

Eficacia de la ayuda al desarrollo

el debate político sobre la cooperación internacional en Colombia

Luis Fernando Vásquez Ruiz*



Resumen:

Si bien un importante referente sobre la agenda de la eficacia en el mundo de la cooperación lo constituye la Declaración de París (DP) y posteriormente la Agenda de Acción de Accra (AAA), en este ensayo se traerá a colación otro proceso en la búsqueda de eficacia de la cooperación internacional en Colombia; el proceso Londres, Cartagena, Bogotá (LCB). El objetivo de este ensayo consiste en poner en discusión los posibles avances y aportes al desarrollo en Colombia desde la agenda de eficacia de la ayuda. Así como también destacar las críticas que en dicho proceso de implementación se generan desde actores afectados o involucrados en el proceso como las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Palabras clave:

Eficacia de la ayuda, Declaración de París, Agenda de Acción de Accra, cooperación internacional, desarrollo en Colombia.

* Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Cooperación Internacional de la UASB-E; Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, Bogotá.
Contacto: «ebcalderonl@gmail.com».

Contextualización de la cooperación en Colombia: el proceso LCB y la DP

El proceso Londres, Cartagena, Bogotá (LCB), como experiencia previa a la Declaración de París (DP), constituyó una gestión de algunos países donantes, liderados por el Reino Unido, para direccionar estratégicamente la cooperación en Colombia. Es de resaltar en este proceso un interés por los fenómenos de la realidad colombiana como el conflicto armado, la crisis humanitaria, la desigualdad y la pobreza. Por la amplitud y la implicación de estos fenómenos, a este proceso se vincularon, a más de los sectores de la sociedad civil, sectores opositores y organizaciones no gubernamentales (ONG) que planteaban al Gobierno colombiano (GC) y a los donantes una agenda, que finalmente constituyó un espacio de debate político. (McGee y García, 2010: 13).

El proceso LCB empezó formalmente con una reunión de donantes convocada por el GC, en Londres, en junio de 2003. A partir de esta fecha, empezó un ciclo de encuentros claves: Cartagena (2005) y Bogotá (2007). El proceso LCB se constituyó como un diálogo intensivo y constante en reuniones de diferente alcance, tamaño y enfoque desde 2003. Participaron tres grupos de actores: el G-24, agrupó a la comunidad internacional conformada por los países donantes liderados por el Reino Unido y los organismos intergubernamentales; este grupo no tenía poder de toma de decisiones pero logró influir en el establecimiento de prioridades y políticas por parte del gobierno. Los actores sociales constituyeron una organización heterogénea denominada “La Alianza” (OSC-organizaciones de la sociedad civil); inicialmente se agrupó como “La Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia”, posteriormente constituyó una alianza estratégica con la Iglesia católica y asociaciones empresariales, las cuales, en conjunto, representaban a la sociedad civil en el proceso LCB (McGee y García, 2010: 14).

Otro actor participante en el proceso fue el Gobierno en la forma de acción social (Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional) y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Por otra parte, el GC, paralelamente, creó el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) en 2004 y, dentro de la oficina del Presidente, la Unidad de Gestión de la Cooperación Acción Social (AS); además, elaboró una estrategia de cooperación para 2003-2006 que fue discutida con actores sociales, en presencia del G-24. Esta estrategia implicaba compromisos de fortalecimiento del predominio de la ley y de los derechos humanos, la consolidación de la paz y un modelo de desarrollo sostenible mediante reformas

sociales y económicas. Sin embargo, esta estrategia fue alterada por la reformulación unilateral, por parte del gobierno, de una estrategia adicional de cooperación para 2007-2010. Esta reformulación puso como asuntos prioritarios los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y la guerra contra las drogas (McGee y García, 2010: 15).

La adhesión de Colombia a la DP se inició formalmente mediante la Directiva Presidencial No. 1 de 2008. Para la comunidad internacional y el GC, la implementación de la DP se sustentó, inicialmente, en el principio de alineación.¹ Algunos sectores afines a la administración del gobierno de Álvaro Uribe y de algunos sectores del grupo de donantes G-24 aseguraban que el país había avanzado en el principio de apropiación democrática. Sin embargo, sectores críticos de las OSC consideraban que el proceso de apropiación aún no estaba totalmente logrado. Luego de la vinculación a la DP, el GC pasó a desarrollar una estrategia para su participación activa en el Tercer Foro de Alto Nivel (FAN) que se celebraría en Accra, en septiembre de 2008.

