

**CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES
ESTABLECIDAS ENTRE LOS ACTORES DEL MODELO DE COOPERACIÓN
VERTICAL CENTRALIZADO A TRAVES DE LA TEORÍA DE LA AGENCIA.**

LADY JOHANNA CASTILLO LUNA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2008

**CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES
ESTABLECIDAS ENTRE LOS ACTORES DEL MODELO DE COOPERACIÓN
VERTICAL CENTRALIZADO A TRAVÉS DE LA TEORÍA DE LA AGENCIA.**

**MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
ECONOMISTA**

**PRESENTADA POR:
LADY JOHANNA CASTILLO LUNA**

**BAJO LA DIRECCIÓN DE:
DIEGO SILVA ARDILA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2008

TÍTULO: CARACTERIZACIÓN DE LAS RELACIONES CONTRACTUALES ESTABLECIDAS ENTRE LOS ACTORES DEL MODELO DE COOPERACIÓN VERTICAL CENTRALIZADO A TRAVÉS DE LA TEORÍA DE LA AGENCIA.¹

AUTOR: Lady Johanna Castillo Luna**

PALABRAS CLAVE: Cooperación internacional al desarrollo, teoría de la agencia, incentivos, verticalidad, oportunismo.

RESUMEN

La Cooperación Internacional al Desarrollo nace con el propósito declarado de convertirse en una herramienta, que desde el plano internacional posibilite espacios de responsabilidad extraterritorial que permitan una movilización de recursos de diversa naturaleza que beneficie a las comunidades del sur. Después de aproximadamente medio siglo de existencia, siendo el modelo de cooperación vertical centralizado la modalidad de ayuda externa que concentra el grueso de los fondos, el sistema de cooperación internacional al desarrollo enfrenta su más aguda crisis, se cuestiona la pertinencia de sus acciones y la eficacia de sus instrumentos.

En consideración a la importancia que dentro de las relaciones internacionales tiene la cooperación internacional y utilizando como plataforma conceptual a la teoría de la agencia, se examinan a continuación los elementos esenciales que predominan a lo largo de la cadena de la ayuda manejada a través del modelo de cooperación vertical centralizado, con el fin último de esquematizar las relaciones tejidas entre los actores de dicho modelo e identificar la estructura de incentivos que determina el comportamiento de los agentes cardinales del modelo. Del mismo modo, basados en los hallazgos de esa primera tarea, se presentarán algunas propuestas que permitan validar el carácter funcional de la ayuda manejada a través de los canales gubernamentales de la cooperación.

¹ Proyecto de grado

** Facultad: Ciencias Humanas. Escuela: Economía. Director: Diego Silva Ardila

TITLE: CHARACTERIZATION OF THE RELATIONSHIP AMONG THE ACTORS OF THE VERTICAL CENTRALIZED COOPERATION MODEL, THROUGH THE AGENCY THEORY².

AUTHOR: Lady Johanna Castillo Luna**.

KEY WORDS: International Cooperation of Development, the agency theory, incentives, vertical position, opportunism.

ABSTRACT

The International Cooperation of Development was founded with the professed purpose of becoming a tool, which from international points of view allows spaces of extraterritorial responsibility giving movement in resources from different nature generating well being into southern communities. After about a half-century of existence, being the vertical centralized cooperation model the mode of foreign aid that focuses the bulk of the funds, the international cooperation system of development is facing its most severe crisis, questioning the relevance of its actions and the efficiency of its instruments.

In regard to the importance that the international cooperation has in international relations and using as a conceptual platform the theory of the agency, It's discussed below the key elements that predominate along the chain of aid handled through the vertical centralized cooperation model, with the ultimate aim of schematize the relationships woven among the actors of that model and identify the incentive structure that determines the behavior of the cardinal agents of the model. Similarly, based on the findings of the first part, they will be presented some proposals to validate the functionality of aid handled through government channels of cooperation.

² Degree Project.

** Human Sciences Faculty. Economics School. Director: Diego Silva Ardila.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1: Conceptos y definiciones principales de la CID.....	6
1.1 Actores del Sistema Internacional de Cooperación Internacional al Desarrollo.....	8
1.2 Categorización de la Cooperación Internacional al Desarrollo.....	9
1.2.1 Según la naturaleza de la ayuda movilizada	9
1.2.2 Según el número de interlocutores participantes.....	11
1.2.3 Según la fuente utilizada para entregar la ayuda.....	12
1.2.4 Según el nivel de desarrollo de los actores.....	13
1.3 Evolución Histórica de la CID: la dupla cooperación- desarrollo y el modelo vertical centralizado.....	14
1.3.1 Evolución histórica de la CID.....	16
13.1.1 Institucionalización de la cooperación internacional al desarrollo.....	19
1.3.1.2 Crisis del Sistema de Cooperación Internacional y evaluaciones.....	20
1.3.1.3 Los objetivos del milenio y la fatiga de los donantes.....	26
1.4 Condicionalidad de la Cooperación gubernamental y discrecionalidad de los actores donantes en el modelo vertical centralizado.....	29

1.5 Modelos de cooperación vertical centralizado estadounidense europeo.....	32
1.5.1 Modelo de cooperación vertical centralizado estadounidense...	32
1.5.2 Modelo de cooperación vertical centralizado español.....	35
1.6 Cooperación vertical centralizada en América Latina	38
1.6.1 Nicaragua.....	39
1.6.1.1 Cooperación vertical centralizada Nicaragua-España...	40
1.6.1.2 Cooperación vertical centralizada Nicaragua-EUA.....	42
1.6.2 Colombia.....	43
1.6.2.1 Cooperación vertical centralizada Colombia-EUA.....	45
1.6.2.2 Cooperación vertical centralizada Colombia-España..	47
1.7 Conclusiones preliminares.....	47
CAPITULO 2: Esquematización de las relaciones gestadas entre los actores del modelo de cooperación vertical centralizado.....	50
2.1 Consideraciones preliminares.....	51
2.2 Actores del modelo de cooperación vertical centralizado.....	52
2.2.1 Actores desde el sur.....	52
2.2.2 Actores del norte.....	53
2.2.3 Determinación de las relaciones de los actores del modelo vertical centralizado.....	54
2.3 La paradoja de la cooperación.....	59

2.4 Dificultades derivadas de la estructura de relaciones del modelo.....	61
2.5 Dos ejemplos de programas de cooperación.....	64
2.5.1 Los créditos FAD en Nicaragua: un programa de ayuda condicionado a los intereses del país donante.....	64
2.5.2 Discrecionalidad en la estructuración del plan Colombia.....	66
CAPITULO 3: Propuestas para la transformación del modelo de cooperación vertical centralizado.....	70
CONCLUSIONES.....	77
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	79

Introducción

Pareciese ser que la cooperación internacional al desarrollo está condenada a arrastrar una sombra de duda acerca de su funcionalidad y eficacia en la promoción del desarrollo de los países del sur. Si bien es cierto, son numerosos los acuerdos y cumbres realizadas en el ámbito internacional con el fin de mejorar las condiciones de vida de las numerosas poblaciones azotadas por la pobreza y marginalidad, pasados los años dichos compromisos pierden vigencia y cada vez toma mas fuerza la ya conocida “fatiga de los donantes”, termino empleado para designar la acentuada reducción de los fondos movilizados para la cooperación, por concepto de ayuda oficial al desarrollo.

En sus ya aproximados 50 años de vigencia la cooperación internacional al desarrollo se encuentra sumida en su punto más crítico, se cuestionan la pertinencia de sus herramientas y la efectividad de sus políticas. Concretamente, la polémica se ha concentrado alrededor de la forma más tradicional de hacer cooperación: la ayuda externa que de manera oficial brindan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, bajo la modalidad de cooperación norte-sur gubernamental, se remite a las relaciones internacionales entre el mundo desarrollo y un mundo en vías de desarrollo.

Para muchos la evidencia es irrefutable: \$568 miles de millones movilizados por concepto de AOD, a África y hoy el país africano representativo no es más rico que hace 40 años³. Del mismo modo, recientes investigaciones realizadas por las Naciones Unidas, revelan que la situación en América Latina, en materia de avances no es muy diferente al cruento caso africano, miles de millones de dólares entregados por concepto de AOD solo para ver el fracaso tanto de las

³ Easterly, William. ¿Por qué no funciona la ayuda externa?. Revista en línea del Cato Institute. Washington. 2006. Tomado en Diciembre de 2007 de: www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2006-04-20-a.pdf.

políticas públicas como de crecimiento económico⁴.

Es ante la falta de resultados palpables, rápidos y verificables, que se ha venido reforzando el fenómeno antes mencionado, fatiga de los donantes, fenómeno caracterizado por el retroceso de la ayuda al desarrollo y la crisis del sistema de cooperación internacional al desarrollo, según Mosley⁵, alimentada en gran medida por un cúmulo de estudios que durante los últimos 15 años la han señalado como una fuente ineficaz y poco fiable para la generación de desarrollo.

Y aunque son diversos los factores que podrían entrar a explicar el declive de los montos financieros canalizados a través de la cooperación oficial, Ortiz Roa incluye en su análisis tres elementos predominantes⁶: 1) La aguda situación económica de los principales países donantes del sistema de cooperación internacional, marcada por la imperativa necesidad de los gobiernos de ajustar los desbalances en sus presupuestos públicos, 2) algunos países, tradicionalmente incluidos en la lista de países receptores de AOD, se han excluido del grupo de países elegibles, y por lo tanto recursos que anteriormente hacían parte de los flujos de AOD han sido eliminados del cálculo, tal es el caso de Israel. Y por último 3), con el derrumbe del estado de bienestar, soporte teórico sobre el cual se fundamenta la CID y su validez en la

⁴ Puerto Sanz, Luís Miguel. Muñoz, Enara Echart. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos. Revista de información y debate: pueblos. Madrid 2005. Tomado en Diciembre de 2007 de: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article278>.

⁵ Mosley, Paul. Hudson, John. ¿Ha Mejorado La Eficacia De La Ayuda?. Revista Economía Y Cooperación Al Desarrollo. Abril 1999. Tomado en Enero de 2008 de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=12445>

⁶ Ortiz Roa, Humberto. Conferencias sobre la Humanización de la Economía Global. Las Dimensiones Moral y Humana de la ayuda a la Deuda y la Cooperación Internacional. Publicado en Diciembre de 2005 en: Revista electrónica latinoamericana en desarrollo sustentable. Documento disponible en: http://vinculando.org/economia_solidaria/humanizar_economia_global/humanizacion_economia_global.html.

promoción del desarrollo de las regiones más empobrecidas, sobreviene un periodo de polémica y controversia para CID, periodo que da inicio en los años ochenta y parece no finalizara en un futuro cercano.

