

Resumen, conclusiones y propuestas del Seminario Internacional:

Graduación en el Nuevo Contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo¹

Organizado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
con apoyo del PNUD
(Lima, 28-29 de noviembre de 2012)

1. Introducción

El seminario sobre graduación en el nuevo contexto de la cooperación internacional se desarrolló durante dos días en Lima, Perú, y examinó desde una diversidad de perspectivas el concepto y la práctica de “graduación”. Estas notas resumen los principales aportes y temas tratados en el seminario.

Se constató que durante los últimos cinco a siete años se ha experimentado un proceso de transformación de las perspectivas y práctica de la cooperación internacional en América Latina, en un contexto global que ha variado significativamente. El mundo está en un período de transición y de cambios fundamentales en todos los órdenes de la actividad humana: cambio climático, sustentabilidad ambiental, crisis económicas y financieras, cambios demográficos y transformaciones sociales, relaciones internacionales y geopolíticas, migraciones internacionales, desigualdades económicas y sociales, diferenciación entre países y empresas, nuevos actores sociales, comunicaciones, ciencia y tecnología. En la actualidad es ya visible un orden global fracturado que pone a todos los pueblos y naciones en contacto unos con otros, pero al mismo tiempo crea divisiones y quiebres profundos entre ellos.

La región latinoamericana se encuentra en una nueva situación, muy distinta a la de decenios anteriores. Durante los 2000 se ha visto un decenio de estabilidad, crecimiento económica, mayor inserción internacional, avances sociales significativos, reducción de la pobreza y una reducción de la desigualdad. Al mismo tiempo se ha tomado conciencia de la vulnerabilidad de la región al cambio de ciclo de demanda de productos primarios, del cual ha dependido en gran medida la reciente prosperidad regional, así como a las consecuencias de una serie de realineamientos geopolíticos, y del impacto de factores tales como el cambio climático y la transición demográfica.

¹ Documento preparado por Francisco Sagasti en base a las notas para su exposición de resumen en la sesión final, los apuntes preparados por Pasko Kiscic y Romeld Bustamante, y el informe de base preparado por Fernando Prada, todos de FORO Nacional Internacional.

2. La cooperación internacional para el desarrollo en transición

Los participantes en el seminario pusieron énfasis en las transformaciones de la cooperación para el desarrollo, y particularmente en las que tuvieron lugar durante el último decenio. Entre ellas se destacaron:

- La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo, la nueva geografía de ubicación de la pobreza, y la transformación de un mundo bipolar a uno multipolar.
- La aprobación e implementación de la Declaración de París sobre efectividad de la ayuda para el desarrollo. Esta declaración ha constituido un punto de quiebre para muchos países proveedores y receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Entre otras cosas, ha facilitado la formulación e implementación de estrategias conjuntas entre proveedores y receptores de ayuda. Sin embargo, también enfatizó que no todos los cooperantes han marchado al mismo ritmo en su implementación.
- La transición de la Declaración de París (2005) a los acuerdos de Accra (2008) y los compromisos de Busan (2011), y a la “Nueva Alianza Global para la Efectividad del Desarrollo”, en la cual participan el PNUD y la OCDE. Se ha pasado de una agenda de efectividad de la ayuda planteada inicialmente por la OCDE y los países proveedores, a una agenda compartida por un número más amplio y representativo de países. No obstante, quedó claro que algunos países han decidido autoexcluirse del proceso que llevó de París a Busan.
- Muchos países de la región tienen una condición dual: son al mismo tiempo proveedores y receptores de cooperación internacional para el desarrollo.
- La transición de las ideas referentes a Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (TCDC), que se inició hace tres decenios con la Declaración de Buenos Aires, hacia la Cooperación Sur-Sur (CSS), que ha experimentado explosión de iniciativas y proyectos orientados hacia fortalecer la cooperación entre países de renta media
- Las nuevas modalidades e instrumentos de cooperación, así como la presencia de nuevos actores en el escenario de la cooperación internacional. Además de los países de renta media que tienen una condición dual de proveedores y receptores, se mencionaron: las personas naturales – (remesas), empresas privadas (responsabilidad social corporativa y donaciones en dinero y tiempo), las instituciones financieras (donaciones de bancos privados y públicos, tarjetas de crédito “verdes”), mercados de capital (acceso a financiamiento sin condiciones); fundaciones privadas (donaciones de diversos tipos, compromisos de compra), uso de la Internet (donaciones individuales y “crowdsourcing” de fuentes de financiamiento), entre otros.
- Los países “desarrollados” podrían ser —y ya son—receptores de cooperación, que se destinaría a reducir enclaves de exclusión étnica, gestión de la deuda, esquemas de cooperación público-privada, provisión de servicios de salud, migración de personal altamente calificado, entre otros aspectos.

3. Acerca de la graduación y sus perspectivas

La graduación puede ser definida en los siguientes términos: *“el uso del indicador de ingreso por habitante para definir la elegibilidad y el acceso de los países a determinadas fuentes e instrumentos de cooperación y financiamiento del desarrollo.”* La concepción y práctica de la graduación fueron cuestionadas durante el seminario por los participantes, y se insistió en diferenciar entre conceptos tales como “ayuda”, “cooperación” y “financiamiento” del desarrollo, que en algunos casos se tienden a usar indistintamente. De las diversas críticas que se hicieron es posible destacar tres.

