

Las ONG de América Latina y las ONG europeas: la urgencia de una agenda común en un escenario desfavorable

Eduardo Ballón¹

Presentación

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP) y la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe han convocado, una vez más, a un diálogo sobre la situación y perspectivas de la cooperación no-gubernamental europea con América Latina. La convocatoria retoma una iniciativa que ALOP concretara ya antes en Quito (2004) y Viena (2006), cuya actualidad se ve confirmada por las novedades que se han sucedido los últimos años sobre el futuro de la cooperación solidaria con América Latina.

Como lo subraya la convocatoria, entre los distintos cambios a considerar, destacan cinco: i) la nueva realidad política, económica y social de la región latinoamericana, en la que simultáneamente perduran inequidades y desequilibrios estructurales, se registran mejoras en el desempeño macroeconómico de distintos países y a la vez, se afirman nuevos escenarios políticos y se empiezan a plantear estrategias y propuestas alternativas de desarrollo, como el “buen vivir”; ii) la condición de países de renta media en la que son clasificados 33 países de ALC (del total de 48 así clasificados en el mundo); iii) los cambios en las estrategias (antes temáticas que geográficas), las agendas (cambio climático, recursos naturales, seguridad ciudadana, migraciones, etc.), y las modalidades de trabajo (consorcios, ejecución de recursos públicos nacionales o locales, alianzas con el sector privado, etc.) que aparecen en el campo de la cooperación y del quehacer de las ONG; iv) las nuevas restricciones que aparecen, así como la diversificación de fuentes de financiamiento que implican cambios en los estilos de acción de las ONG, que suponen nuevos retos para la sustentabilidad y viabilidad de muchas de ellas; v) la creciente importancia de cuestiones como la “efectividad” y la “eficacia”, la transparencia y la rendición de cuentas en el trabajo de la cooperación.

En este escenario, complejo y difícil, se trata de construir/revisar nuestra agenda común, reconociendo que lo avanzado estos años es marcadamente insuficiente a pesar del balance autocrítico realizado por un grupo de ONG de América Latina en la reunión de Quito² y de distintos esfuerzos impulsados por diversas plataformas europeas y latinoamericanas, intentando delinear nuevos discursos y estrategias para hacer frente a una realidad que cambió drásticamente y que expresa la hegemonía neoliberal de los últimos quince años y el consiguiente cambio de sentido de la propia cooperación.

¹ Investigador principal de DESCO

² Ballón, Eduardo y Mariano Valderrama: *Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas*, en ALOP-The Reality of Aid (editores): **Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina al 2004**, DESCO, Lima, 2004.

El agotamiento del denominado consenso de Washington y más recientemente la crisis económica global, ponen en cuestión el discurso y los principales contenidos de dicha hegemonía, pero no suponen aún, como muchos quisiéramos, su fin definitivo. Es entonces en un escenario de disputa, marcado por profundos cambios, pero también por la incertidumbre generada por la crisis global, que se proponen para su discusión, las líneas de reflexión siguientes, que buscan ser una provocación y contribuir a avanzar en la construcción/revisión de una agenda común entre las ONG latinoamericanas y sus contrapartes europeas. Como resulta obvio, las líneas que siguen a continuación, expresan exclusivamente mi opinión y no comprometen a nadie.

1. América Latina en el siglo XXI y la actual crisis mundial

Entre el 2003 y el 2007, América Latina vivió un crecimiento económico significativo, basado en la combinación poco frecuente de auge financiero mundial, fuerte expansión del comercio internacional, bonanza de los precios de los productos básicos y altas remesas de trabajadores en el extranjero³. El crecimiento del PIB latinoamericano entre el 2004 y el 2007 fue de 5.5% que contrastaba claramente con el 1.4% promedio del sexenio anterior. La fuerza motora más importante de esta reactivación fue el shock externo positivo, especialmente de los términos de intercambio. Es claro, sin embargo, que el mismo no habría sido de esa magnitud si las economías nacionales no hubiesen estado en el equilibrio macroeconómico, logrado los años anteriores⁴.

En el ámbito social, como lo demuestra un reciente informe de la CEPAL⁵, se elevó el porcentaje del PIB destinado al gasto social, registrándose un aumento absoluto del gasto por habitante; también se redujo la tasa de desempleo y cayeron la indigencia y la pobreza. Las mejoras en las tasas de empleo, registradas en los años noventa, se conjugaron a partir del 2002 con el aumento de los ingresos y con mejoras distributivas en la mayoría de los países en los que la desigualdad distributiva se redujo, en varios casos, de manera importante⁶.

El impacto de la crisis mundial, sin embargo, se siente con fuerza en la región cuyo PIB se contrajo el 2009 entre 1.9% (CEPAL) y 2.5% (FMI)⁷. México es la economía más afectada, con una caída estimada de 7%, pero es claro que la mayoría de países de la región mostrarán contracciones en su actividad económica, lo que hace de esta recesión una más grave que aquellas que se

³ Ocampo, José Antonio: *La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana*, en **Revista CEPAL**, No.93, pp.7-29; Santiago de Chile, diciembre del 2007.