Los dos primeros elementos responden más a factores coyunturales, por lo tanto es de esperar que su repercusión sobre la ayuda al desarrollo, especialmente en lo concerniente a la sostenida reducción de los montos de AOD en los últimos años, sea de carácter circunstancial y sus efectos dejen de sentirse en un corto plazo. Diferente es el tratamiento que se le debe dar al tercer factor, dado que el derrumbe del cimiento teórico, que le da vida al propio concepto de la CID, supone un impacto de rango estructural, de efectos duraderos sobre la CID, ya que desafía la funcionalidad del propio sistema de cooperación al desarrollo⁷.

Característica importante de este periodo de crisis ha sido la importancia de la prueba empírica, dado que son diversos los estudios que cuestionan la capacidad transformadora de la cooperación internacional al desarrollo y de su tipología más recurrente, la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD-. Siguiendo a José Alonso, dichos estudios, valiéndose de herramientas econométricas, han intentado examinar el impacto que tiene la cooperación financiera oficial al desarrollo, en los países receptores, sobre las variables macroeconómicas consideradas relevantes⁸ –entre las cuales podríamos mencionar las tasas de ahorro, tasas de inversión, déficit corriente y público, etc.-. La mayoría de estos estudios ha coincidido al afirmar que la ayuda oficial al desarrollo, especialmente en su forma financiera, puede resultar perniciosa y que su impacto sobre el crecimiento es nulo o poco significativo.

⁷ Alonso. José Antonio. Eficacia de la Ayuda: Un Enfoque desde las Instituciones. Revista Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad. Madrid. 2005. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20Afers%2072.pdf.

⁸ Alonso, José Antonio. La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes Y Viejas Manías. Revista Instituciones y Desarrollo. Madrid. Julio de 1999. Tomado en Diciembre de 2007 de: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2675193&orden=0

Reiteramos, ha sido la cooperación vertical canalizada desde los países del norte hacia los países del sur, el principal blanco de la mayoría de las críticas. Presentado el diagnóstico, en el que aparece la cooperación internacional oficial como un instrumento de bajo impacto en las condiciones sociales de los países marginales, son múltiples los esfuerzos que han emprendido los analistas del tema de la cooperación con el fin de identificar el factor causante de semejante fracaso.

Advierte José Alonso, diversas son las conclusiones a las que han llegado dichos analistas⁹, algunos han encontrado que son los países receptores los actores responsables del bajo impacto que tiene la cooperación internacional, dado el manejo irresponsable y corrupto que sus administraciones le han dado a los fondos recibidos. Por otra parte, en una visión contradictoria, encontramos un lado crítico del norte desde el cual se afirma que es la presencia de objetivos ajenos a la agenda de desarrollo de los países del sur, la principal explicación del débil compromiso que establecen los países donantes con la cooperación.

Aunque los casos expuestos anteriormente son de fácil verificación -en la realidad los receptores hacen un uso irresponsable de los fondos y los donantes utilizan las políticas de cooperación para impulsar sus objetivos particulares-, pensar en las debilidades de la cooperación internacional al desarrollo como consecuencias de comportamientos particulares de los actores interventores en los procesos de la ayuda, supondría continuar con una búsqueda innecesaria de responsables o culpables sobre los cuales achacar los males del sistema de la ayuda.

Argumentando desde un punto de vista diferente en el examen acerca de la falta de eficacia de la cooperación internacional al desarrollo, partiremos de una hipótesis alternativa según la cual las razones que explican la falta de operatividad de la ayuda oficial se encuentran enraizadas en la configuración

⁹ Alonso, J.A. Op.cit.

misma del entretreído de relaciones gestado entre los actores participantes.

El marco de relaciones existente en la cooperación oficial, caracterizado por la verticalidad, la incertidumbre y las asimetrías informativas, proveen a los actores interventores de estímulos inadecuados que propician comportamientos oportunistas que difuminan la capacidad transformadora de la ayuda. Un análisis en torno a las falencias que de manera directa afectan el desenvolvimiento de la cooperación oficial, debe contemplar obligatoriamente estos factores de carácter institucional que condicionan la efectividad de las políticas de cooperación.

1. Conceptos y definiciones principales

La Cooperación Internacional al Desarrollo –en adelante CID-, a pesar de ser un fenómeno de reciente configuración, es reconocida actualmente como un rasgo permanente y fundamental de las relaciones internacionales contemporáneas. Tradicionalmente se han asociado sus preceptos con el concepto de ayuda al desarrollo, con lo que hacemos referencia a una movilización o intercambio de recursos de índole técnico o financiero entre dos o más regiones, por medio de acuerdos concesionales.

En consideración a la diversidad de intereses de carácter político, económico y solidario que convergen en el sistema de la ayuda, partiremos de una noción más amplia de la CID. En un concepto elaborado por la autora del presente trabajo, se entiende la cooperación internacional como un agregado de acciones y esfuerzos, alimentados por una dualidad de intereses de índole político, económico y filantrópico, a través de los cuáles se intenta conciliar y armonizar distintos propósitos. Entender la Cooperación como un proceso unidireccional de “beneficios”, en el que un donante desembolsa hacia un receptor un flujo de recursos, significa cercenar en extremo la compleja dinámica que envuelve a la CID.

El término “cooperación”, encierra reciprocidad, complementado con “internacional” se indica que es un intercambio en el plano extraterritorial. Concretando, la CID es un proceso, que desde el plano internacional incluye y trasciende lo político, lo comercial, lo económico, lo solidario y filantrópico, generando beneficio mutuos. Aunque confluyen en ella un sinfín de intereses y objetivos, para que exista cooperación, se necesita el reconocimiento y supremacía de un interés común; apoyar el desarrollo económico y social de las naciones marginadas del globo, se supone es el objetivo que reconcilia los intereses de los países y organismos participantes de la CID.

Siguiendo Unceta¹⁰, en la práctica el accionar de la CID se basa en la transferencia de recursos a los países en desarrollo con el propósito de apoyar su política fiscal y complementar sus capacidades básicas. Esta dinámica, nos permite reconocer la existencia obligatoria de dos actores cardinales, un ente donante –que puede ser una organización no gubernamental, un organismo internacional o una nación- y un agente receptor.

Aunque lo anterior resulta sencillo de entender, Sanahuja afirma el sistema internacional de cooperación se caracteriza por ser heterogéneo y de carácter descentralizado¹¹. En él se congregan un sin fin de instituciones de diversa naturaleza que hacen uso de una variedad de herramientas para alcanzar sus cometidos. Del mismo modo, la cooperación internacional al desarrollo, a lo largo de su existencia, ha sido objeto de grandes transformaciones que han supuesto importantes cambios en sus fundamentos e instrumentos.

Dado lo anterior, y para efectos interpretativos del presente documento, resulta conveniente iniciar con una guía introductoria que nos permita hacer una primera aproximación a nivel conceptual, al tema de la cooperación internacional. Posteriormente, pasaremos a revisar la evolución histórica de la CID resaltando aquellos aspectos a saber, de mayor relevancia.

¹⁰ Unceta, Koldo. El sistema de cooperación frente a la crisis del Desarrollo. Revista de economía crítica. Madrid. 2003. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Unceta%20Koldo.PDF

¹¹ Sanahuja, José Antonio. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Una Aproximación a sus Actores e Instrumentos. Centro de Investigación Europa-España-América, CIDEAL. Madrid. 1999.

1.1 Actores del Sistema Internacional de Cooperación Internacional al Desarrollo

Llamaremos Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo al entramado de relaciones establecidas por las naciones, regiones, organismos multilaterales, agencias estatales de desarrollo, miembros de la sociedad civil e instituciones no gubernamentales, que a través del uso de diferentes instrumentos, herramientas y fuentes, permiten una movilización de fondos o recursos hacia los países del Sur y participan de los flujos de beneficios que se desprenden de dicha actividad.

Como es lógico, en toda *relación*, deben existir como mínimo dos actores; de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existen básicamente dos tipos de actores en la cooperación internacional: usuarios o beneficiarios y fuentes. Con usuarios o beneficiarios el PNUD hace referencia, a la parte involucrada en la relación que percibe la totalidad o la mayor parte de las “ganancias”. Por otra parte, con el término “fuente” se hace alusión al actor encargado de suministrar los recursos de los que se nutre la CID.

De acuerdo con el concepto de cooperación internacional al desarrollo consignado en párrafos anteriores, no estamos ante un proceso de desembolso unidireccional de beneficios, por lo tanto es importante resaltar que en la dinámica de la CID se “desprenden ganancias” ajenas al objetivo de contribuir al desarrollo de los países del sur. En lo que sigue, utilizaremos las expresiones donante y receptor para categorizar los dos actores cardinales de la CID, dejando en claro que no estamos haciendo una clasificación entre la parte beneficiada de la relación y la que asume la totalidad de los costos.

1.2 Categorización de la Cooperación Internacional al Desarrollo¹²

Es necesario mencionar que la cooperación internacional al desarrollo admite cierta categorización o clasificación, obedeciendo a los diferentes niveles en que sea entregada o recibida, o dependiendo del criterio bajo el cual sea analizada. Entender las distintas maneras en que puede presentarse la CID, nos advierte acerca de la variedad de herramientas y modalidades que enriquecen el contenido de sus acciones. A su vez, nos permite introducir la definición del tipo de cooperación que será examinado en el presente trabajo, la cooperación norte-sur y construir el concepto de lo que en adelante llamaremos modelo de cooperación vertical centralizado.

Tomaremos como referente la clasificación incluida en El Manual de Gestión para la Cooperación, no obstante no seguiremos estrictamente dicha clasificación, agregando categorías diferentes de acuerdo a los criterios aclarativos necesarios para el desarrollo del trabajo.

1.2.1 Según la naturaleza de la ayuda movilizada

Bajo este criterio analizaremos la CID de acuerdo a las propiedades de los recursos movilizados. Según esta clasificación la cooperación puede ser: económica, financiera o técnica.