DP y aportes al desarrollo en Colombia

En primer lugar, la DP se relaciona con una mayor preocupación por la gestión de la cooperación internacional en Colombia. Para el GC e instituciones derivadas –como AS y el MRE–, la DP ofrece una guía para sus políticas. La DP y la AAA permitieron actualizar el debate sobre la mejora de una ayuda más coordinada y pusieron sobre el tapete el tema de las responsabilidades del Estado, los donantes y las OSC sobre la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

Se han disipado las opiniones divergentes respecto a la no pertinencia de la DP en Colombia por su condición de país de renta media; contrariamente, se está recalando la oportunidad y urgencia de la DP y AAA para permitir mayor sostenibilidad en el contexto de la cooperación internacional. Los principios sobre la eficacia de la cooperación se han venido incorporando a estrategias de trabajo en red, a las necesidades de adaptación institucional y a los enfoques de fortalecimiento de capacidades para la gestión de cooperación. La aplicación y los resultados de la DP y la AAA son vistos por actores locales –como las OSC, las entidades subnacionales y ONG nacionales– como principios sin realidad, en un marco de reformas insuficientes para generar cambios. A este respecto, Accra interpela la necesidad de avanzar en apropiación local y democrática, también en definir el papel de la sociedad civil en la Agenda de Eficacia de la cooperación y en las políticas de desarrollo; lo cual conduce a que los principios de la DP sean aplicados y contextualizados a nivel local (Schönrock y Buchelli, 2010: 40).

La DP también ha sido importante para que la comunidad de cooperantes en el país realice mayores ejercicios de armonización; adicionalmente, permitió que las OSC definieran su aporte con respecto a la Agenda de Eficacia de la cooperación. La necesidad de hacer parte del diálogo político de la cooperación, especialmente, hizo que sus exigencias fueran parte importante en la AAA. Los principios de la DP han dado más prioridad a los principios de Apropiación, Alineación y Armonización que a los transversales de gestión orientada a resultados y Mutua Responsabilidad.

Las estrategias de cooperación internacional de Colombia se caracterizan por ser estrategias políticamente negociadas que comprometen a la agenda internacional en la articulación con los planes de desarrollo nacional. En síntesis, la contribución de la DP vincula los siguientes aspectos:

- a) algún aumento de capacidades en el sistema nacional y reconocimiento de necesidades de fortalecimiento en el ámbito territorial;
- b) mayor movilización relativa de las OSC en el debate sobre el desarrollo en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda;
- c) cierto progreso en la implicación de los ODM en la planeación del desarrollo nacional y regional, también en el avance de las metas país, y
- d) condiciones para la discusión pública sobre la cooperación y participación e interpelación de actores públicos, privados y sociales involucrados (90).

Elementos críticos de la DP y la eficacia de la ayuda en Colombia

Una evaluación analítica de la cooperación en términos nacionales no evidencia su contribución al desarrollo del país. Dadas las notables diferencias de desarrollo entre regiones, se deduce que la cooperación en zonas pobres o en aspectos críticos de acción puede producir más efectos que si se asigna en el presupuesto nacional. Establecer esta diferencia permite distinguir y analizar la contribución de la cooperación y las áreas temáticas y geográficas en donde se debe implementar. Una gran contradicción en la aplicación de los principios de la DP evidencia mayor fortalecimiento de la institucionalidad, en relación a los sistemas nacionales, de acuerdo al principio de Alineación y su efecto con respecto al principio de Apropiación; como consecuencia, se deriva la centralización de los recursos y el debilitamiento del papel de la sociedad civil en su relación con la cooperación internacional (99). De tal modo, dicha tendencia

centralizadora de la política de cooperación internacional es, en buena parte, justificada por la misma DP.²

Otro efecto colateral de la centralización se refleja en que no todos los donantes están canalizando la ayuda a través del GC. Algunas organizaciones de la sociedad civil y algunos donantes creen que la mediación del Gobierno y acción social en la ayuda está viciada por intereses políticos. Ello revela desconfianza y percepción de corrupción y falta de transparencia en los procesos de ayuda impulsados desde el Gobierno (99). El GC vio la adopción de la DP como una vía para la búsqueda de sus propios intereses. Adicionalmente, los principios DP de apropiación, alineamiento y armonización pueden generar conflictos con la gestión de los donantes y la de la sociedad civil cuando interpelan al Gobierno sobre los derechos humanos y el conflicto (Wilks, 2010: 24).