⁴ French Davis, Ricardo: *El impacto de la crisis global en América Latina*, en **Nueva Sociedad**, No.224, pp.67-85; Buenos Aires, noviembre-diciembre 2009.

⁵ CEPAL: **Panorama Social de América Latina 2009**, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre 2009.

⁶ Las excepciones más notorias a esta tendencia fueron Guatemala, República Dominicana y Colombia.

⁷ CEPAL: **Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009**, ONU, Santiago de Chile, julio del 2009. Las previsiones del FMI fueron presentadas en la reunión de ese organismo en Estambul, en octubre del 2009: **La República**, 11 de octubre del 2009, Lima, Perú.

produjeron en 1990 y 2002⁸. Si bien la crisis se inició en el sector financiero de los países industrializados, su severidad en la región fue menor que la de la deuda y la de las economías emergentes de fines del siglo pasado, porque hubo una respuesta activa de los gobiernos de la región⁹ y por la mayor solidez macroeconómica lograda, que ya mencionáramos¹⁰.

Es en términos comerciales donde el impacto de la crisis es más profundo. Durante el primer trimestre del 2009, el valor de las exportaciones mundiales cayó 34.8% por debajo del nivel más alto alcanzado el primer semestre del 2008, y el volumen del comercio, 17.6%, previendo la ONU una contracción de los volúmenes del comercio mundial de entre 11% y 12%¹¹. El análisis de CEPAL para la región¹² muestra un escenario lamentable en el cual la contracción de las exportaciones es de tal magnitud, que para encontrar una situación similar hay que retroceder 70 años en las exportaciones y 27 en las importaciones....La caída de su valor en el primer semestre del 2009 fue de 31%, estimándose para ese año una caída de la inversión extranjera directa, de entre 35 y 45%; de las remesas y el turismo, de entre 5% y 10%; de 29% en los precios de los productos básicos y de 25% en la demanda externa (valor de las exportaciones).

En otras palabras, la vulnerabilidad comercial se evidencia como mucho más profunda que en el pasado, aunque se haya logrado reducir la vulnerabilidad financiera. Esto supone que la posibilidad de salir de la crisis a través de las exportaciones es absolutamente limitada, pero más importante aún, obliga a que la región se pregunte por su estrategia de desarrollo, habida cuenta que durante los últimos 25 años –y alentada por los países desarrollados- apostó mayoritariamente por la inserción de sus economías en las corrientes de comercio e inversión mundiales, así fuera de forma subordinada. Los distintos acuerdos de libre comercio suscritos por distintos países de la región, así lo demuestran.

Las consecuencias más importantes de la crisis se centran, en primer lugar, en el deterioro de los indicadores sociales. Por primera vez en seis años, la pobreza dejará de caer y se incrementará. De acuerdo a las estimaciones de CEPAL, el 2009, como consecuencia directa de la crisis, habrán nueve millones más de personas en situación de pobreza y cinco millones más, en indigencia. Aunque el deterioro del 2009 no elimina los logros de los últimos seis años,

⁸ Izquierdo, Alejandro y Ernesto Talvi (coordinadores): **Policy Trade-Offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin American and Caribbean**, Interamerican Development Bank, Washington D.C., march 2009.

⁹ Distintos gobiernos de la región, anunciaron importantes políticas anticíclicas, especialmente de mayor gasto público. Los anuncios de expansión fiscal fueron significativos en Argentina y Brasil, pero también importantes en Colombia, Chile, México y Perú. Finalmente, cálculos recientes de la OIT indican que los gastos de inversión se expandieron en promedio, un punto del PIB, en los países que optaron por este camino.

¹⁰ Ello explica en parte, que no estemos asistiendo al colapso fiscal del Estado, que no se hayan desatado procesos inflacionarios ni hiperinflacionarios y que no se haya producido un colapso de nuestros sistemas financieros.

¹¹ ONU: *World Economic Situation and Prospects 2009, Up-date as of Mid-2009*, New Cork, may 2009, www.un.org/esa/policy/wess/wess.html

¹² CEPAL: **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009**, CEPAL, Santiago de Chile, agosto del 2009.

frena y revierte la tendencia que se venía observando en los años recientes. De acuerdo a dicha fuente, asistimos ya a una caída en la tasa de ocupación y a un incremento del desempleo, así como a una reducción del crecimiento del trabajo formal, observándose en algunos casos, una contracción absoluta de dicho empleo (México), estimándose que el 2009 la tasa de desempleo en la región aumentó entre 7.5% y 8.5%.