La cooperación económica se relaciona con los procesos de intercambio ligados a los flujos comerciales o de capital, por consiguiente los objetivos a perseguir son netamente económicos. Según el Manual para la Gestión de la

¹² Muchos de los conceptos consignados en esta sección fueron extraídos de El Manual para la Gestión de la Cooperación Internacional, documento elaborado conjuntamente entre el Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).

Cooperación Internacional¹³, es cooperación económica todo esfuerzo realizado entre uno o más países, tendiente a facilitar los procesos de integración comercial internacionales a través del establecimiento de acuerdos y tratados que fomenten la competencia en los mercados mundiales y que potencien las actividades productivas de los actores participantes.

Por otra parte, la cooperación financiera hace alusión a la movilización de recursos de carácter monetario, precedida por los países con alta capacidad económica a través de la concesión de créditos, préstamos o donaciones. Esta cooperación se encuentra particularmente vinculada a las instituciones de carácter supranacional –entre las cuales cabe mencionar el FMI o para América Latina el BID- que promueven la ejecución de programas de asistencia global al desarrollo.

La cooperación financiera puede ser reembolsable o no reembolsable. Cuando es reembolsable se ejecuta a través de la modalidad de créditos blandos o concesionales, por lo tanto se manejan tasas de interés y plazos más favorables que bajo las condiciones financieras habituales. Por otra parte, cuando es no reembolsable aunque no implica una devolución o reintegro formal de los recursos, la disposición de lo donado queda sujeta a ciertos requisitos y precisiones que limitan la discrecionalidad de los receptores.

En cuanto a la cooperación técnica, el manual para la gestión de la cooperación internacional¹⁴ la define como la transferencia de habilidades, experiencias y conocimientos que hace un país, región u organismo multilateral, que posee reconocidas destrezas en determinadas áreas, con el ánimo de apoyar el desarrollo social y económico de los países con un menor desarrollo en dichas áreas. La Cooperación Técnica se materializa a través de la asistencia a programas de desarrollo social por medio de apoyo profesional,

¹³ PNUD. CINDA. Op.cit.

¹⁴ Manual para la Gestión de la Cooperación Internacional. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). 1992.

capacitaciones, transferencia de plataformas tecnológicas, asesoramiento y becas, etc.

1.2.2 Según el número de interlocutores participantes

Se destacan dos expresiones a saber: cooperación bilateral y multilateral. La asistencia internacional bilateral es el tipo de ayuda al desarrollo que se lleva a cabo entre dos países a través de sus embajadas y con la participación de las entidades encargadas de coordinar las actividades de la cooperación en los respectivos países. Normalmente se ejecuta sobre la base de convenios o acuerdos marco que estipulan minuciosamente los alcances, usos y métodos de control de los recursos.

Por otra parte, la cooperación multilateral corresponde con la movilización de recursos llevada a cabo por organismos o instituciones internacionales (entre las que podemos mencionar al PNUD, UNICEF, FMI, BID, Unión Europea, FAO) que cuentan con la participación de países con intereses políticos, económicos y sociales afines que definen un compromiso internacional específico bajo el cual se desarrollan las actividades de la institución.

Bajo la modalidad multilateral la cooperación se convierte en un instrumento coordinado y articulado por una institución que condensa los intereses de sus países miembros. Usualmente los organismos de carácter multilateral ejecutan los programas con recursos propios o con recursos provenientes de los países integrantes.

1.2.3 Según la fuente utilizada para entregar la ayuda

Es esta la clasificación más general que se tiene de la CID. Este criterio analítico hace referencia a las categorías usadas por las fuentes para entregar recursos, independientemente de la naturaleza de los mismos. Los tipos más comunes son: AOD, cooperación descentralizada y cooperación no gubernamental.

Según los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, es AOD todo desembolso de crédito o donación, ejecutado desde los gobiernos estatales o en su defecto desde sus agencias oficiales, destinado a los países en desarrollo con el propósito fundamental de aumentar el bienestar social y económico de sus poblaciones. Siguiendo nuevamente los lineamientos de la OCDE, también es contabilizada como AOD la cooperación entregada por las instituciones de carácter multilateral que cumple con dos condiciones en particular: 1) el objetivo primordial de los proyectos y programas implementados con los recursos transferidos es promover el desarrollo económico y social de los países del sur, y 2) los flujos canalizados –si son reembolsables- son de carácter concesional y como mínimo un 25% debe ser de naturaleza no reembolsable.

En contraste con la AOD, la cooperación descentralizada es la ayuda al desarrollo ejecutada por fuentes diferentes a las oficiales; tal y como el término lo indica se trata de una cooperación no central, en donde intervienen actores de variada naturaleza como administraciones subestatales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones no gubernamentales, etc, cabe resaltar la característica más importante de este tipo de cooperación es su cercanía a la ciudadanía.

1.2.4 Según el nivel de desarrollo de los actores

Bajo este criterio analítico, la cooperación es examinada según el nivel de desarrollo de los interlocutores. Tomando como referencia nuevamente el Manual para la Gestión de la Cooperación Internacional del PNUD y CINDA esta clasificación admite los siguientes tipos: CID horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo -en adelante CPTD- y CID norte-Sur o vertical.

Se reconoce como cooperación horizontal la ayuda al desarrollo aportada por los países emergentes con el fin de apoyar las economías y políticas sociales de las naciones con un grado de desarrollo similar al suyo. Siguiendo los lineamientos del Directorio de Cooperación Técnica Internacional¹⁵, la CID horizontal es en esencia cooperación técnica de doble sentido, ya que como se realiza entre países de igual nivel de desarrollo implica un intercambio y transmisión de conocimientos y tecnologías, es decir los estados participantes de la CPTD pueden asumir tanto el papel de donantes como de receptores al ofrecer asistencia técnica en proyectos que en su propios países resultaron exitosos.

Como su nombre lo indica, la cooperación norte-sur o vertical es la cooperación entregada por países desarrollados a los países pobres o en el mejor de los casos en vías de desarrollo. Esta modalidad de cooperación es la de mayor arcaísmo en la historia de la ayuda externa al desarrollo, es de por sí el principal referente histórico de la CID y el eje central del paradigma de cooperación centralizado.

Unceta plantea que en originariamente los procesos de cooperación vertical, que encontraron su impulso inicial durante el periodo de descolonización¹⁶,

¹⁵ CNDNA. Directorio de Cooperación Técnica Internacional. Tomado en Junio de 2008 de: www.cndna.gov.ve/Agencias/Documentos/manual.doc

¹⁶ Unceta. Op.cit

consistían básicamente en la reproducción en los países del sur, de los modelos de crecimiento que tan exitosamente habían funcionado en los prósperos países del Norte. En la génesis de la CID, configurada la dupla Cooperación-Desarrollo, el modelo vertical de ayuda externa se establecía como la única manera de hacer cooperación, un modelo no ajeno a múltiples críticas y objeciones.

Vale decir, el término vertical –o norte-sur-, más que hacer una diferenciación entre el grado de desarrollo de los actores participantes de la CID, ilustra a cabalidad la verdadera naturaleza de esta tipología de ayuda al desarrollo: las políticas que en concreto ejecutan las agencias, organismos e instituciones de la cooperación norte-sur, promueven un marco de relaciones particularmente verticales y rígidas, donde existen ciertos principios de condicionalidad que imponen una clara jerarquización entre donantes y receptores.

Para entender y visualizar de manera clara lo dicho anteriormente es necesario revisar la evolución histórica de la CID desde sus inicios hasta la actualidad, resaltando aquellos aspectos de mayor relevancia. En la siguiente sección llevaremos a cabo esta tarea, teniendo en cuenta que del universo de formas de hacer cooperación centraremos nuestro análisis en el modelo vertical centralizado, modalidad de ayuda externa que ocupara nuestra atención a lo largo de la presente reflexión.

1.3 Evolución Histórica de la CID: la dupla cooperación- desarrollo y el modelo vertical centralizado

Tradicionalmente se entiende como modelo de cooperación vertical centralizado la movilización oficial de recursos, que regida por ciertos principios de condicionalidad, incentivan una alta discrecionalidad de los donantes y limitan la participación de los receptores en los procesos de cooperación. Esta es la visión que, por ejemplo, consigna Inmaculada Gonzáles en su libro la

Cooperación Educativa ante la Rebeldía de las Culturas¹⁷, libro en el que hace una dura crítica a este modelo al afirmar que es la rigidez en las relaciones donante-receptor la principal causa del fracaso de las políticas de cooperación que han intentado aliviar la situación de marginalidad de los países del sur.

Aunque compartimos la anterior afirmación es importante tener claridad conceptual de que entendemos por modelo de cooperación vertical centralizado¹⁸. Teniendo en cuenta la clasificación de la CID que presentamos en la anterior sección, diremos que en el modelo vertical centralizado según la naturaleza de la ayuda movilizada, la cooperación puede ser técnica, financiera o económica; según el número de interlocutores participantes, puede ser bilateral¹⁹ o multilateral; según la fuente utilizada para entregar la ayuda, la cooperación es básicamente AOD; y por último, según el nivel de desarrollo de los actores participantes evidentemente es cooperación norte-sur.

Hechas estas precisiones, arranquemos con la revisión de la historia de la Cooperación Internacional al Desarrollo, teniendo en cuenta que el principal objetivo de dicha revisión es analizar los principales rasgos que definen a la cooperación norte-sur y en general al modelo centralizado de ayuda al desarrollo.

¹⁷ Gonzáles, Inmaculada. La cooperación educativa ante la rebelión de las culturas. EPALA Editorial. 2005. Extraído en Mayo de 2008 de: <http://books.google.com.co/books?id=eqhVyVBs8XQC&printsec=frontcover#PPP1,M1>.

¹⁸ Se construye en el presente documento un concepto propio de lo que se entiende por modelo de cooperación vertical centralizado, partiendo principalmente de la tesis de Inmaculada Gonzáles.

¹⁹ Aunque la cooperación operada a través del modelo vertical centralizado puede ser bilateral o multilateral, centraremos nuestro estudio en la bilateral, examinando la dinámica de la cooperación manejada a través de las denominadas agencias oficiales de desarrollo.

1.3.1 Evolución Histórica de la CID

Existen tantas teorías para abordar conceptualmente los fenómenos internacionales, como para analizar la razón de ser y la evolución de la CID. Afirma Ortiz, a pesar de la diversidad de análisis que se pueden tejer en torno al tema de la cooperación, existe unidad de criterio frente a la siguiente aseveración: los primeros esfuerzos de carácter internacional que se pueden categorizar como CID tienen por motor principal los cambios provocados por las dos guerras mundiales y los procesos de descolonización iniciados a finales de los años cuarenta del siglo XX en el continente Africano, Asiático y algunos países de Latinoamérica²⁰.