En primer lugar, la idea de emplear el indicador de ingreso por habitante para determinar la elegibilidad de países para recibir Ayuda Oficial para el Desarrollo tiene un origen y propósito inicial diferente. De acuerdo a Martín Ravallion, del Banco Mundial, el límite para definir la transición de un país de bajos ingresos a país de renta media fue establecido en 1988 en base al nivel de ingreso por habitante correspondiente al “Civil Works Preference” (CWP) definido en 1971 como \$200 *per cápita* y actualizado desde esa fecha por la inflación. La CWP se refería a que, en los países con un ingreso por habitante menor a ese límite, los contratistas locales tenían preferencia en las licitaciones de obras públicas financiadas por el Banco Mundial.

Por otra parte, en la ventana concesional del Banco Mundial (IDA), establecida en 1959, se usó criterios similares, pero sin establecer un umbral rígidamente definido. Una de las motivaciones para que el Banco Mundial empezara a otorgar préstamos a bajo interés, a largo plazo y con amplios períodos de gracia, fue que algunos países de bajos ingresos, tales como la India, tenían problema para cumplir con el servicio de los préstamos regulares recibidos anteriormente. Esta situación podría llevar a la cesación de pagos, creando problemas de acceso al financiamiento por parte del país y a los mercados de capital por parte del Banco Mundial. IDA estableció un umbral en términos de ingreso por habitante por debajo del cual los países podrían tener acceso a estos préstamos concesionales

Posteriormente, las definiciones de umbrales en base al ingreso por habitante para la transición de una categoría de países a otra fue adoptada por las agencias bilaterales, las Naciones Unidas (agencias especializadas, PNUD) y por la OCDE (CAD). De esta manera se establecieron varios grupos de países elegibles para recibir asistencia técnica y financiera, y para tener acceso a diferentes instrumentos de financiamiento (ingreso bajo, ingresos medio-bajo, ingreso medio-alto, alto ingreso) tomando como base el indicador de ingreso por habitante.

Sin embargo, cabe destacar que inicialmente este umbral no tuvo nada que ver con elegibilidad para recibir cooperación y asistencia técnica, y para tener acceso a diferentes instrumentos de financiamiento. Pese a esto, los indicadores basados en el ingreso por habitante, los umbrales de elegibilidad y las categorías de países fueron adquiriendo vida propia y se extendieron, debido a que, en ese contexto y momento, tenían cierto sentido. Cuarenta años más tarde, debemos

preguntarnos si estos conceptos y las prácticas derivados de ellos siguen teniendo validez y siendo útiles para asignar recursos de la cooperación y el financiamiento para el desarrollo

En segundo lugar, durante el seminario se mencionó en varias oportunidades que el uso del ingreso por habitante no es un indicador adecuado para definir las categorías de países susceptibles de recibir diferentes tipos de cooperación internacional y financiamiento para el desarrollo. De acuerdo a Diego Ignacio Cánepa Baccino, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, “es necesario diferenciar el crecimiento económico del desarrollo. El PIB no puede ser la medida de desarrollo de los países pues esconde elementos de distribución, bolsones de pobreza y vulnerabilidades estructurales.”

Por esta razón, varios participantes propusieron el uso de indicadores complementarios al ingreso por habitante. Luis Yáñez, de la CEPAL, propuso emplear una decena de indicadores de “brechas”, tales como la brecha de desigualdad social, la brecha de inversión y ahorro, la brecha de productividad e innovación, y la brecha de vulnerabilidad, para complementar la brecha de ingreso por habitante y definir de una manera más fina las categorías de países en función de su capacidad y necesidad de recibir cooperación internacional. Rebeca Arias, del PNUD, mencionó que su institución estaba empleando el Índice de Desarrollo Humano para complementar los cálculos hechos en base a ingreso por habitante, Por su parte, Helena Guarín, de la Unión Europea, mencionó que su institución emplea índices de vulnerabilidad del país receptor, dependencia de la ayuda para el desarrollo, y el posible impacto de la ayuda y cooperación, como criterios para complementar el ingreso por habitante.

José Antonio Alonso, del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, mencionó el uso de indicadores de vulnerabilidades estructurales que sobrepasan la acción de los gobiernos. Sugiere que “es necesario distinguir aquellos problemas que están fuera del margen de maniobra del Estado de los que entran dentro de su margen de maniobra. Por tanto, ni los problemas fiscales, ni la desigualdad deberían ser usados como criterios pues competen a la actividad de interna de los países. La vulnerabilidad sí debería ser un criterio porque está fuera del margen de maniobra de los Estados.”

Paul Martin, de UNICEF-Perú indicó que, conforme a su mandato, UNICEF emplea tres criterios: el PBI *per cápita*, la mortalidad infantil y el tamaño demográfico de niños menores de cinco años. Por su parte, Fernando Montenegro, Jefe de Operaciones BID-Perú, señaló que su institución no usa como criterio únicamente el ingreso por habitante, y que la asignación de recursos de cooperación no reembolsable a los países miembros está basada en el desempeño económico y social, y esta vinculada a las demandas de la sociedad civil y otros actores.

Francisco Sagasti, de FORO Nacional Internacional, sugirió el uso de indicadores sobre la capacidad de movilizar recursos domésticos y externos (ver más adelante).