Hay que recordar adicionalmente, que la mejora vivida estos años en la región, ahora afectada por la crisis, no modificó sustantivamente las enormes desigualdades que existen en términos de desarrollo humano, al interior de los países. Por ejemplo, en México el 20% más pobre tiene 3.5 años de escolaridad en promedio, mientras que éste es de 11.6 años para el quintil más rico; en Perú, en el municipio más pobre, el grado de escolaridad llega apenas al 1.3% de la población, mientras que en los más ricos, alcanza el 100%; en Brasil, los niños que nacen en hogares que se encuentran en el quintil más bajo tienen una probabilidad 3 veces mayor de morir antes de los 5 años que los que se encuentran en el quintil más bajo. Situación similar se observa en lo que hace al acceso a servicios.

En este contexto, como lo subraya un texto reciente, un impacto particularmente significativo de la crisis, considerando que su naturaleza para la región, es antes comercial que financiera, es el giro hacia concepciones más activas del papel del Estado, como parte de un proceso de alcance mundial¹³, aunque en la región, como es evidente, el mismo se iniciara antes como se reflejara en el ascenso de varios gobiernos que se identifican genéricamente como de “izquierda” (con distintas variantes), pero también en el pragmatismo sobre el rol estatal que muestran distintos gobiernos de derecha y de centro.

En lo que se refiere al Estado latinoamericano, conviene precisar que las características que históricamente marcaron su relación con la sociedad – patrimonialismo, autoritarismo, clientelismo y exclusión- y que explican su crisis estructural, hoy día agravada por la globalización, permanecieron muy visibles, incluso en este período. El uso privado de la cosa pública, la negación de ciudadanía, democracias de muy baja intensidad y calidad y la fragilidad de nuestra soberanía, dada nuestra dependencia del capital financiero y de las multilaterales, hicieron que el Estado siguiera viviendo una “crisis permanente”¹⁴. La ética de la convivencia social continuó debilitándose estos años, con los consiguientes problemas de inseguridad y violencia.

Los cambios que se operaron en la sociedad civil regional –el paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos a sociedades organizadas por procesos económicos muy diluidos, de intereses organizados alrededor de ejes clasistas a formas de representación menos claras y más micro sociales- se profundizaron y aunque incrementaron

¹³ Ocampo, José Antonio: *La crisis económica global: impactos e implicaciones para América Latina*, en **Nueva Sociedad**, No.224, pp.48-66; Buenos Aires, noviembre-diciembre 2009;

¹⁴ El concepto es de Heinz Sonntag: *Hacia una teoría del capitalismo periférico*; en Heinz Sonntag y H. Valecillos: **El Estado en el capitalismo contemporáneo**, Siglo XXI Editores, México 1977.

su diversidad y su expresividad, no aumentaron necesariamente su fuerza para vigilar, influir y transformar el Estado.

Políticamente¹⁵, en estos años, la región, pese a las diferencias marcadas entre los distintos países, resultado de sus historias particulares, continuó enfrentando los mismos desafíos: la construcción de sistemas políticos democráticos; la reformulación del modelo económico que resultó de las reformas estructurales agotado el consenso de Washington; la democratización social, es decir la superación de la pobreza y las desigualdades; la construcción de un modelo de modernidad que permita la inserción en la globalización.

En general, los regímenes postdictatoriales se consolidaron, aunque unos pocos son estrictamente democráticos, no obstante, las distintas crisis políticas, en algunos países resultado de fuertes movilizaciones sociales, se resolvieron bien (Bolivia y Ecuador) o mal (Honduras), por la vía institucional. A pesar de ello, como lo señaló certeramente el informe de Naciones Unidas, lo que se ha consolidado, es apenas la democracia *electoral* (elecciones periódicas y libres, libertades políticas, libertad de expresión y extensión relativa de los sistemas democráticos), configurándose un triángulo perverso de difusión de la democracia electoral, elevada pobreza y la desigualdad más alta del planeta¹⁶. Ello, en un contexto en el que la política sigue severamente cuestionada por su dificultad para expresar a la sociedad y resolver sus problemas centrales, que siguen en manos de los poderes fácticos y los mercados transnacionales, tendiendo aquella a perderse en la mediatización y la autorreferencia de la clase política.

Los procesos electorales recientes deben entenderse en este marco en el que a pesar de su lento descenso, la pobreza se resiste a las políticas que la enfrentan, mientras el desempleo, la violencia y la exclusión social continúan afirmándose como nuestros principales problemas, en un escenario en el que el costo de las políticas neoliberales se mide por la informalidad en el trabajo, la depreciación de los salarios, la inviabilidad frecuente de los pequeños productores y la desindustrialización, la destrucción del medio ambiente y la depredación de la naturaleza, además de la migración de más de 25 millones de latinoamericanos desperdigados por el mundo.

El funcionamiento de nuestras democracias, no cambió significativamente, predominando, aunque cada vez con menos fuerza, los gobiernos orientados por el modelo tecnocrático de mercado, alentado siempre por las organizaciones multilaterales, aunque distintos procesos de cambio se van consolidando en la región como parte de la disputa por la democracia¹⁷. Tales procesos, que han dado lugar a diferentes intentos -desde la movilización

¹⁵ Las ideas que siguen a continuación están fuertemente influenciadas por el texto de Manuel Antonio Garretón, *Modelos y liderazgos en América Latina*, en **Nueva Sociedad**, No.205, setiembre-octubre 2006, pp.102-113; Buenos Aires, 2006.