El periodo histórico en cuestión –años cincuenta- marca el inicio de una reconfiguración de las relaciones internacionales, derivada de la guerra fría que enfrentó a los dos grandes poderes económicos y políticos de la época: EUA y la URSS. Al mismo tiempo, terminaba la II Guerra Mundial, Europa no tenía camino diferente al de la reconstrucción, tarea ejecutada con el apoyo financiero de EUA a través del Plan Marshall, programa que constituye el primer ejercicio formal de Cooperación internacional. A grandes rasgos se trataba de un tipo de ayuda externa muy particular, cooperación norte-norte.

Coincidente al cambiante contexto político del periodo analizado, es para esta época que empieza a hacerse evidente la desigual situación que en materia económica y social separaba al mundo en dos bandos: un norte prospero y económicamente productivo y un sur con altas tasas de desempleo, primordialmente agrícola y poco especializado, con poblaciones analfabetas y condenadas a la marginalidad.

Recapitulando tenemos: 1) el interés político de las dos superpotencias de la época por mantener y aumentar sus áreas de influencia en las excolonias, 2) un programa de cooperación internacional evidentemente exitoso, llamado Plan

²⁰ Roa Ortiz. Op.cit

Marshall, que a través de la movilización de recursos monetarios permitió la rápida recuperación de una destruida Europa terminada la II Guerra Mundial, 3) según la taxonomía de la teoría desarrollista imperante, un mundo “subdesarrollado” que precisaba de ingentes cantidades de capital que posibilitarían, siguiendo el ejemplo del exitoso Plan Marshal, su desarrollo socioeconómico.

Plantea José Alonso, la base teórica que respaldó la idea de transferir recursos de diferente naturaleza –técnica y financiera- hacia las regiones marginadas del globo, proviene de la asociación entre subdesarrollo, atraso productivo, escasez de recursos y ausencia de innovación²¹. Emergía una herramienta, que desde el plano ideal fue diseñada con el animo de apartar a las naciones subdesarrollados de su atraso, situándolas en la senda de crecimiento y prosperidad ya recorrida por aquellos países que se convertirían en la fuente de recursos de la que se nutriría dicha herramienta.

Así, durante aproximadamente 20 años, la CID continuó evolucionando en su ordenación y alcance, sin que sus premisas y presunciones reflexivas sufrieran modificación importante. Siguiendo los planteamientos de Juan Pablo Lallende²², la consolidación de la tesis Keynesiana y su más importante derivación el Estado de Bienestar, jugaron un papel primordial en la aparente estabilidad de la CID en este lapso de tiempo. Si el desarrollo era el resultado de una acción consciente y planeada liderada por los poderes públicos, poderes representados en primera instancia por el Estado, entonces la CID y la

²¹ Alonso, José Antonio. La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes Y Viejas Manías. Instituto. Internacional de Gobernabilidad de Cataluña 2000. Tomado en diciembre de 2008 de: www.iigov.org/id/index.drt?edi=189696.

²² Prado, Lallende, Juan Pablo. La Dimensión Ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo, Entre la Solidaridad y el Poder en las Relaciones Internacionales. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. Tomado en diciembre de 2007 de: www.iadb.org/etica/Documentos/pra_ladim.pdf.

OAD, su genealogía mas recurrente durante esta época, no eran si no el reflejo de la importancia que a nivel internacional tenían las instituciones públicas en el fomento y promoción del bienestar humano.

13.1.1 Institucionalización de la Cooperación Internacional al Desarrollo

Las circunstancias anteriormente expuestas, facilitaron la institucionalización de la CID a través de la creación de organismos de carácter internacional, que se convertirían en los canales encargados de administrar y ejecutar la cooperación norte-sur. En particular, hacemos referencia a la fundación de instituciones del tipo de las Naciones Unidas, creada en los años sesenta con el propósito de apoyar el desarrollo económico y social de los estados, o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, cuya función principal es la promoción de la cooperación económica.

Lallende resalta el establecimiento de organismos financieros que desde la palestra internacional se encargarían de garantizar una estabilidad monetaria que permitiría un libre flujo del comercio exterior mundial²³, instituciones del tipo de FMI y el Banco Mundial, ambas fundadas en 1944 en la conferencia de Bretton Woods. El FMI y el Banco Mundial, entidades multilaterales que cuentan con personería jurídica internacional, tienen como función fundamental fomentar la cooperación financiera e impulsar el crecimiento del comercio internacional.

Como veremos más adelante, desde su creación estas entidades se han encargado de la formulación de políticas de ayuda al desarrollo ajustadas según parámetros coherentes con las premisas del pensamiento hegemónico de cada época, lineamientos que han terminado por atar los flujos de la cooperación norte-sur según la ideología o deseos de los países industrializados. Dicha situación ha permitido una alta discrecionalidad de los

²³ Lallende. Op.cit

donantes de CID, característica esencial del modelo de cooperación vertical centralizado.

Siguiendo con el examen del proceso de institucionalización del sistema de CID, no podemos obviar dos acontecimientos de gran relevancia: 1) los precedentes de lo que vendría a ser la cooperación no gubernamental a través de la fundación de las primeras ONG's y 2) la estructuración de la cooperación bilateral norte-sur a través del desarrollo de las agencias oficiales de los estados donantes, siendo USAID, agencia Estadounidense de cooperación, la de mayor tradición y transcendencia. Dado que en el presente ejercicio monográfico nuestro análisis se centrara en la cooperación norte-sur y por ende en el modelo vertical centralizado, ahondaremos en el estudio de las agencias oficiales de cooperación.

Las agencias oficiales de cooperación dependen directamente de sus gobiernos; a pesar que en la mayoría de los casos aparecen como entidades autosuficientes e independientes de los grandes poderes estatales, es innegable que sus prioridades son fijadas en concordancia a las exigencias del país al que pertenecen. Dado lo anterior su función se resume a la coordinación y conducción de la AOD, sin perder de vista los intereses y tendencias ideológicas de la en ultimas, nación donante. Del mismo modo, los países receptores agencian en instituciones oficiales la gestión de los recursos de la ayuda externa, aunque dado el carácter vertical de la cooperación así manejada, las agencias del sur quedan a merced de las condiciones estipuladas por los organismos del norte.

Por otra parte, los años sesenta también marcan los inicios de la Ayuda Oficial al Desarrollo, implícitamente cooperación vertical que puede ser entregada por la vía multilateral o bilateral²⁴. Tal y como afirma Inmaculada González²⁵, la

²⁴ La Ayuda oficial al Desarrollo puede ser canalizada a través de las agencias oficiales de los países donantes o ser entregada directamente a los organismos multilaterales de cooperación, que según lineamientos preestablecidos serán los encargados de distribuirlas a los países del sur.

AOD, fiel instrumento de la cooperación norte-sur, desde su nacimiento se ha caracterizado por una alta condicionalidad que no es otra cosa que el reflejo de la voluntad del donante y la ausencia total de principios de colaboración mutua.

En este orden de ideas, se hace evidente que los procedimientos de las políticas de ayuda de la cooperación norte-sur, ya sea bajo la modalidad multilateral –a través de los organismos supranacionales-, o bilateral –a través de las agencias de desarrollo nacional-, siempre se han diseñado desde los países donantes, siendo estos los encargados de decidir hacia donde, como y por que cooperar, quedando los países al margen del diseño y desarrollo de las etapas mas importantes de los procesos de cooperación.

1.3.1.2 Crisis del Sistema de Cooperación Internacional y Evaluaciones Empíricas de la Eficacia de la AOD.

Entre los años 50's y los 80's dominó una visión complaciente de la CID, no existían dudas acerca del positivo impacto que sobre el desarrollo de los países del sur, se suponía, tenía la inyección de recursos externos. Siguiendo el planteamiento de José Alonso, dicha visión queda en entredicho en el momento mismo que empieza a reinar el paradigma liberal²⁶. La hipótesis que reemplazo las premisas del pensamiento keynesiano era sencilla de entender: si el bienestar social y el progreso de las sociedades es de por si un resultado súbito y natural del libre juego del mercado, ese compromiso internacional con el desarrollo de los “países del sur” que se hacía público a través de la CID, más que innecesario era completamente cuestionable en aras de la renovaba arquitectura económica.

²⁵ Gonzáles, Inmaculada. Op.cit

²⁶ La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes Y Viejas Manías. Revista Instituciones y Desarrollo. Madrid. Julio de 1999. Tomado en Diciembre de 2007 de: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2675193&orden=0

José Alonso Antonio cita en su trabajo a Peter Bauer, ferviente detractor de la tesis del círculo vicioso de la pobreza²⁷, expone en su libro *Critica de la Teoría del Desarrollo* que la CID lejos de impulsar el desarrollo económico puede llegar a representar un obstáculo para el mismo. Bauer afirma que la ayuda externa no constituye un factor indispensable en el desarrollo de los países del sur, países que él opta por llamar pobres, ya que la experiencia histórica nos enseña que aquellos países que actualmente son “desarrollados” consiguieron salir de la pobreza sin la movilización de recursos externos. Sin la ayuda externa, dichos países lograron desarrollarse por que es el libre mercado y no la intervención externa el mejor medio para alcanzar estos propósitos. Este es un ávido ejemplo de los cuestionamientos que para los años 80 empiezan a publicar distinguidos académicos.

Otro economista, de gran reconocimiento mundial, que cuestiona la eficacia y conveniencia de la CID es Friedrich Hayek²⁸, gran predicador de las bondades auto reguladoras del mercado. Para este economista es el mercado el que provee las condiciones necesarias para la conquista del desarrollo, presentado la ayuda externa como no funcional ya que imposibilita el libre despliegue del capitalismo, motor principal del crecimiento económico que sería a su vez generador de desarrollo.

El periodo de crisis de la CID, caracterizado esencialmente por el retroceso de los fondos movilizados por concepto de AOD marca también el inicio de una

²⁷ La tesis del círculo vicioso de la pobreza es otra versión del ya mencionado enfoque del gran empujón (Big Push), según el cual los países del sur no consiguen desarrollarse debido a sus bajos niveles de ahorro lo cual imposibilita en sus economías, tasas de inversión que impulsen el desarrollo. La solución vendría dada por una transferencia de recursos financieros externos.