Se indicó, además, que todos estos indicadores deberían ser examinados a la luz de criterios adicionales, que podría incluir a la efectividad en el uso de la cooperación, la influencia de factores geopolíticos, la coyuntura económica y financiera internacional, y el impacto de desastres y catástrofes. También se sugirió analizar las inconsistencias en el uso de diferentes indicadores, ya que en algunos casos el ingreso por habitante no refleja el hecho de tratarse de países altamente endeudados, y con altos niveles de pobreza y desigualdad. Otros participantes propusieron el empleo de rangos más finos para definir un mayor número de categorías de países, la necesidad de tomar en cuenta los índices de capacidades sociales y fiscales para reducir la pobreza, y la necesidad de evitar incentivos perversos en el diseño de indicadores para asignar recursos de la cooperación internacional.

La discusión llevó a un acuerdo generalizado de que indicadores como el ingreso por habitante y el PBI *per cápita* son indicadores inadecuados, insuficientes y distorsionadores del proceso de asignación de recursos para la cooperación internacional para el desarrollo.

En tercer lugar, se resaltó que el uso de indicadores para determinar la “graduación” tiene cada vez un ámbito cada vez menos amplio en su aplicación. La razón es que el concepto y la práctica de “graduación” está centrada principalmente en la AOD bilateral y multilateral (fondos no reembolsables y préstamos concesionales), y no en otras formas de cooperación que se están extendiendo cada vez más. Se mencionó además, que más que un proceso de “graduación” de países, lo que ha estado ocurriendo en la práctica es que los proveedores tradicionales de cooperación han decidido concentrar y focalizar sus programas, seleccionando un número menor de países, y que éstos son los de menores ingresos. Esta focalización ha sido resultado de presiones de la opinión pública en países proveedores de cooperación, de las críticas que se hicieron a la excesiva dispersión en la provisión de cooperación, y de las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Martín Rivero de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, mencionó que “existe una contradicción: aquellos países que tienen las capacidades y los requerimientos formales para acceder a la ayuda, no califican para recibirla.” Por su parte, para Rosalina Inoa González, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, “la calidad de graduado no debe ser adjudicada por los donantes, sino por los mismos países.”

Por último, la reducción en los recursos disponibles para este fin, y el surgimiento de otros instrumentos de cooperación diferentes a la AOD, que no emplean el concepto de graduación ni el ingreso por habitante como indicador, están adquiriendo cada vez más importancia. Entre ellos se mencionaron los recursos para hacer frente al cambio climático y al impacto de desastres y emergencias. Se puede concluir que la AOD, a la cual se refiere principalmente la “graduación”, tiene una aplicación cada vez más limitada y menos relevante.

El resultado es que cada vez se usa menos el PBI *per cápita* como criterio de “graduación”, y que el concepto de “graduación” se va desdibujando progresivamente como lineamiento para definir el acceso a las fuentes y el

empleo de los instrumentos de cooperación y financiamiento del desarrollo. En este sentido, José Antonio Alonso destacó que no es necesario “luchar contra los molinos de viento”.

Las experiencias y ejemplos que fueron presentados en el seminario muestran esquemas de ayuda, cooperación y financiamiento que dejan de lado la graduación. No obstante, este criterio todavía persiste en algunas agencias bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, en el Sistema de Naciones Unidas aún se aplica a fondos regulares de cooperación, aunque no necesariamente a los fondos especiales (Trust Funds), y esto está llevando a una cierta “bilateralización de la ayuda multilateral.” Cabe destacar que el nuevo límite del PNUD para definir graduación (\$12,275) aprobado en Septiembre de 2012 permite incluir a los países de América Latina y a muchos otros países de renta media como receptores de cooperación del PNUD, con lo que el criterio de graduación de los países de renta media queda soslayado. Por su parte, en los bancos multilaterales de desarrollo la graduación se aplica principalmente en la asignación de recursos concesionales, tales como IDA en el BM, y en las ventanillas de préstamos “blandos” de otros bancos multilaterales. En el BID se emplea el marco de programación plurianual para definir la asignación de préstamos y la cooperación financiera no reembolsable, así como otros criterios. Los bancos subregionales no aplican criterios de graduación, ya que los países de la subregión son socios mayoritarios.

Todo esto lleva a la conclusión que resumió Francisco Sagasti en su exposición al final del seminario: “pese a los avances en descartar conceptos y prácticas que han dejado de ser útiles, aún queda trabajo por hacer. La tarea en la actualidad consiste en darle una muerte digna y un entierro decente al concepto de graduación, y evitar que se convierta en un zombie.”

4. Los cambios en marcha en la cooperación para el desarrollo

El debate durante el seminario sobre la situación y perspectivas de la cooperación se centró, en cierto modo, en responder dos preguntas centrales. En primer lugar, ¿qué está sucediendo en la práctica actualmente?, y en segundo lugar, ¿cuáles son las perspectivas futuras de la cooperación internacional para el desarrollo?

Una primera constatación es que, durante el último lustro se está transitando del concepto y la práctica de “graduación”, hacia la “gradación” o el “gradualismo” en la cooperación internacional. Esto sucede porque está en marcha un proceso de adecuación de la gama cada vez más amplia de modalidades e instrumentos de cooperación a una creciente diversidad de situaciones de los proveedores y receptores de cooperación y financiamiento del desarrollo. En este sentido, Petra Schmidt, de la Embajada de Alemania en el Perú, destacó que se ha superado en la práctica el concepto de “beneficiarios clásicos de la cooperación tradicional”. Esto implica la necesidad de sistematizar y formalizar la nueva situación, y para empezar es preciso evitar términos tales como “donante tradicional”, “donante

emergente”, “receptor”, entre otros, en las conversaciones, debates y planteamientos sobre cooperación internacional.