La alineación de los donantes con las políticas gubernamentales se centra en discusiones técnicas sobre apropiación, armonización y alineación de la ayuda, en desmedro de intercambiar miradas sobre el conflicto interno colombiano. El Gobierno incrementó su legitimidad y negó los señalamientos de enfocarse poco en la pobreza y restringir el diálogo democrático y la disidencia. Algunos grupos de la sociedad civil han sido marginados de las discusiones sobre la ejecución de la ayuda. Estos esperan que la legitimación de la participación civil en la creación de políticas sobre la ayuda, desde el Programa de Acción de Accra, permita la causa de la defensa de los derechos humanos (24).

Una perspectiva propositiva de la DP y AAA asegura que constituyen una oportunidad política para los actores sociales en Colombia, siempre que empleen las herramientas que legitimen la participación de la sociedad civil en la cooperación y el diálogo sobre las políticas, en búsqueda de los principios de la DP. En la medida en que los actores sociales, de la mano de las ONG, exhorten desde sus exigencias políticas a una “mejor cooperación” que a “más cooperación”. Así como la oportunidad de promover desde la DP y el marco de legitimación de la participación civil en la creación de políticas sobre la ayuda, contemplada en el Programa de Acción de Accra, a ganar espacio político por la defensa y respeto de los derechos humanos. Las ONG cercanas a los actores sociales pueden apoyarlos en el dominio de los debates sobre DP, compartiéndoles sus experiencias políticas en la cooperación en otras regiones del mundo más dependientes de la cooperación.

Los debates actuales sobre la cooperación internacional evidencian que, aunque prevalezca el enfoque de los ODM, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el conflicto y la paz, por lo contrario, tomarán más relevancia en los debates sobre la política de cooperación colombiana, (con

DP o sin ella, y más allá del proceso Londres, Cartagena, Bogotá y las luchas de activistas de derechos humanos y demandantes de rendición de cuentas colombianos). La adhesión del GC a la DP para reparar su imagen internacional constituye un avance, como consecuencia de la incidencia de la sociedad civil y la labor de los actores sociales colombianos, con el apoyo de miembros del G-24 y de ONGI. Es necesario que el GC reconozca que las cuestiones de fragilidad estatal, conflicto y consolidación de la paz han tomado relevancia en las agendas de los donantes en todo el mundo y, por tanto, estos temas son relevantes en las relaciones y prioridades de los donantes en Colombia (McGee y García, 2010: 38).

Bibliografía

McGee, Rosemary, e Irma García Heredia, *París en Bogotá: Aplicación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en Colombia*, Sussex, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS)-Universidad de Sussex, 2010.

Sanahuja Perales, José Antonio, “¿Más y mejor ayuda?: la declaración de París y las tendencias en la Cooperación al desarrollo”, en *Anuario CEIPAZ*, No. 1, p. 71-102, 2007-2008, <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787397>>.

Schönrock, Philipp, y Juan Fernando Buchelli, coord., *Evaluación conjunta de la declaración de París, Fase 2*, Bogotá, CEPEI, 2010.

Wilks, Alex, *Ayuda y efectividad del desarrollo: Hacia los derechos humanos, la justicia social y la democracia. La realidad de la ayuda 2010*, versión abreviada, Filipinas, IBON Books, 2010.

Notas

1. Los Principios de la Declaración de París se sintetizan en: apropiación –los países socios definen la agenda–; alineamiento –los donantes se alinean con la agenda de los socios–; armonización –establecer acuerdos comunes y simplificar procedimientos–; gestión por resultados –los donantes se basan en sistemas de los socios– y mutua responsabilidad –compartir información– (Sanahuja, 2007: 95).
2. Sanahuja identifica cuatro aspectos de riesgos para la ayuda y cumplimiento de objetivos en el marco de los ODM, desde la Declaración de París: 1. centralidad del Estado y, por ende, menor espacio para la sociedad civil; 2. una visión tecnocrática y mal informada del Estado en los países en desarrollo; 3. tensión entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas, y 4. coherencia de políticas como elemento ausente, quedando en duda si hay mejora de la ayuda o política de desarrollo (97-101).