²⁸ Para un examen más profundo del planteamiento de Hayek y de la influencia del pensamiento neoliberal en el desarrollo de la Cooperación Internacional, véase Ortiz Roa, Humberto en: *Las dimensiones moral y humana de la ayuda a la deuda y la cooperación internacional*.

serie de estudios que intentaban examinar la eficacia real de la cooperación²⁹. De la diversidad de estudios se destaca el llevado adelante por Boone³⁰, quien en 1996 concluye “que la ayuda, medida por la mejora en los indicadores del desarrollo humano, no incrementa significativamente la inversión, ni beneficia a los pobres, aunque sí aumenta el tamaño del sector público”. Boone llegó a esta conclusión después de analizar el impacto que, en los países receptores, tiene la Ayuda al Desarrollo sobre el ahorro, la inversión y otros indicadores fundamentales de desarrollo.

De esta generación de trabajos, más fiables y concluyentes a medida que se iban perfeccionando las herramientas de investigación empírica como la econometría, Jose Antonio Alonso resalta cabe el trabajo adelantado en 1998 por Griffin³¹, investigador que introduce el término fungibilidad dentro de la taxonomía de la CID. Griffin intentó determinar el impacto que tiene la AOD sobre el ahorro domestico afirmando que los recursos de la cooperación incentivan el consumo domestico y no la inversión como usualmente se aseguraba.

²⁹ Los estudios empíricos acerca del impacto de la cooperación, han tenido que sortear la dificultad derivada de la poca disponibilidad de datos, por lo que la cooperación internacional se ha examinado casi que exclusivamente en la forma de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que según los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hace referencia a los desembolsos netos de créditos en condiciones financieras favorables y donaciones que tengan como objetivo primordial el desarrollo económico y social del país oficial. Usualmente las bases de datos sobre AOD, incluyen únicamente la AOD de carácter gubernamental.

³⁰ Cita de Boone tomada textualmente de: Paul Mosley, John Hudson. ¿Ha Mejorado La Eficacia De La Ayuda?. Revista Economía y Cooperación al Desarrollo. Revista European Economics. Tomado en Diciembre de 2008 de: dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=12445-13k.

³¹ Cita de José Antonio Alonso tomada textualmente de: En la Eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo: Evaluación de la Ayuda. Civitas Ediciones, S.L . 1999. Madrid. Tomado en Febrero de 2008 de: <http://www.unagaliciamoderna.com/eawp/eawp.asp?qsa=ES&qsb=1&qsc=8&qsd=136>.

Según José Alonso, los resultados del análisis de Griffin sugieren que de cada dólar de ayuda que se recibe, alrededor de 75 centavos va dirigido al consumo y los 25 restantes a engrosar la inversión³². Según esto, la cooperación lejos de apoyar el desarrollo económico de los receptores solo tendría un impacto negativo sobre variables macroeconómicas como la inflación, distorsionando el normal funcionamiento del mercado.

Cabe resaltar, las bases de datos de la gran mayoría de los estudios empíricos desarrollados con el objetivo de analizar la eficacia de la CID, corresponden con cifras de tipologías de cooperación claramente gubernamentales, en particular estos análisis han gravitado en torno al estudio de la AOD. En términos generales, podemos afirmar que, dada la disponibilidad de datos, estos trabajos han examinado la cooperación que brindan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo: cooperación norte-sur, que se remite a las relaciones internacionales entre el mundo desarrollo y un mundo en vías de desarrollo.

Por otra parte, el común denominador de las investigaciones empíricas surgidas a finales de los años 80's, entre las cuales podemos mencionar las adelantadas por Boone, Dollar y Burnside y el Banco Mundial, ha sido el señalar a los países receptores como los principales culpables del bajo impacto que tiene la AOD en sus economías. Siguiendo a José maría Larru, existía unanimidad en torno a cierto aspecto: para muchos analistas, era el problema de fungibilidad, definida como la capacidad que tiene el receptor de desviar los fondos movilizados a través de la cooperación hacia destinos diferentes a los efectivamente pactados, el principal causante de la baja eficacia de la AOD³³.

³² Alonso, José Antonio. Nuevas Direcciones en la Política de Ayuda al Desarrollo. Revista de Economía Mundial (Magazine of World Economy (ies). 2001. Tomado en Enero de 2007 de: www.bvcooperacion.pe/documentos/20080526163447_Nuevas_direcciones_en_la_politica_de_ayuda_al_desarrollo.pdf

³³ Larru, Jose maría. ¿La ayuda externa reduce la pobreza?. Artículo presentado por la

De manera concreta, los resultados de estos estudios sugerían que los modestos resultados de la CID, particularmente de la AOD movilizada a través de cooperación norte-sur, eran consecuencia directa de la “alta discrecionalidad” que poseen los receptores dentro del sistema de cooperación internacional y su capacidad de destinar los fondos a otras actividades diferentes a las acordadas en los proyectos y programas de desarrollo³⁴. Dado el diagnóstico, era necesario adelantar ciertas reformas que consiguieran limitar la libertad que en el uso de los fondos tenían los beneficiarios del sistema de cooperación.

Estas reformas marcan el principio de una etapa de condicionalidad de la ayuda, con lo que hacemos alusión al periodo que da inicio en los años 80’s en el que el país receptor se comprometía con la puesta en marcha de políticas macroeconómicas “correctas” de acuerdo a un plan estructural diseñado por el FMI. Estas políticas macroeconómicas hacían referencia principalmente a: apertura comercial, déficit público y comercial, inflación, calidad institucional. Etc.

Sin embargo, estas condicionalidades no lograron reducir la fungibilidad de los fondos movilizados por concepto de AOD. Como dice José Alonso Antonio, dado el fracaso de esta reforma, el Banco Mundial propone a finales de los años noventas no destinar los fondos de la CID, -especialmente los movilizados por concepto de AOD- hacia aquellos países que se comprometan con ciertas condicionalidades ex post, si no por el contrario, sugiere a los países donantes y las organizaciones gubernamentales dirigir la ayuda solo a aquellos países que reúnan ciertos requisitos, los mismos que comprometían de antaño a los

Universidad de San Pablo-CEU. 2006.

³⁴ Alonso, José Antonio. El Desarrollo como un proceso abierto al aprendizaje. Revista de Economía Mundial (Magazine of World Economy (ies). 2004. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ief.es/investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2008_21FebreroDocumento.pdf.

países receptores con ciertas políticas macroeconómicas. Es decir, inicia un periodo de condicionalidades ex ante en la CID, que en particular afectaba a la cooperación norte-sur.

En gran medida, las condicionalidades ex ante, encontraron inspiración en una investigación adelantada por Dollar y Burnside en 1997³⁵. En esta investigación se proponía un modelo econométrico, en el que se relacionaba el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, con variables que incluían tanto la AOD, como las ya mencionadas “buenas políticas”. Se utilizaron datos de 56 países –de América Latina, África y Asia- de ingresos medios e ingresos bajos.

Mediante un análisis de regresión aplicada a una serie de datos se obtuvieron principalmente tres conclusiones de gran trascendencia: 1) El impacto de la Ayuda sobre el crecimiento es más importante en un ambiente político bueno, 2) No hay relación significativa entre ayuda y crecimiento y 3) La política parece ser más importante para la eficiencia de la ayuda en los países de bajos ingresos.

A pesar de las particularidades y distintas metodologías de las investigaciones aquí citadas, los resultados obtenidos a través del tratamiento empírico de la CID, indican que el impacto de la ayuda al desarrollo, particularmente de la movilizadora a través de la Cooperación Norte-Sur en forma de AOD, es poco significativo, casi que desdeñable, no se puede responder de manera certera si la ayuda al desarrollo es un arma útil de combate para la pobreza.

³⁵ Paul Mosley, John Hudson. Op.cit

1.3.1.3 Los objetivos del milenio y la fatiga de los donantes: la paradoja contemporánea del sistema internacional de cooperación internacional

A la par de la sombra de desconfianza que sobre la eficacia de la cooperación internacional imponía la evidencia acumulada en el campo académico, los indicadores globales de desarrollo de los pueblos del sur receptores de cooperación, no mostraban cambios significativos en relación a la cantidad de recursos movilizados. Para el 2005 por ejemplo, en el informe presentado por el Banco Mundial adelantado por Chen y Ravallion, se advertía al mundo acerca de lo poco que se había reducido la pobreza mundial desde los años 90's.

Aunque las cifras presentadas por el Banco mundial son la exposición técnica del drama que padecen más de 3.000 millones de personas en el mundo, el intento sistemático más importante, promovido desde la palestra internacional, por condensar y cuantificar metódicamente la situación de privación material en el que vive una buena parte del planeta se encuentra definido por la Cumbre del Milenio, reunión realizada en el año 2000 bajo el abrigo de las Naciones Unidas.

Corolario de la cumbre fue la declaración del milenio, documento elaborado con la participación de 189 países e instituciones de carácter público y privado - donde se dejó sentir el mayor peso de las naciones primer mundistas-, en el que se precisaba una agenda de objetivos claros y cuantificables que condensaban de manera integral todas aquellas tareas pendientes en materia de desarrollo. Dentro de la agenda de desarrollo se establecieron ocho objetivos, que bajo la modalidad de indicadores que para empezar, comprometían a las naciones firmantes con ciertas metas que debían ser alcanzadas en el horizonte del año 2015.

No obstante, faltando solo siete años para dar finalización al plazo concedido y

movilizados millones de dólares por concepto de Cooperación al desarrollo³⁶, más de la mitad de los países considerados como subdesarrollados se han declarado incapaces de cumplir con las metas planteadas para el 2015. Esta afirmación, encuentra sustento en el informe publicado por el Banco Mundial en el año 2005, trabajo que ya hemos citado en el presente escrito.

Para ilustrar rápidamente lo anterior tomaremos como referencia la situación del primero de los objetivos del milenio. Para este objetivo la comunidad internacional se comprometía con la reducción de la pobreza mundial en el año 2015 a la mitad con respecto a las cifras recogidas para 1990. Según las estimaciones de Chen y Ravallion³⁷, en las que se hacían proyecciones de la evolución de la pobreza mundial para el año 2015, solo dos regiones del mundo subdesarrollo lograrían alcanzar este objetivo: el este y el sur de Asia. El resto de las regiones: Latinoamérica, Oriente Medio, sur de Asia, y el continente Africano no solo no cumplirían la meta sino que estarían lejos de alcanzarla.