Varios participantes hicieron hincapié en la necesidad de adaptarse a la nueva situación de la cooperación internacional. Jeffrey Cohen, de la oficina de USAID en el Perú, señaló que “los donantes bilaterales tradicionales están a la escucha de cómo adaptarse al nuevo esquema. Quieren seguir cooperando pero ya no con un equipo tan grande. Les interesa América Latina y el Caribe por cuestiones puntuales, Perú por el narcotráfico, México por la seguridad, etc.” Guido Schueremans, del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación de Bélgica, puntualizó “estamos interesados en saber cómo orientar la cooperación. ¿Se requiere más ayuda, más relaciones comerciales, o más cooperación?”

La necesidad de modificar la terminología fue destacada por Jorge Enrique Prieto Cardozo, de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, quien señaló que “donante emergente es un término inútil para el debate y la práctica.” Marco Fernández, de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile sostuvo que “el concepto de donante tradicional es nocivo tanto para receptores como donantes. Permite poca flexibilidad, no hay iguales responsabilidades y cargas compartidas, son relaciones de baja horizontalidad.”

Una segunda constatación fue la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS), que tiene su origen en la vocación de los países latinoamericanos de participar activamente en la provisión y recepción de cooperación internacional para el desarrollo. Para esto es necesario prestar cada vez más atención a las demandas de cooperación provenientes de una heterogeneidad cada vez mayor de países en desarrollo, y que los países que demandan cooperación tengan políticas, programas y estrategias públicas a las cuales se pueda apoyar.

En forma adicional se destacó la presencia cada vez más visible de la de la Cooperación Triangular (CT), que es un proceso de aprendizaje colectivo con países de diferentes características, con la participación de países proveedores de cooperación, países de condición dual como proveedores y receptores, y de países receptores. Es posible constatar una serie de innovaciones que se están dando en el diseño y ejecución de programas de Cooperación Triangular, con la participación de un número cada vez mayor de país. En este sentido se destacó el papel catalizador y facilitador que juegan las entidades multilaterales, y particularmente el PNUD y el BID, en movilizar la Cooperación Triangular.

En este sentido, Heraldo Muñoz Valenzuela, Director Regional del PNUD, dijo que su institución “ya está trabajando en proyectos de cooperación triangular, ayudando a Chile a cooperar con proyectos alimenticios en Ecuador, Bolivia, Paraguay y algunos países del Caribe. El PNUD puede funcionar como un catalizador de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, gracias a la ventaja de su presencia global.”

Pese a la importancia creciente de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, varios participantes en el seminario destacaron con frecuencia que “no se deben idealizar la Cooperación Sur-Sur ni la Cooperación Triangular”, y

que se debe evitar repetir los mismos errores que cometieron las agencias de cooperación en decenios anteriores. Los problemas de coordinación, transparencia, ejecución y compras atadas, entre otros, fueron mencionados por participantes en diversas ocasiones durante el seminario.

Una tercera característica de los cambios en marcha en la cooperación internacional es la reafirmación del papel de Estado y la necesidad del compromiso gubernamental para diseñar y poner en práctica programas de cooperación. Se destacó la importancia de los procesos de aprendizaje del sector público para operar como proveedor de cooperación y no sólo como receptor de la cooperación internacional. En este sentido, María Victoria Wulff, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, mencionó que su país “trabaja en la formación de capacidades, particularmente en el sector público. El principal instrumento son los centros de formación de la administración pública auspiciados por la cooperación española, que son espacios de intercambio de experiencias y gestión del conocimiento en campos tales como fiscalidad y medio ambiente, que han permitido la creación de redes de Cooperación Sur-Sur.”

Por su parte, Sebastián Ugarte, de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, destacó la importancia de “trabajar donde se produce el conocimiento sobre programas de desarrollo, es decir en espacios locales. Para esto es necesario descentralizar el trabajo de cooperación, a través de medios tales como las ‘Mesas Verdes’ y las ‘Mesas de Gestión de Conflictos’, que permiten sistematizar las lecciones aprendidas en los proyectos y explorar como escalarlas en ámbitos más amplios.” En forma similar, Petra Schmidt, de la Embajada de Alemania en el Perú, mencionó que su país trabaja en el marco de los principios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y que ha “aumentado su cooperación financiera reembolsable y no reembolsable a través de proyectos programáticos.” Como ejemplo citó “el trabajo conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú para diseñar una matriz de políticas donde todos los sectores ministeriales se articulen en una misma dirección.”

Estos cambios en marcha han llevado a que las agencias de cooperación en todo tipo de países adquieran nuevas funciones, asuman nuevos roles y se proyecten de manera más amplia hacia el exterior y el interior de sus respectivos países. Además, los programas de cooperación están poniendo cada vez mayor énfasis en los resultados y en el impacto, que en los insumos o procesos.

Entre los cambios en marcha actualmente, en su resumen final Francisco Sagasti mencionó que se está dando un proceso gradual e implícito de adecuación de fuentes e instrumentos de ayuda, cooperación y financiamiento a las condiciones de un conjunto cada vez más diverso de países proveedores y receptores. Para este fin, explicó los resultados de un trabajo realizado con Fernando Prada para estimar la capacidad de movilización de recursos domésticos y externos para el desarrollo, y para identificar los instrumentos financieros más adecuados para diferentes tipos de países clasificados de acuerdo a estas capacidades. La tabla 1 y las figuras 1 y 1 resumen los principales aspectos presentados por Francisco Sagasti.