¹⁶ Al respecto ver, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., Lima, 2004.

¹⁷ Caccia Bava, Silvio: *A democracia em disputa*, en **Le Monde Diplomatique Brasil**, Año I, No.1, Sao Paulo, agosto del 2007.

política sin mediaciones (Venezuela), el sistema de partidos reconstruyendo la sociedad (Chile y Uruguay), la base social reconstruyendo la sociedad (Bolivia) o desde una articulación inicial de distintos movimientos sociales (Brasil)¹⁸ -, demuestran felizmente la posibilidad de respuestas variadas, en un proceso lento, variado y con vaivenes, como lo muestran los resultados electorales de El Salvador en un sentido y Chile en otro, de recomposición de la sociedad y la nación, que tiene dimensión subnacional (democracia local), estatal y supranacional (integración).

Distintas movilizaciones en defensa de derechos –el plebiscito uruguayo por el agua o la movilización de Costa Rica contra el TLC con Estados Unidos– diversas prácticas de resistencia popular y varios movimientos sociales activos –los Sin Tierra de Brasil, los indígenas amazónicos en Perú o los estudiantes de Chile, por ejemplo– a pesar de algunos éxitos importantes, no logran aún disimular la fragmentación y las debilidades de sociedades severamente afectadas por su historia reciente y por la globalización. Estas movilizaciones se expresan muchas veces en espacios simbólicamente significativos como el Foro Social mundial y en los llamados a la sociedad civil, especialmente en su dimensión movimientista, como el actor capaz de enfrentar a los poderes fácticos de la globalización.

En este escenario complejo en el que las transnacionales afirman su poder mediante sus inversiones y se fortalecen las diferencias entre los países y sus intereses particulares al extremo de debilitar significativamente los procesos de integración que venían desde atrás (la situación de la Comunidad Andina es un buen ejemplo), la crisis de la cohesión social en nuestras sociedades¹⁹ – concepto éste que exige de una conceptualización propia–, resulta innegable y se concentra en las distintas carencias en la función del Estado, la enorme desigualdad y exclusión social que afecta más fuertemente a las mujeres y los indígenas, la precariedad de la sociedad civil organizada, la vulnerabilidad de nuestras economías en la globalización y los efectos de las políticas estructurales que se implementaron en la región²⁰.

Crisis de cohesión que, finalmente, se puede leer también en las percepciones de la gente sobre su presente y futuro como lo muestra una encuesta reciente²¹, que grafica las incertidumbres y los temores que tienen (30% considera que es muy probable o bastante probable que pierdan su empleo y 60% piensa que a las autoridades no les interesa lo que les pase y que se aprovechan de ellos), la desconfianza en sus instituciones (59% no confía en su gobierno, 77% en su Congreso, 72% en la justicia, 80% en los partidos políticos) y el propio quiebre de las relaciones interpersonales (sólo 13% acepta que se puede confiar en la mayoría de las personas).

¹⁸ Garretón, Manuel: *Modelos y liderazgos en América Latina*, en **Nueva Sociedad**, No.205, Caracas, setiembre/octubre del 2006.

¹⁹ Ballón, Eduardo: *La cohesión social desde América Latina y el Caribe*, en, ALOP (editor): **¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos de asociación**, México D.F., marzo 2008.

²⁰ Comité Económico y Social Europeo: *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, CESE, Bruselas, 2004.

²¹ Survey de ECOSOCIAL, aplicada a 10,000 personas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú. Ver en www.ecosocialsurvey.org

No obstante las evidentes diferencias entre los países, es innegable que hay esfuerzos regionales por avanzar algunas respuestas de inserción en la globalización en curso, aunque sea parcialmente compartidas, cuya potencialidad es significativa. Algunos pasos esperanzadores en MERCOSUR, el intento de darle forma y fuerza a UNASUR, el ALBA, el Banco del Sur y la cooperación energética (Petrocaribe y Petrosur), son ejemplos que involucran a gobiernos de distinta orientación.

2. La búsqueda de nuevas definiciones en la cooperación al desarrollo

El proceso de cambios acelerados en las políticas de cooperación al desarrollo, como todos sabemos, se inició en la década pasada con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incipiente “agenda social” de la globalización que enfatizaba en la reducción de la pobreza y el desarrollo social. Desde entonces, es posible observar algunos procesos que conviene considerar.

