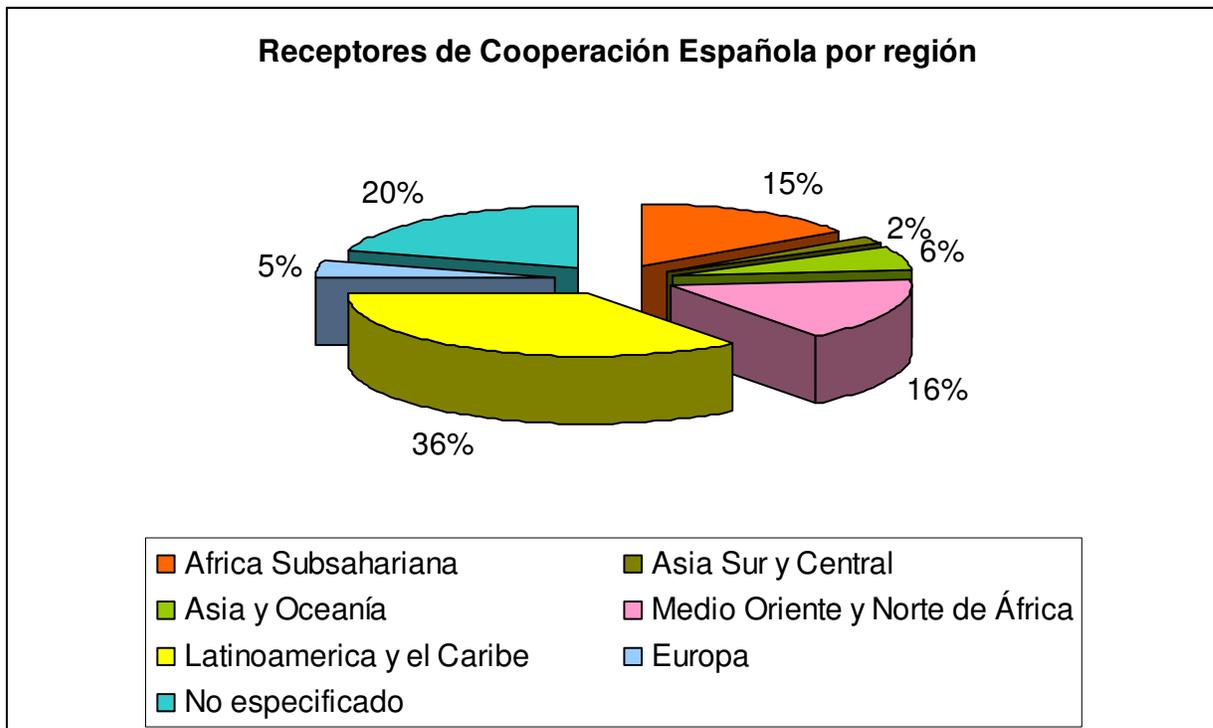
Fuente: Wikipedia

Anexo 2: Principales receptores de cooperación de España (2006 – 07)

País	En millones de US\$
1. Guatemala	239
2. Perú	107
3. Marruecos	100
4. Irak	100
5. Argelia	98
6. China	81
7. Honduras	80
8. Nicaragua	77
9. Turquía	75
10. Colombia	71

Fuentes: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Anexo 3: Principales de Cooperación Española por región



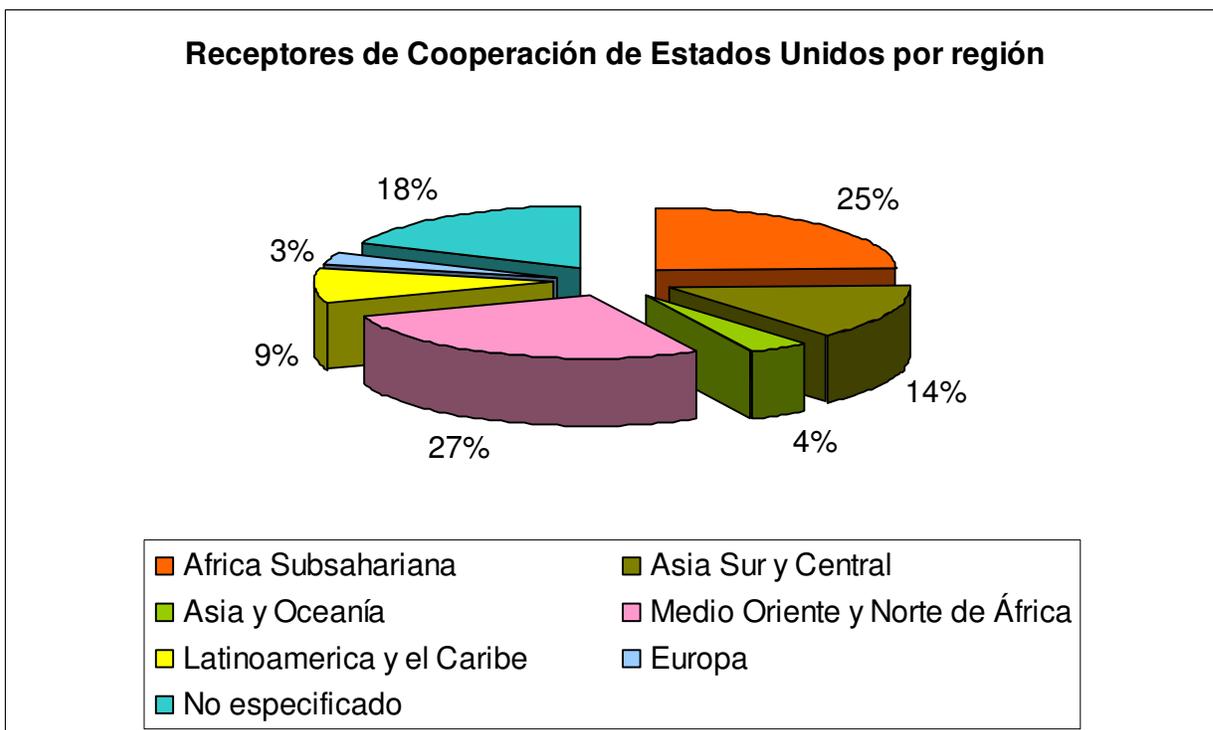
Fuentes: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Anexo 4: Principales receptores de cooperación de Estados Unidos (2006 – 07)

País	En millones de US\$
1. Irak	4 266
2. Afganistán	1 459
3. Sudán	725
4. Colombia	562
5. Egipto	541
6. Nigeria	514
7. República Democrática del Congo	486
8. Pakistán	465
9. Etiopía	344
10. Kenya	304

Fuentes: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats

Anexo 5: Principales receptores de cooperación internacional de Estados Unidos por región



Fuentes: OCDE, Banco Mundial, www.oecd.org/dac/stats