En el caso particular de Latinoamérica y el Caribe, región que en 1990 tenía el 11,3% de su población bajo la línea de pobreza, de seguir la tendencia actual tendría para el 2015 casi tanta pobreza relativa por reducir que en el año tomado como base, el 10% de su población continuaría viviendo bajo el indicador estándar internacional de línea de pobreza³⁸. Esta situación se repite

³⁶ Aunque desde mediados de los noventa el termino fatiga de los donantes ha ganado terreno en la taxonomía de la cooperación internacional, después de firmada la declaración del milenio, por un corto periodo esta tendencia termino por revertirse. Solo en el 2004 el monto de la asistencia oficial para el desarrollo de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) llegó a 79.512 millones de dólares corrientes en 2004, cifras récord tanto en términos nominales como reales.

³⁷ Chen, Shaohua. Ravallion, Martin. How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?. World Bank Research Observer. 2004. Disponible en: http://works.bepress.com/martin_ravallion/5.

³⁸ Chen. Ravallion. Op.cit

para cada uno de los 7 objetivos restantes, lo cual pone en evidencia el fracaso a nivel macro de la totalidad de las políticas de cooperación desarrolladas en torno a la declaración del milenio.

En consideración a la rápida incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las diferentes instituciones del sistema de cooperación internacional al desarrollo, esta modalidad de indicadores se ha convertido en el marco de referencia obligatorio de la ayuda al desarrollo. Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter gubernamental de la Cumbre del Milenio, estos objetivos se han erigido de manera específica como la brújula direccionadora de la cooperación internacional norte-sur, y en general del modelo vertical centralizado de cooperación.

Dados los escasos resultados obtenidos desde el año en el que se firmó la declaración, la cooperación internacional se ha anotado un fracaso más en su lista de desaciertos. Y es ante esta falta de resultados concretos y significativos, que se ha venido reforzando el fenómeno denominado fatiga de los donantes, término utilizado para definir el actual retroceso de los fondos de la AOD y en general de la agudización de la crisis del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Paradójicamente, el retroceso en los fondos de la AOD, que se ha traducido en un duro golpe para la cooperación centralizada y bilateral, coincide con el aumento progresivo de la popularidad de la cooperación internacional y su presencia obligatoria en los discursos políticos y en los medios de comunicación. Queda entonces una pregunta por hacer, si cada vez la comunidad internacional confía menos en la cooperación internacional como herramienta eficaz para el combate de la pobreza y desigualdad, ¿por qué dentro del marco de las relaciones norte-sur es cada vez mayor el peso que cobra la receta cooperación-desarrollo?

1.4 Condicionalidad de la Cooperación gubernamental y discrecionalidad de los actores donantes en el modelo vertical centralizado.

Según Lallende, es la condicionalidad de la cooperación en sus vertientes económicas y políticas la mejor respuesta al cuestionamiento con el que finalizamos la anterior sección³⁹. La cooperación internacional, especialmente en su modalidad vertical y gubernamental ha sido utilizada desde sus inicios, en función de los intereses particulares de la política exterior de los estados involucrados, relegando a un segundo plano los objetivos de desarrollo, reduciéndose su funcionalidad a la de un instrumento político-estratégico. Bajo este criterio básico se ha ejecutado la distribución de la ayuda, debilitándose los espacios de participación y el poder de negociación de los países del sur, o actores receptores de cooperación.

A lo largo del presente documento el tema de la ayuda atada y de la condicionalidad de la CID se tratara reiterativamente en virtud a los propósitos de nuestro análisis. Cuando hablamos de ayuda ligada hacemos referencia a la disposición mediante la cual se obliga a los países receptores a adquirir bienes y servicios a los proveedores o empresas de los países donantes, a cambio de los “favores financieros recibidos”. Dada la fuerte presencia que tiene el actor donante en los procesos de la cooperación norte-sur y la clase de relaciones y jerarquías promovidas dentro del modelo cooperación vertical centralizado, la AOD generalmente es condicionada y ligada.

Para el año 2001, en consideración a los perjuicios que sobre la eficiencia real y la credibilidad de las políticas de cooperación imponen los altos porcentajes

³⁹ Prado, Lallende, Juan Pablo. La Dimensión Ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo, Entre la Solidaridad y el Poder en las Relaciones Internacionales. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. Tomado en diciembre de 2007 de: www.iadb.org/etica/Documentos/praladim.pdf.

de ayuda ligada, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) expedía una recomendación a través de la cuál acordaba desvincular la ayuda entrega a los países menos desarrollados. La medida entro en vigor en el año 2002 y dos años después el comité, en conjunto a la organización no gubernamental Action Aid Allience publicaba el documento titulado Hacia una Cooperación de Calidad, que partía de la hipótesis que sostiene que el impacto de la cooperación internacional y en particular la AOD es mucho más efectivo si la ayuda es desligada⁴⁰.

En dicho documento se examina el nivel de ligadura de la ayuda en los principales países donantes de AOD: Francia, Estados Unidos, España e Italia, llegando a la conclusión que dos años después de expedido el acuerdo los avances en el compromiso de liberar de ataduras comerciales la ayuda son aún muy limitados. De los casos analizados en el estudio, se destacan por sus altos índices de ayuda atada: Estados Unidos, país que opto por mantener ocultas las cifras de AOD ligada y España, que a pesar de sus esfuerzos por reducir las exigencias comerciales de la cooperación que entrega, mantiene los porcentajes de AOD atada más altos de la comunidad Europea.

Por otra parte, la condicionalidad según Lallende⁴¹, se entiende como los requisitos impuestos en la entrega de cooperación a través de lo cuales los actores donantes ejercen persuasión sobre el comportamiento económico y político del receptor. Entre las condicionalidades más comunes se encuentran: las reformas estructurales de orden económico, las políticas de buen gobierno, la promoción de la democracia, etc. Del mismo modo, siguiendo nuevamente la hipótesis planteada en su tesis doctoral, la condicionalidad de la

⁴⁰ Para analizar con mayor profundidad el problema de la ayuda ligada y su impacto sobre la eficiencia de la AOD ver el documento elaborado por el CAD y Action Aid Allience, Hacia una Cooperación de Calidad.

⁴¹ Prado Lallande, Juan Pablo (2007). La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo las sanciones a la ayuda internacional. Tesis Doctoral. Universidad: COMPLUTENSE DE MADRID. 2005. Madrid.

cooperación ha servido básicamente a tres propósitos: 1) como un instrumento de presión para que los países del sur adopten las medidas económicas requeridas por los estados e instituciones donantes, 2) como herramienta promotora del orden político-económico vigente el modelo neoliberal, que para su instauración requiere de la practica de la democracia y del libre comercio, 3) para ejercer libremente el poder y la presión sobre los países del sur.

Dos conclusiones podemos extraer del examen de la condicionalidad y atadura de la CID. En primer lugar resulta evidente que por sus características, es la cooperación norte-sur y en especial la AOD, la tipología de ayuda más proclive a esta clase de restricciones, y segundo, la ayuda condicionada y/o ligada es en muchos casos incoherente con los objetivos de desarrollo de los países del sur. Estas restricciones y limitantes impuestas a la entrega de cooperación van más acorde con las políticas e intereses individuales de las naciones e instituciones donantes.

Si bien es cierto, la cooperación internacional enfrenta actualmente un duro periodo de crisis derivado de su limitado impacto sobre los objetivos de desarrollo de los receptores, parece ser que las sucesivas medidas adoptadas con el fin de transformar esta situación, solo han logrado aumentar aún más el poder y discrecionalidad de los actores donantes en los procesos de cooperación internacional, contrayéndose cada aún más los espacios de gestión y participación que sobre los recursos pueden llegar a tener los receptores.

Reiterativamente hemos afirmado que es la cooperación norte-sur la más perjudicada por el listado de dificultades y acciones que afectan el desenvolvimiento de la CID, valga la pena hacer esta consideración nuevamente. Son los procesos de cooperación desarrollados dentro de la dinámica del modelo vertical centralizado los más propensos a padecer los vicios constitutivos del sistema de ayuda, tales como los principios de condicionalidad, la ayuda ligada, el desplazamiento de los objetivos de desarrollo, la unilateralidad en la toma de decisiones, etc.

En gran medida, es el gran peso que tienen los países del norte y en general sus instituciones en el diseño de las políticas de cooperación, el principal vicio que ha limitado el impacto de la cooperación norte-sur. La toma de decisiones se concentran en las agencias del norte, no existe armonización y retroalimentación en las instituciones de la cooperación del modelo vertical. La anterior suposición dejara de ser conjetura si analizamos cuidadosamente la real metodología aplicada en las diferentes fases de la cooperación norte-sur de dos importantes y polémicos estados donantes: Estados Unidos y España.

1.5 Modelos de cooperación vertical centralizado estadounidense y europeo

Hechas algunas precisiones de tipo conceptual y examinada la evolución y el panorama actual de la CID, pasaremos a revisar los principales elementos que explican la dinámica de la cooperación norte-sur ejecutada por Estados Unidos y España.

Lo anterior nos dará claridad acerca de los procesos y entidades que de manera oficial participan en los procesos de cooperación que hacen parte del modelo vertical centralizado. Esta labor exploratoria nos permitirá entender la esencia y la a dinámica de este tipo de cooperación y en general de la clase de relaciones que se tejen dentro de los procesos de cooperación centralizados y bilaterales.

1.5.1. Modelo de cooperación vertical centralizado estadounidense

En materia de cooperación internacional norte-sur, Estados Unidos es identificado indudablemente como una de las fuentes de mayor tradición y permanencia dentro del listado de donantes. Basta con mencionar que la política de ayuda exterior Americana traza sus raíces en el Plan Marshall, uno de los primeros ejercicios de cooperación ampliamente documentados.

De manera formal es mediante la ley de asistencia exterior, aprobada por el congreso estadounidense durante la administración Kennedy el 4 de Septiembre de 1961, que se crea la Agencia para el Desarrollo internacional (USAID), organización que tendría como función principal articular los esfuerzos nacionales encaminados a promocionar el desarrollo social y económico de las países del sur. El mandato de ley también hacía una clara diferenciación entre la asistencia externa de carácter militar y la ayuda no militar, lo cual en teoría, permitiría que USAID ofreciera un apoyo directo y real a las naciones en vías de desarrollo.⁴²

De esta forma Estados Unidos, que ha sido principal donante de cooperación vertical bilateral durante últimos los 50 años, delegó en USAID la coordinación, gestión y distribución de casi la totalidad de los procesos oficiales de cooperación internacional de la nación, en resumen su función principal consiste en la administración de la AOD americana. Su sede principal, ubicada en Washington, se divide organizacionalmente en 3 departamentos encargados de administrar las siguientes líneas de acción: 1) Salud Mundial, 2) Desarrollo Económico, Agricultura y Comercio y 3) Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria.