El primero de ellos, tiene que ver con los atentados del 11 de setiembre y la guerra declarada contra el terrorismo que marcaron significativamente la agenda internacional y resituaron los problemas de seguridad en el centro de la cooperación, instalando una tendencia a la “securitización”²² de la agenda, lo que implica que las motivaciones y destinos de la ayuda, se vieran crecientemente orientados por la prioridad de los donantes en la lucha contra el terrorismo. Especialmente Estados Unidos, construyó un discurso maniqueo vinculando pobreza y atraso con terrorismo, que explica, por ejemplo, porqué Colombia es el país de América Latina que percibe más AOD desde el 2005, mostrando como estos criterios, eminentemente políticos, priman sobre los declarados en los ODM.

El segundo, se deriva de la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey, ligado a la movilización de recursos para cumplir con los ODM, que aunque no se alejó de los postulados liberales que rigieron el financiamiento al desarrollo desde sus inicios, dio origen al Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que dio origen a tres documentos programáticos: la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra, dando origen a la llamada Agenda de París.

La Declaración de París es particularmente significativa porque establece un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores (denominados países socios a partir del principio de corresponsabilidad), buscando superar los vínculos basados en condicionalidades y enfrentar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y

²² Sobre el particular ver, Sanahuja, José Antonio: *La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo*, en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm> . Ver también Spillane, Shennia: *Aid and Terrorism. What about the Poor?*, en: ROA-The Asia-Pacific Network (editor), **Reality Check 2004**, ROA, Manila, 2004.

gestión por resultados²³. La posterior Agenda de París motivó un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes en medio de grandes expectativas y fundados temores. La Declaración refleja la opción por la “efectividad-selectividad” de la ayuda e instituye la noción de “buen gobierno” como marco de condicionalidad, poniendo en el centro de la responsabilidad al Estado y comprometiendo a los donantes con el fortalecimiento de las instituciones de los países, donde éstas sean débiles o no respondan al “buen gobierno”.

A pesar de importantes elementos progresivos en su contenido, la Declaración expresa una visión limitada del desarrollo y la democracia, se encamina nuevamente al Estado desarrollista y se limita a las relaciones entre actores estatales y más precisamente entre los gobiernos centrales, limitando significativamente el espacio de la sociedad civil que se ve privada de interlocución y recursos, reduciéndola a la condición de posible subcontratista de programas públicos, sin participación en el diseño de las políticas y sin capacidad de control ciudadano, desconociendo su rol en la construcción de la democracia y el desarrollo.

Erróneamente, la Declaración asume que la falta de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza y la existencia de políticas que mantienen y amplían la exclusión en los países receptores, obvian los intereses atrás de ellas y explican esa realidad como resultado del mal funcionamiento estatal, que se resolvería con recetas técnicas, obviando atender la tensión “entre el fortalecimiento del Estado y el apoyo a las demandas de los grupos excluidos, que sigue siendo parte de la agenda de desarrollo sólo puede resolverse con una agenda en la que el alineamiento no se limite a políticas estatales definidas a partir de los intereses de las élites...”²⁴.

A pesar de que el discurso de la Declaración pretende dejar la condicionalidad y reemplazarla por la corresponsabilidad y la rendición de cuentas mutua (donantes y receptores asociados), en realidad amplía la que se venía aplicando por medio de las estrategias de reducción de la pobreza en el marco de las iniciativas de condonación de la deuda externa²⁵ y se olvida de la relación, por definición asimétrica, entre donantes y receptores, en la que se inscriben tanto la idea misma de rendición de cuentas, cuanto la propia condicionalidad de la ayuda.

Quizá más importante aún, la Declaración obvia políticas más importantes que la AOD como el comercio, la inversión extranjera y el acceso a la tecnología, entre otras, que tienen una influencia decisiva en la eficacia de la ayuda, pero especialmente en la agenda del desarrollo, al que se quiere contribuir.

²³ Sobre este instrumento, ver Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja: **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España**, Fundación Carolina-CeALCI, Madrid, 2009.

²⁴ Martínez Ignacio y José Antonio Sanahuja, *Ibid.*; pp.10-11

²⁵ Tomlinson, Brian: *The Paris Declaration on Aid-Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques*, en *The Reality of Aid: The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness?*, ROA, Quezon City, 2007.

A la luz de la experiencia y de las críticas desplegadas, el Programa de Acción de Accra buscó incorporar limitadamente a la sociedad civil y a algunos actores locales. El foro paralelo que se organizó, buscó consensuar un posicionamiento de distintas organizaciones de la sociedad civil de decenas de países (más de 700 personas) de cara al foro oficial, que finalmente reconoció la importancia de trabajar con la sociedad civil, afirmando que los donantes respaldarán las iniciativas para incrementar las capacidades de los distintos actores involucrados en las políticas de desarrollo, reconociendo así, por lo menos retóricamente²⁶, a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos descentralizados como actores de desarrollo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

El tercer proceso está ligado a la discusión relativa a los llamados países de renta media. La clasificación propuesta por el Banco Mundial, adoptada posteriormente como criterio de selección para la AOD, destinada centralmente a los países de renta baja, supuso equiparar el concepto de desarrollo de un país, con su PBI per cápita. En base a esta caracterización, la mayoría de los países de América Latina (33 de 48 países incluidos en la categoría), asistieron a una disminución significativa de los recursos de cooperación (públicos y privados) y a la pérdida de centralidad de la región como parte de los países “en vías de desarrollo”. En el debate sobre el tema, se identifican dos cuestiones neurálgicas: el reclamo de muchos de nuestros países como destinatarios de la cooperación y la responsabilidad que se les atribuye como nuevos donantes y por tanto su rol en la cooperación sur-sur y en la cooperación triangular²⁷.