5. Funciones y perspectivas futuras de la cooperación para el desarrollo

Los participantes en el seminario se refirieron en varias ocasiones a funciones del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que está en evolución, y que se está adaptando a un nuevo contexto internacional. Entre otras cosas, esto implica la reconfiguración progresiva de las funciones principales de creación de capacidades, provisión de bienes públicos internacionales y financiamiento.

5.1 Creación y consolidación de capacidades institucionales y apoyo a los programas e iniciativas de desarrollo

Se constató que la asistencia técnica y financiera no reembolsable sigue siendo un instrumento clave para todo tipo de proveedores y receptores de cooperación, pero puesta en práctica de una nueva manera. Esto implica dejar de lado la condicionalidad, establecer una relación más horizontal entre los participantes en los programas de cooperación, y poner énfasis en la responsabilidad mutua de los proveedores y receptores.

Asimismo, se mencionó en varias oportunidades la variedad de formas que está adoptando y deberá adoptar la cooperación internacional. Entre ellas se destacaron: el apoyo institucional, la asistencia en el diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias, la promoción de un pacto fiscal, el intercambio de experiencias, las actividades de seguimiento y veeduría de iniciativas de desarrollo, el análisis de impacto de programas y proyectos, la vinculación a redes internacionales y la promoción de alianzas globales. Liliana del Carmen La Rosa Huertas, de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional señaló que en el caso de su país “existe la voluntad y se le ha dado prioridad al fortalecimiento de las capacidades de gestión de la cooperación en el nivel sub-nacional.”

También se hizo hincapié que la cooperación internacional seguirá abarcando en el futuro una variedad de temas y asuntos, entre las cuales se encuentran el diseño y ejecución de políticas públicas de todo orden, el refuerzo de la gobernabilidad democrática, el apoyo a las medidas para mejorar la seguridad, la generación e intercambio de conocimientos, la iniciativas para mejorar la productividad, y el fortalecimiento de los procesos orientados hacia la inclusión y equidad.

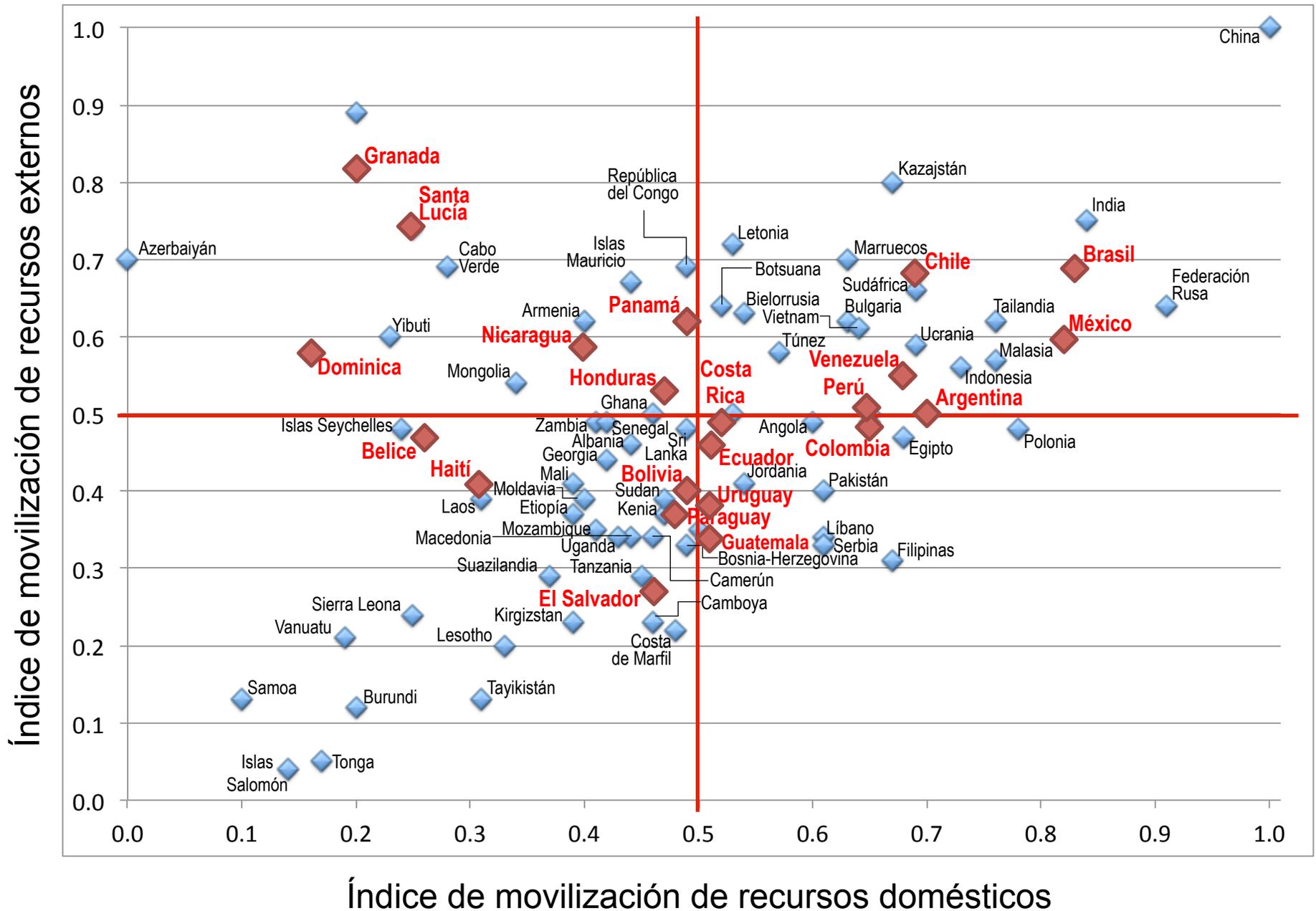
Se llegó a la conclusión de que aún queda un papel para la ayuda oficial al desarrollo, tanto bilateral como multilateral, en todo tipo de países. Esto se debe a que la cooperación no reembolsable permite a los receptores una mayor flexibilidad en el uso de recursos, experimentar con iniciativas y programas de una manera que no sería posible con recursos públicos locales, sistematizar las experiencias y los procesos de aprendizaje en programas de desarrollo, crear conciencia acerca de la importancia de temas críticos que no están aún en la agenda pública, y crear capacidades y promover reformas institucionales. Además, la cooperación internacional puede proveer un espacio neutro para el diálogo y el debate, permite hacer uso de la capacidad de convocatoria de algunas entidades cooperantes, contribuye con financiamiento complementario