A través de su agencia, EUA tiene representaciones locales en los países en donde desarrolla programas de cooperación internacional. Es así como USAID se divide en departamentos geográficos, encargados del manejo de las actividades que desarrolla en los distintos países del globo. Los departamentos geográficos de la institución son: 1) Africa Sub-Sahariana, 2) Asia y el Cercano Oriente, 3) América Latina y el Caribe, y 4) Europa y Euroasia.

Aunque en teoría USAID es una entidad del gobierno federal de naturaleza independiente, es decir no tiene una vinculación jurídica o constitucional con

⁴² Información extraída del sitio oficial de USAID: www.usaid.com.eu, en Junio de 2008.

ningún ministerio u entidad del Estado, en el delineamiento de las políticas de ayuda exterior recibe la guía de la secretaría de estado. Además el administrador encargado de dirigir la institución y los administradores de cada uno de los departamentos de la agencia –funcionales y geográficos-, son elegidos directamente por el Presidente y confirmados por el senado. En últimas, esto ha permitido que la cooperación internacional estadounidense, canalizada a través de su agencia federal se perfile según el mandato indirecto de la administración vigente, lo cual le resta credibilidad a su premisa de entidad independiente.

De esta manera, la cooperación norte-sur estadounidense es organizada y distribuida en función de su política exterior, socavando así el impacto de la ayuda en el desarrollo de los países del sur. En recomendaciones hecha por el CAD (comité de ayuda al desarrollo), publicadas en la pagina de la agencia de noticias alternativas española, se reconoce que el principal vicio que ha padecido la cooperación internacional desde la misma guerra fría que marca sus inicios, ha sido ligar la ayuda a ciertas condicionalidades que de manera discrecional definen los países donantes y que impiden que la cooperación sea un elemento determinante en el desarrollo de los receptores.

Es precisamente Estados Unidos el cooperante que presenta la proporción más alta de AOD ligada. Según el CAD este país, ha mantenido ocultas desde el año 1996 las cifras reales del estado de vinculación de la cooperación movilizada gubernamentalmente a través de su agencia. No obstante, se estima que para el 2003, el 71,6% de los compromisos adquiridos por lo países receptores de AOD estaban relacionados con la compra de bienes y servicios de empresas de ese país⁴³.

⁴³ Información sustraída del boletín informativo de la Agencia Española de Noticias Alternativas. Tomada en Junio de 2008 de: <http://ania.urcm.net/noticia.php3?id=5345&idcat=2&idamb=2>.

Lo anterior no es de extrañar, si tenemos en cuenta las directrices que guían la distribución de la ayuda administrada por la agencia: la totalidad de los procesos de asignación de cooperación manejados desde USAID se rigen por el manual de Directivas Automatizadas de Servicios –en adelante FAR-, guía que deben incorporar la totalidad de las entidades y agencias oficiales del Estado en el desarrollo de sus procedimientos. En virtud de lo anterior, USAID a través de sus Directrices Automatizadas de Servicios (ADS), interpretación que hace de las FAR, especifica claramente bajo que lineamientos deben regular la práctica de asignación de fondos⁴⁴.

De esta manera la gestión de la AOD, ejecutada desde USAID, ha permitido que Estados Unidos proteja sus empresas –empleando las condicionalidades de tipo comercial- e impulse su doctrina económica y política a través de la cooperación norte-sur, alimentado la falta de transparencia de la ayuda, reflejada en últimas en la escasa importancia que tienen los países receptores en la toma de decisiones y gestión de los recursos. Bajo estas condiciones no es de extrañar que el principal beneficiario de la ayuda entregada sea el propio país donante.

1.5.2 Modelo de cooperación vertical centralizado español

Al Igual que la nación americana, España agencia en una institución oficial la distribución, ejecución y evaluación de los fondos para la cooperación que entrega bajo la forma de AOD. AECID, Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, se puso en funcionamiento en noviembre de 1988, bajo la forma de entidad de derecho público anexa al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación⁴⁵. Como órgano de gestión de la política exterior

⁴⁴ Véase: www.usaid.eu

⁴⁵ Información extraída de: www.aecid.es, en Junio de 2008.

española, su función principal es la de delinear y coordinar los proyectos oficiales de promoción del desarrollo de los países del sur.

Sin embargo, el caso Español posee ciertas particularidades que determinan su modelo de cooperación oficial, características que merecen ser estudiadas dado que marcan una clara diferenciación de su modelo con respecto al que impera en otros países donantes. Para empezar, es importante resaltar la acelerada y relativamente reciente transición española que para los años setenta deja de ser un país receptor, para convertirse en donante de cooperación. Este proceso de transición se da sin ninguna planificación ni preparación, siendo esta la vertiente principal de muchas de las dificultades que entraña el modelo español.

Boza Chirino, reconocido investigador de la evolución de la AOD española, destaca la creación en el año 1976 del Fondo de Ayuda al Desarrollo -FAD-, herramienta de la política exterior Española diseñada con la finalidad de promocionar sus exportaciones y garantizar la internacionalización de la economía nacional. Los créditos FAD, contabilizados como AOD, son operaciones financieras de carácter concesional generadoras de deuda externa que el estado receptor deberá reembolsar a España. Según Boza, son los créditos FAD el principal lastre de la cooperación oficial norte-sur española, ya que bajo esta forma de cooperación financiera, los países del sur solo han conseguido aumentar dramáticamente las cifras de su deuda externa y fortalecer los lazos de dependencia con el estado Español. Con 30 años de existencia, bajo esta herramienta crediticia se ha consolidado desde sus inicios la cooperación vertical centralizada española.

También es de destacar que el criterio básico empleado por España en la distribución de la AOD no es la lucha contra la pobreza, la concentración espacial de las ayudas de esta nación se encuentra estrechamente relacionada con su pasado imperialista, ejerciendo a través de la cooperación una forma de presión sobre las que eran sus colonias en épocas de antaño. Dicho esto, no es de extrañar que del porcentaje de ayudas que desde la administración central se distribuyen a los países del sur, las naciones de América latina

concentren casi la mitad del grueso de los fondos así movilizados.

Por otra parte, aunado a la falta de coordinación y la exclusión de los países receptores en el diseño de las estrategias de cooperación, España enfrenta un grave problema que le resta independencia y armonía a su política de cooperación oficial norte-sur, la administración y dirección de los proyectos gubernamentales de bienestar social básico es responsabilidad conjunta del Ministerio de Hacienda y de Economía. La falta de independencia y autonomía en el delineamiento de las políticas de cooperación resulta evidente.

Estas características del modelo de cooperación español lo perfilan como uno de los donantes de cooperación que más deficiencias organizativas y técnicas debe corregir con el fin de elaborar políticas de desarrollo eficaces y creíbles. Irónicamente, es este país el precursor de la más reciente y revolucionadora propuesta para hacer cooperación, las formas de ayuda al desarrollo descentralizada promovidas desde las administraciones y ayuntamientos locales. En gran medida, esta propuesta nace con el propósito de superar muchas de las limitantes que encarna el modelo de cooperación oficial del país vasco.

Este ejercicio de exploración en torno a los modelos de cooperación de dos de los más polémicos y cuestionados países donantes nos ha permitido entender que sin importar las particularidades históricas y económicas de los actores del norte, existe un rasgo general que define el ejercicio de la cooperación ejecutada por el modelo vertical centralizado: es claro que desde las instituciones del norte, la ayuda al desarrollo funciona a través de un modelo híbrido que impide una separación de la política exterior de la política de cooperación, esto ha permitido que los intereses económicos, comerciales e ideológicos de los estados donantes influyan de manera definitiva en la elaboración de las estrategias de cooperación y sus respectivos proyectos.

1.6 Cooperación vertical centralizada en América Latina

En el territorio latinoamericano encontramos estados con poblaciones inmersas en la pobreza y marginalidad, países pobres muy endeudados como Nicaragua, Haití y Bolivia y países subdesarrollados con economías frágiles y endebles con condiciones sociales poco favorables a sus comunidades. Según reportes de la CEPAL, es esta región la que ostenta los peores indicadores de distribución del ingreso, condiciones que lejos de atenuarse parecen agravarse, por ejemplo para el 2005 en algunos países de América Latina se agudizó la situación en términos de disparidades sociales al intensificarse la concentración de la riqueza.

El autor Roberto Smith argumenta que es bajo este contexto de atraso productivo y pobreza que se justifica la necesidad que tiene la región por los flujos de cooperación internacional, la mayoría de los países del llamado Hemisferio oriental reúnen los requisitos necesarios para entrar en la lista de receptores de ayuda externa⁴⁶. No obstante el porcentaje de la AOD destinada a América Latina no representa una proporción significativa de la totalidad de los fondos distribuidos geográficamente.

⁴⁶ Smith Hernández, Roberto S. Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina. CIEM. 2004.

1.6.1 Nicaragua

En el informe de HSLSP Consulting preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁷, se publicaba que en materia de pobreza y desigualdades sociales Nicaragua era el segundo país más pobre de América Latina, con un PIB per cápita de 730 dólares y un gran porcentaje de su población sumergida en condiciones de marginalidad extrema. Su economía, que para la fecha registraba un crecimiento deficiente, es altamente dependiente de la ayuda externa, que para el año examinado representaba el 13,1% del PIB.

A pesar que es Nicaragua el país del hemisferio occidental que concentra los mayores porcentajes de fondos de cooperación gubernamental por concepto de AOD, estos recursos no han sido lo suficientemente efectivos para paliar la dramática situación de su población. Según el informe de HSLSP Consulting, son tres las causas que explican el bajo impacto de la AOD sobre los objetivos de desarrollo del país en cuestión: 1) una gran porción de los fondos corresponden a ayuda ligada, 2) los recursos se encuentran distribuidos en una numerosa cantidad de proyectos, lo que le resta complementariedad a las políticas de cooperación, y 3) el proceso de diseño de las políticas y priorización de las actividades a ejecutar se realiza desde las instituciones del donante, manteniendo al margen del proceso al país nicaragüense, es decir se hace cooperación desde la oferta.