En simultáneo con estos cambios, los flujos de la AOD lejos de incrementarse, como se desprendía de los compromisos de los ODM, prácticamente se estancaron a partir del 2004 en dólares constantes. Ya desde el 2007 se observa un descenso del porcentaje del PIB destinado por los donantes a este fin y el 2007 sólo 5 países de la OCDE habían cumplido con su compromiso, mientras que la mayoría de países disminuyeron ese porcentaje en vez de incrementarlo, siendo particularmente significativos los casos del Reino Unido que disminuyó en 29% sus recursos y de Estados Unidos, que apenas dedica el 0.16% de su PIB a este fin. Desde el 2003, menos de una tercera parte de la AOD de todos los donantes bilaterales ha estado disponible para programas cuya prioridad pueda ser definida por los países en desarrollo, mientras Afganistán e Irak concentran cerca de dos terceras partes del apoyo a países severamente afectados por conflictos, como parte de las perversidades de la “securitización”.

Simultáneamente, muchas de las multilaterales, teóricamente comprometidas con los procesos descritos, se resisten a los mismos. Así, por ejemplo, el FMI

²⁶ Decimos que retóricamente porque se mantienen la agenda y los indicadores de la Declaración de París, lo que deja todo librado a la voluntad de los donantes.

²⁷ Sobre el particular ver: Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional San Martín: **Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires**, Documentos de Trabajo, No.1, CICI+D de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, octubre 2009. Ver también, Secretaría General Iberoamericana: **II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**, SEGIB, Madrid, 2008.

no disminuyó significativamente el número de condicionalidades estructurales al desarrollo en sus préstamos. 25% de todas ellas en sus préstamos, algunos destinados a nuestra región, siguen conteniendo reformas de privatización o liberalización, que son altamente sensibles, además de haberse demostrado ineficientes para los fines perseguidos. Como ha sido reiterado muchas veces, ello evidencia como el principio de armonización aumenta en el escenario actual, la capacidad de las IFI para controlar las políticas de los países de desarrollo²⁸.

Como no podía ser de otra manera, América Latina se ve particularmente afectada por estos procesos. El año 2007, los recursos destinados a ella representaron apenas el 6.4% del total destinado a los países en desarrollo y a algunos de los países de la región que reciben más ayuda, les ingresan 4 veces menos recursos que a sus pares africanos²⁹.

Los elementos dominantes en el escenario de la AOD internacional –seguridad, disminución de la extrema pobreza y bienes públicos globales- y su condición mayoritaria de países de renta media (Haití es la excepción) han repercutido en los flujos de cooperación, en donde América Latina no es vista como prioritaria en esa agenda. Pero también ha influido la incapacidad de nuestros gobiernos para definir un posicionamiento y una acción conjuntas en los procesos antes descritos.

Aunque resulte una obviedad, hay que recordar que en el actual contexto de crisis internacional, el panorama, lejos de mejorar, se hará seguramente más difícil los próximos años lo que nos plantea a muchas ONG latinoamericanas y europeas, el imperativo de avanzar sostenidamente en una agenda, que más allá de nuestras limitaciones, dificultades e incertidumbres³⁰ –que no han cambiado sustantivamente en los últimos años- logren poner en el centro del debate los temas referidos a la democracia y el desarrollo, desde un enfoque de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, que supone como partida reconocer que el propio desarrollo está en el centro de los derechos humanos.

3. Elementos para una agenda de diálogo

Proponer elementos para una agenda de diálogo entre ONG latinoamericanas y ACI europeas, es una tarea difícil, más aún en la coyuntura actual, por las distintas dimensiones involucradas inexorablemente en el esfuerzo. En principio, las ONG latinoamericanas acá reunidas, no hemos resuelto cabalmente el desafío de los temas prioritarios en nuestra acción y reflexión, en la indispensable interacción con los movimientos sociales populares, con los movimientos sociales en general y con otros sectores de la sociedad civil. En

²⁸ Sobre el punto ver **The IMF maintains its grip on low income governments**, en http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Critical-conditions.pdf

²⁹ Para mayores detalles sobre estas tendencias ver, Fernández, Rubén: *Tendencias de la cooperación internacional al desarrollo con América Latina*, en ALOP-The Reality of Aid: **Mito y realidad de la ayuda. América Latina al 2009**, ALOP, México D.F., setiembre 2009.