Tabla 1. Índice de movilización de recursos domésticos y externos

- Combinación de indicadores. Análisis de factores y componentes principales.
- Recursos externos (en logaritmos)
 - Inversión extranjera directa
 - Volúmen de exportaciones de bienes y servicios
 - Reservas internacionales netas
- Recursos domésticos (en proporción del PIB)
 - Ahorro interno
 - Formación bruta de capital
 - Crédito doméstico al sector privado

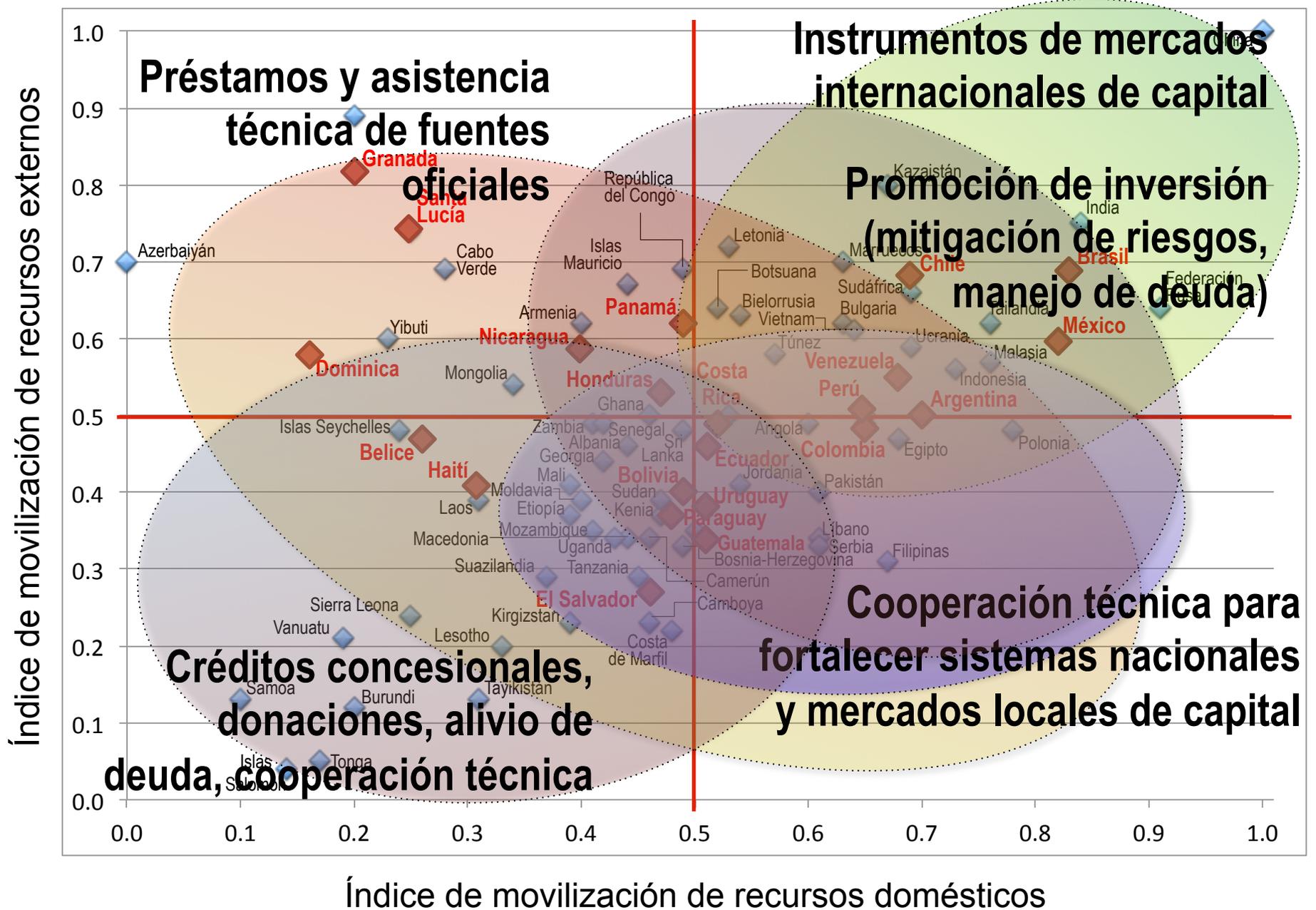
Fuente: Sagasti, F. y Prada F. (2011), "La nueva cara de la cooperación internacional" en JA. Alonso y JA. Ocampo, *Cooperación en tiempos de crisis*, FLACSO

Figura 1. Movilización de recursos domésticos y externos



Fuente: Sagasti, F. y Prada F. (2011), "La nueva cara de la cooperación internacional" en JA. Alonso y JA. Ocampo, *Cooperación en tiempos de crisis*, FLACSO

Figura 2. Capacidad de movilización de recursos e instrumentos



Fuente: Sagasti, F. y Prada F. (2011), "La nueva cara de la cooperación internacional" en JA. Alonso y JA. Ocampo, *Cooperación en tiempos de crisis*, FLACSO

a iniciativas financiadas con fondos públicos, y tiene un efecto catalizador para movilizar recursos y voluntades.