³⁰ Sobre el particular ver Ballón, Eduardo y Mariano Valderrama, 2004, *Ibíd.*.

los temas que son centrales en esa perspectiva, hay algunos que permanecen y otros que son nuevos, destacando por lo menos seis de ellos:

- La relación entre globalización, soberanía y ciudadanía en el contexto de la disputa que se profundiza sobre el sentido del surgimiento de ciudadanía y sociedades civiles globales, cuestión ésta que viene desde fines del siglo pasado y que tiene en el Foro Social, devenido cada vez más en un espacio expresivo, un hito neurálgico. Relación ésta, que tiene que verse en la complejidad actual en el que identidades como la indígena, se visibilizan con toda su fuerza y complejidad en muchas de nuestras sociedades.
- Los desafíos y alcances de nuevos enfoques de desarrollo donde la propuesta del “bien vivir”, más allá de su consagración en dos Constituciones y de la capacidad movilizadora que muestra³¹, está aún lejos de estar claramente definida, pero aparece como una respuesta posible que guarda vínculos con algunas miradas innovadoras al tema, como la teoría del decrecimiento³² del economista Georgescu-Roegen.
- Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como ampliación de los derechos humanos.
- En el plano económico y social, la definición del rol del Estado como dirigente del proceso de desarrollo y agente principal para la inserción en la globalización, la superación de las desigualdades y una transformación productiva que signifique la incorporación efectiva de América Latina a la sociedad del conocimiento y a la generación de empleos decentes.
- Los sentidos y características de la recomposición de la sociedad y la nación que vive la región, en todas sus dimensiones, desde la local hasta la supranacional, atendiendo el significado de los procesos de integración regional que no pueden limitarse a los mercados y las empresas, como estrategia de integración de sociedades plurales, de construcción de identidades compartidas y de horizontes comunes.
- La necesidad y las características de una nueva arquitectura financiera internacional y del ordenamiento del comercio mundial.

Desde esos temas es que debemos buscar avanzar en el diálogo con nuestras contrapartes europeas, asumiendo, en principio que en materia del sistema internacional de la ayuda, el problema fundamental antes que en la cuestión de los recursos, radica en las instituciones, como lo han subrayado certeramente

³¹ Dicho enfoque, en términos generales, implica una mirada respetuosa a la naturaleza, cuidadosa de los recursos, fraternal de los otros seres humanos, valorativa de los bienes compartidos, crítica al extractivismo y a la producción sin responsabilidad y con una perspectiva comunitaria que da sentido y límite a las pretensiones individuales.

³² Sobre el tema ver, Mosangini, Giorgio: *Decrecimiento y cooperación internacional* en el portal web **Debates sobre el desarrollo**, gestionado por el Col·lectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament.

Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja³³. Por lo tanto, éste es evidentemente un primer campo de diálogo dado que los instrumentos desarrollados hasta la fecha para resolver la efectividad de la ayuda, muestran límites y sesgos muy claros.

En esta perspectiva hay que discutir como establecer una nueva arquitectura financiera internacional, “favorable al desarrollo, que incorpore plenamente a los países emergentes y que incluya una regulación y supervisión integral del conjunto de mercados financieros, una profunda reforma del financiamiento oficial contracíclico a las economías perjudicadas por shocks financieros y comerciales negativos, el combate a la evasión tributaria y estímulos efectivos al calentamiento global”³⁴.

Se trata de presionar conjuntamente por la reforma de las instituciones de Bretón Woods bajo el sistema de la ONU, a partir del principio de un miembro, un voto, buscando asegurar el reconocimiento de las asimetrías en los procesos de desarrollo y discutiendo medidas que las equilibren – especialmente en el comercio y el sistema financiero internacional- como compromisos concretos sobre montos y contenidos de la AOD, terminando así con las “ayudas amarradas”.

En esa perspectiva, y en el corto plazo, se trata de discutir el papel de las instituciones financieras internacionales que tienen una responsabilidad significativa en la falta de cambios y que cumplen un rol de “garantes de la ayuda”, lo que supone una fuente de poder que limita la posibilidad de los países receptores de rechazar sus “recetas”, anulando cualquier tendencia favorable entre los donantes bilaterales para cambiar las condicionalidades.

En segundo término, de cara a la Declaración de París, como lo propone La Realidad de la Ayuda, se trata de ir más allá de su dimensión tecnocrática, reconociendo los derechos humanos y la apropiación democrática en el centro de la política de desarrollo, haciendo que donantes y gobiernos promuevan la participación activa de parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y ciudadanos en la definición de agendas y políticas. En aras a una efectiva rendición de cuentas y transparencia, se debiera discutir la creación de un órgano multilateral, distinto a la OCDE, que vigile el sistema internacional de ayuda, asegurando un énfasis en derechos humanos y desarrollo sostenible. En la misma dirección, los donantes y las IFI debieran ser comprometidos a eliminar todo tipo de condicionalidades de política impuestas, porque éstas invalidan cualquier posibilidad de gobernabilidad democrática.