5.2 Provisión de bienes públicos internacionales (regionales y globales)

Los participantes en el seminario destacaron que la cooperación internacional es importante para crear un entorno favorable que facilite las iniciativas locales, nacionales y regionales de desarrollo. Esto incluye, entre otros aspectos: la necesidad de establecer regímenes, políticas e instituciones que garanticen la estabilidad financiera, la seguridad y la paz, que permitan hacer frente a las consecuencias del cambio climático y promuevan el desarrollo sustentable, que ayuden a conservar la diversidad biológica y ecológica, que contrarresten las consecuencias negativas de los desastres y las catástrofes, y que promuevan respuestas concertadas a los problemas de escasez de agua, crisis energética y enfermedades pandémicas.

De acuerdo a José Antonio Alonso, “la provisión de bienes públicos internacionales está estrechamente relacionada con la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, en tanto que no se puede pensar en bienes públicos globales sin involucrar a los países de renta media. La demanda por bienes públicos globales no reconoce barreras geográfico-administrativas y exige actuar de manera cooperativa.”

En forma adicional, es preciso crear condiciones favorables y facilitadoras de los esfuerzos de desarrollo nacionales y locales, considerando a la creación de estas condiciones favorables como un bien público internacional. Entre otras cosas, esto implica poner énfasis en la generación y difusión de conocimiento científico y tecnológico, en la formación de recursos humanos capacitados para emprender dichos esfuerzos de desarrollo, y establecer redes internacionales para el intercambio de conocimientos y experiencia.

Las entidades multilaterales en los niveles subregional (BECIE, CAF), regional (BID, CEPAL, SELA, UNASUR, y global (BM, IMF, GEF, Climate Change Fund, UNASIDA, Global Fund) tienen en papel clave en facilitar la provisión de bienes públicos internacionales. Este constituye un nuevo ámbito para expandir la cooperación internacional para el desarrollo, poniendo énfasis en nuevos esfuerzos para movilizar la voluntad política, promover el trabajo intelectual, y proponer esquemas organizativos y operativos orientados hacia la provisión de bienes públicos internacionales que serán cada vez más necesarios en los decenios futuros.

5.3 Financiamiento del desarrollo (inversiones públicas, privadas, y de organizaciones sociales)

Otro tema que trataron los participantes en el seminario se refirió a los cambios significativos que ha experimentado la estructura de financiamiento del desarrollo. Se mencionó la predominancia que tienen los flujos privados en la actualidad, y en particular la inversión extranjera directa, la inversión en cartera, el acceso a los mercados de capital, las donaciones de fundaciones privadas y las

remesas de emigrantes, entre otros tipos de flujo, así como el surgimiento de innovaciones financieras tales como las asociaciones público-privadas. Asimismo, se hizo referencia a la movilización de recursos asociados a la responsabilidad social corporativa, las donaciones de empresas privadas (en dinero y especie), y al papel que juegan algunas instituciones financieras en movilizar recursos para programas de desarrollo. La idea general fue que estos mecanismos que involucran a entidades privadas requieren de la armonización de la rentabilidad privada con la rentabilidad social.

Gerardo Bracho, de la AMEXCID en México, hizo referencia a que: “el sector privado mexicano es muy rico y es necesario involucrarlo en programas de desarrollo, pero para esto es necesario llegar a un paradigma común y a principios comunes.” José Antonio Alonso, del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, señaló que las agencias de desarrollo tienen instrumentos como el capital semilla o fondos de inversión. La mayor parte de estos recursos no se toman como Ayuda Oficial para el Desarrollo, pero puede ser muy útiles en términos de desarrollo. Por tanto no se debe desestimar la ayuda que pueden prestar.” No obstante, Diego Ignacio Cánepa Baccino, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, estuvo en desacuerdo y puso en claro que, desde su punto de vista, “las actividades de las empresas privadas no son mecanismos de cooperación. La cooperación depende de dinero del Estado a través de políticas públicas. Las actividades privadas son comerciales, económicas o financieras, pero no son cooperación.”

También se mencionó que las instituciones financieras públicas, bilaterales y multilaterales están asumiendo nuevos papeles en el financiamiento y la cooperación para el desarrollo. Además de financiamiento, estas entidades están en proceso de convertirse en proveedoras de conocimiento, asistencia técnica, facilitadoras de gestión pública, y de espacios para el diálogo y la reflexión. Todo esto genera nuevas oportunidades para movilizar recursos financieros orientados hacia inversiones, tanto públicas como privadas, para crear capacidades institucionales, intercambiar conocimientos y para proveer bienes públicos internacionales.

6. Propuestas del seminario sobre graduación en el nuevo contexto de la cooperación internacional para el desarrollo

Como resultado de las deliberaciones durante el seminario surgieron varias propuestas, que si bien no fueron debatidas y aprobadas formalmente, ofrecen sugerencias para la acción sobre la concepción y práctica de la “graduación” de los países de renta media, y para determinar su acceso a fuentes de cooperación no reembolsable. Entre ellas se tiene

- 6.1 Mejorar los procedimientos para determinar el acceso de los diversos países a diferentes fuentes e instrumentos de ayuda, cooperación y financiamiento para el desarrollo, y particularmente las metodologías para clasificar (“graduar”) a los países de renta media.

- *Complementar el PBI por habitante con otros indicadores para refinar los criterios de graduación y elegibilidad.*
- *Abandonar el concepto de graduación y su aplicación a los países de renta media, dejando más grados de libertad a los proveedores y receptores de ayuda, financiamiento y cooperación.*

6.2 Fomentar la creación de espacios para promover, coordinar y ejecutar iniciativas de cooperación, y para intercambiar experiencias y aprendizajes, particularmente con la participación de los países latinoamericanos. Específicamente se trata de: trabajar conjuntamente para promover formas de cooperación más horizontales, tales como apoyo a la cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular; y definir áreas de cooperación a través de la AOD que superen el concepto de graduación.

- *Hacer uso de la diversidad de acuerdos y espacios para el diálogo sobre cooperación para el desarrollo en todas sus manifestaciones: SEGIB, PNUD, Alianza Global, etc., para avanzar hacia un nuevo sistema de cooperación internacional para el desarrollo que incluya efectivamente y adecuadamente a los países de América Latina y otras regiones.*
- *Descartar conceptos y definiciones que limitan los ámbitos de discusión y acción en la cooperación para el desarrollo (donante tradicional, donante emergente, países graduados, etc.), estableciendo nuevas formas de interacción para la participación de la cada vez más amplia gama de actores que intervienen en los programas de cooperación para el desarrollo.*
- *Promover y ampliar la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, estableciendo reglas, acuerdos e incentivos para mejorar el diseño y ejecución de programas y proyectos de CSS y CT; proponiendo lineamientos para el seguimiento y evaluación de resultados e impacto; y sistematizando las experiencias para difundir buenas prácticas y procesos de aprendizaje conjunto.*
- *Facilitar la concreción de iniciativas de CSS y CT: flexibilizando el desplazamiento de profesionales entre países; estableciendo una plataforma de intercambio de demanda y oferta de cooperación; garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en estos programas; proporcionando información acerca de los diversos actores interesados en participar; y creando un fondo internacional de apoyo para financiar los costos incrementales de la CCS y CT.*

6.3 Fortalecer la provisión de bienes públicos internacionales y las iniciativas que requieren de acción colectiva en el ámbito supranacional.

- *Identificar problemas críticos y tomar decisiones políticas acerca de su prioridad (adaptación al cambio climático, conservación de la biodiversidad, lucha contra el crimen organizado, garantizar la seguridad alimentaria, proveer ayuda humanitaria y dar respuesta a los desastres, evitar deterioro de ecosistemas; asegurar la estabilidad financiera; entre otros).*

- *Establecer criterios de responsabilidad compartida, pero diferenciada, acerca de la participación en la provisión de diferentes bienes públicos internacionales, y definir los aspectos operativos para organizar su provisión: regímenes, instituciones, incentivos, procedimientos administrativos, mecanismos de seguimiento, etc.)*

6.4 Identificar, recopilar, sistematizar y difundir información acerca del nuevo sistema de cooperación internacional que está evolucionando y reconfigurándose rápidamente. Profundizar el conocimiento sobre la nueva situación de la cooperación internacional, y explorar maneras de propiciar la cooperación entre países de renta media para tener una participación más activa y provechosa en este nuevo contexto. Esto facilitaría la adopción de posiciones conjuntas sobre los diversos temas de la cooperación para el desarrollo en los foros internacionales.

- *Contribuir al debate para repensar formas de cooperación tipo Sur-Sur y Cooperación Triangular en el marco de la nueva arquitectura de cooperación para el desarrollo que está emergiendo en la actualidad.*
- *Avanzar en el debate hacia una posición regional o de grupos de países para participar en diversos foros donde estas reformas se discuten.*
- *Construir plataformas de información y redes de cooperación para el desarrollo, con el fin de fomentar la sistematización y replicación de las experiencias de cooperación, incluyendo el seguimiento y la evaluación de impacto.*
- *Ampliar y fortalecer la reflexión sobre la condición “dual” de los países de renta media, y en especial los de América Latina, fortaleciendo su condición ‘dual’.*

6.5 Explorar opciones de financiamiento complementario para dinamizar la cooperación internacional para el desarrollo.

- *Movilizar financiamiento para cubrir costos incrementales de la cooperación internacional.* Los países de renta media han expresado en diversos foros su intención de contribuir en la medida de sus posibilidades a la provisión de bienes públicos internacionales. Sin embargo, muchos de ellos no cuentan con los recursos para hacer válida su posición en reuniones internacionales. La cooperación no reembolsable puede contribuir a reducir esta brecha con el fin de impulsar la generación de consensos más amplios.
- *Movilizar recursos de los bancos nacionales de desarrollo para promover la cooperación internacional.* Estas instituciones financieras cuentan con recursos y capacidades, pero la cooperación no reembolsable podría contribuir a financiar proyectos conjuntos o escalar iniciativas de gran impacto. Los ejemplos de las microfinanzas, micro-seguros y financiamiento de cadenas productivas señalan cómo algunas intervenciones pueden dar el salto y convertirse en sostenibles al movilizar recursos provenientes de sus propias operaciones.