En tercer lugar, se trata de incorporar a la discusión, varias de las problemáticas del desarrollo que le interesan a la región y que pueden trabajarse en el propio marco de la Declaración de París: i) las restricciones comerciales sin compensación; ii) la regulación multilateral de las transnacionales; iii) la asimetría en el comercio mundial; iv) la baja fiscalidad de la mayoría de la región, como expresión de los intereses de los sectores

³³ *Ibíd.*

³⁴ French-Davis, Ricardo; *Ibíd.*

hegemónicos; v) ampliación de la democracia y derechos humanos; vi) cambio climático

Finalmente, unas líneas ya planteadas antes sobre las condiciones y los contenidos de una agenda para el diálogo sobre cohesión social entre Europa y América Latina³⁵. En relación a las condiciones, en principio, se trata del resistido reconocimiento europeo de la vinculación que existe entre temas como el comercio, las finanzas y las inversiones y la cohesión social; sin claridad en tales relaciones será imposible discutir la coherencia de políticas que afectan directamente las posibilidades del desarrollo y la democracia en América Latina. En segundo lugar, desde América Latina, la necesidad de reconocer en la práctica, la importancia de la cohesión social como condición y resultado de sus políticas de desarrollo y de los términos de su construcción de ciudadanía. Finalmente, desde ambas partes, entender que para ser tal, el diálogo debe incorporar a las sociedades civiles y los movimientos sociales de ambas regiones, así como el reconocimiento de su naturaleza conflictiva y por lo tanto larga.

Resueltas esas tres condiciones, la utilidad del diálogo se garantizaría si se logran algunas cuestiones básicas³⁶:

- Impulsar el tema en la agenda internacional más allá de la discusión de los Objetivos del Milenio, concentrándose en los efectos de la globalización en la desigualdad y las asimetrías que profundiza, así como en la vigencia y exigibilidad de los DESCA;
- Incorporar efectivamente el tema en el diálogo ente ambas partes, asumiendo compromisos que tengan implicancias políticas y financieras, que lo vinculen con el comercio, las finanzas y las inversiones, que supongan la participación de organizaciones y movimientos sociales y presten atención particular a temas como el trabajo decente y los flujos migratorios entre ambas partes;
- Darle contenido a la cohesión social en la cooperación europea alentando la institucionalización de mecanismos de construcción de acuerdos económicos y sociales en América Latina orientados a la generación de cohesión social, que impliquen la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales;
- Hacer de la cohesión social –contemplando los puntos anteriores- parte de los Acuerdos de Asociación, especialmente en relación a los temas de comercio, financiamiento, inversiones y propiedad intelectual.

³⁵ Ballón, Eduardo; marzo, 2008; *ibid.*

³⁶ Esta mirada busca dialogar con la reflexión que hacen distintos sectores desde Europa y que expresara Sanahuja: *La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa*, ponencia presentada al taller “Exclusión y fragmentación social en América Latina: una visión desde Europa. Informe de Progreso Económico y Social 2008”, organizado por la Oficina Europea del Banco Interamericano de Desarrollo, Madrid, 2007.

En este marco, entendemos que es posible desarrollar una agenda de diálogo sobre la cohesión social, alrededor de cuatro grandes campos, que necesariamente debían desagregarse: i) desarrollo humano, trabajo decente, distribución de la riqueza y justicia, que supone la vigencia de los DESCAs y que debe incorporar la manera en la que se integra la región al mundo, basándose en la equidad y la justicia³⁷; ii) democratización de la democracia, ciudadanía y participación; iii) la redefinición del rol del Estado y sus responsabilidades, políticas públicas y protección social; iv) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático.

Atender esta agenda de diálogo y sus eventuales implicancias en términos de investigación, debate e incidencia, supone replantear el trabajo conjunto y construir una alianza política muy precisas, así como relaciones de cooperación más amplias con aquellos que no integran la alianza, que a juzgar por los convocantes a la jornada del diálogo, tienen en la Mesa de Articulación y en la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo, a sus actores centrales. Avanzar en esa alianza debiera suponer definir un proceso, organizarlo y precisar los interlocutores y participantes en el mismo.

No avanzar en este camino, que me parece urgente, puede suponer que en diez años más, la presencia de las ONG europeas en América Latina, las que hoy conocemos, sea totalmente marginal y puramente simbólica. Pero puede suponer también, la desaparición de muchas más ONG latinoamericanas, por ausencia de recursos y lo que es peor aún, por pérdida de sentido y falta de posicionamiento. Oportunidades aún hay. Posibilidades también. Convencidos de su prioridad, de lo que se trata es de establecer un proceso y acotar una agenda, estableciendo mecanismos y formas ágiles de trabajo e intercambio en los distintos campos.

³⁷ Sobre este proceso, que es neurálgico, distintas redes de movimientos latinoamericanos tienen un posicionamiento muy claro que compartimos: *¿Cómo se integra América Latina en el mundo de hoy?*, en www.alop.or.cr