Para el año en que se realizó el estudio, la firma consultora revelaba que más del 80% de la AOD recibida por Nicaragua correspondía con ayuda condicionada, bien fuera a través de procedimientos de orden político o económico o través de la imposición de la compra de bienes y servicios de país receptor a cambio de los recursos recibidos. En lo referente a la atomización

⁴⁷ Jané, Elisabet. Morales, Antonietta, Martínez Javier. Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua. Informe preparado para el banco interamericano de Desarrollo por HSLSP Consulting. Extraído en Julio de 2008 de: <http://www1.worldbank.org/harmonization/paris/LACWorkshop>.

de proyectos, el estudio señala que para la fecha existían 553 proyectos en ejecución. Todas estas circunstancias explican el escaso y lento avance de Nicaragua en materia de calidad de vida de sus habitantes a pesar de ser el principal receptor de AOD de América latina.

Si analizamos la institucionalidad de la cooperación vertical centralizada nicaragüense se hace evidente que este país no tiene un marco suficientemente estructurado para gestionar la cooperación gubernamental. De hecho, solo hasta 1999 se crea la Secretaría de Relaciones Exteriores que funciona como la contraparte gubernamental del país receptor frente a las agencias oficiales de los países donantes. En lo referente al marco jurídico de la AOD, es a partir de 1998 que se reglamentan las formas de cooperar a través de la ley 290, con la cual se concretó la forma de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo para la canalización de la ayuda⁴⁸. No obstante, el proceso de institucionalización de la ayuda externa se ha caracterizado por la inestabilidad e inconsistencia, dado que según los deseos del gabinete que ocupa el poder se priorizan y definen los procedimientos a seguir en la ejecución de las políticas de cooperación.

Esta debilidad institucional de la cooperación nicaragüense ha permitido y en algunas ocasiones incentivado ciertos comportamientos en los actores del proceso que constriñen el impacto de la ayuda. No existe una demanda nacional clara y unificada de cooperación –que permanezca impermeable ante el cambio de las administraciones centrales y sus gabinetes-, en la que se especifiquen prioridades y se asuma un liderazgo frente a la recepción de recursos y las consiguientes condicionalidades de los receptores. Del mismo modo, no se han fijado los procesos pertinentes que desde la demanda permitan una armonización entre las necesidades apremiantes de la población

⁴⁸ Jané, Elisabet. Morales, Antonietta, Martínez Javier. Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua. Informe preparado para el banco interamericano de Desarrollo por HLSP Consulting. Extraído en Julio de 2008 de: <http://www.worldbank.org/harmonization/paris/LACWorkshop>

y la oferta de cooperación, permaneciendo de esta manera desarticulado y fragmentado el canal de movilización de los recursos de la AOD.

1.6.1.1 Cooperación vertical centralizada Nicaragua-España

La cooperación vertical centralizada entre España y Nicaragua se establece directamente entre la Secretaria de Relaciones Exteriores y la Agencia Española AECID. En términos generales, los dos gobiernos han acordado destinar la AOD hacia dos grandes ejes temáticos: 1) cobertura de las necesidades sociales básicas y 2) institucionalidad y buen gobierno⁴⁹.

La cooperación gubernamental entre los dos países tiene su marco jurídico y procedimental en el acuerdo complementario general de cooperación de convenio básico firmado en 1898 y en la estrategia del país vasco para Nicaragua. Hasta hoy todo parece ir bien, sin embargo es grande el abismo que separa lo firmado en acuerdos y estrategias del real curso que sigue la cooperación oficial entre estas dos naciones, basta con decir que el programa estrella de la cooperación española para este país es el ya mencionado Fondo de Ayuda al Desarrollo, créditos que han dispuesto el mayor volumen de la AOD movilizada hacia Nicaragua.

Dado que estos créditos tienen un alto componente ligado, obligando a los pueblos que los reciben a adquirir bienes y servicios españoles, este programa de ayuda ha incrementado alarmantemente la deuda externa nicaragüense a tal punto que la totalidad de la cooperación que recibe Nicaragua no sería suficiente para compensar el crecimiento de su deuda externa en los últimos años. Del mismo modo este programa de cooperación financiera representa para las empresas españolas una inmejorable oportunidad de internacionalizar sus empresas. Es este un excelente ejemplo de cómo en múltiples ocasiones

⁴⁹ Información extraída de: http://www.aecinicaragua.org.ni/programas_proyectos/cooperacion/bilateral/.

la ayuda externa, se desvía de su objetivo central de impactar en el desarrollo de los países del sur, para convertirse en una herramienta de política exterior de los gobiernos donantes.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que los créditos FAD son considerados como AOD, resulta evidente que las acciones de cooperación gubernamental llevadas a cabo por estos países se subordinan a intereses económicos y comerciales ajenos a los propósitos que ennoblecen la existencia de la misma. Si embargo, esto no es de extrañar si tenemos en cuenta que en la gestión de la AOD –tanto en Nicaragua como en España- participan diferentes ministerios como el de economía o hacienda, cuyo objetivo principal no es precisamente el definir estrategias de desarrollo para los países del sur.

1.6.1.2 Cooperación vertical centralizada Nicaragua-Estados Unidos

USAID y la Secretaria de Relaciones Exteriores nicaragüense, son las entidades oficiales encargadas de administrar las acciones de cooperación vertical centralizadas llevadas a cabo por estos dos países. Según reportes de la Agencia de cooperación Estadounidense, la ayuda movilizada a este país de 1990 a 2006 totaliza U\$1,700 millones, siendo los programas dirigidos a impulsar la liberalización de la economía a través de la apertura de los mercados y a afianzar la democracia en Nicaragua los principales estandartes de la AOD estadounidense.

Las líneas generales del trabajo de USAID en Nicaragua se precisan según los intereses políticos y comerciales de la nación donante, pocas veces ajustadas a las necesidades del país receptor. Aunque los porcentajes de la AOD ligada han permanecido ocultos por Estados Unidos, el CAD estima que casi el 80% de la totalidad de los proyectos de cooperación ejecutados por este país mantienen un alto componente de atadura comercial y condicionalidades de tipo político y económico. Se estima que del total de la cooperación bilateral, aproximadamente un 70% regresa a los Estado Unidos en pago a sueldos,

consultorías y beneficios contractuales a empresas Norteamericanas⁵⁰. De acuerdo a lo anterior, en términos reales la cooperación gubernamental de USA a Nicaragua es mínima, poco efectiva y altamente geoestratégica.

1.6.2 Colombia

Colombia es el tercer país de Latinoamérica que más percibe ayuda internacional, al recibir en promedio 540 millones de dólares anuales de AOD durante los últimos 5 años.⁵¹ En gran medida esto se explica por la naturaleza de los problemas sociales de mayor notabilidad en el país, dificultades sociales con causas y efectos globales que han despertado el interés de la comunidad internacional. Específicamente el grueso de los fondos de la cooperación gubernamental se ha concentrado alrededor de ejes temáticos relacionados con: el tráfico de drogas ilícitas, la violación sistemática de los derechos humanos, el conflicto armado interno, etc.

De acuerdo con lo anterior, la AOD en Colombia atravesado diversas etapas, con prioridades diferentes. Hoy en día, la preeminencia del proceso de paz y sus consecuentes derivaciones en la retórica de la cooperación oficial del país, ha perfilado a la política de seguridad democrática del actual gobierno como el núcleo central de los programas gubernamentales de ayuda al desarrollo. Según reportes del Ministerio Exterior, actualmente se encuentran vigentes 1600 proyectos ejecutados con dineros de la cooperación oficial internacional encaminados a apoyar los diferentes frentes que cubre la política de seguridad.

En lo concerniente a la institucionalidad del modelo de cooperación vertical centralizado colombiano, es hacia la década de los años cincuenta que esta nación firma el primer acuerdo de cooperación con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) con la Ayuda oficial al Desarrollo. En 1962 se

⁵⁰ *Ibíd.* informe CAD

⁵¹ Smith, R. *Op.cit*

formaliza el primer convenio Marco de Cooperación Bilateral, convenio suscrito con Estados Unidos⁵².

Posteriormente, con el decreto 2120 de 1992, se instituye la oficina de Dirección de Cooperación bajo la orientación del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya función principal sería la de encaminar la política de cooperación internacional, hasta 1996, año en el que se crea la Agencia de Cooperación Internacional ACCI, entidad vinculada directamente a la Presidencia de la Republica. Para el año 2005, mediante el decreto 2467 de 2005, firmado bajo el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, es renovada nuevamente la institución, pasando a ser la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Esta nueva entidad, además de administrar y canalizar los recursos internacionales de cooperación, integraría las funciones antes ejecutadas por la Red de Solidaridad Social (RSS) asumiendo la dirección de los programas de la Red de Solidaridad Social (RSS)-Atención a Víctimas de la Violencia, Apoyo Integral a la Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria, entre otros. Así mismo, a través del decreto el Fondo de Inversión para la Paz, financiador del componente social del Plan Colombia, queda adscrito ante la nueva entidad.

El concejo directivo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, esta integrado por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la ministra de Relaciones Exteriores y tres delegados designados por el Presidente de la República. Con una fuerte presencia del gobierno nacional en el direccionamiento de la política de cooperación de la nación, las decisiones en lo tocante al tema de la ayuda externa son tomadas al margen del debate político y de la intervención de la comunidad en los procesos de concertación⁵³.

⁵² Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia. Agencia Colombiana De Cooperación Internacional. ACCI.

⁵³ Información extraída de: www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=202-204k

De esta manera, hoy día la estrategia de cooperación colombiana es definida de manera unilateral por el gobierno en curso, ponderando según sus intereses políticos y económicos los requerimientos de la nación en materia de cooperación oficial. Por otra parte, la participación de entidades como el Ministerio de Relaciones Exteriores y de varios delegados administrativos de la Presidencia de la república en la toma de decisiones de la agencia, hacen de la cooperación oficial Colombiana un modelo híbrido, a semejanza del nicaragüense, en el que se mezcla la política exterior con la política de cooperación.

1.6.2.1 Cooperación vertical centralizada Colombia-Estados Unidos

Según el Comité de Ayuda para el Desarrollo, al desagregar según su procedencia las cifras de AOD recibida por Colombia, es evidente que casi la totalidad de la ayuda es remitida por los Estados Unidos. Teniendo en cuenta que los procesos institucionales de la cooperación oficial bilateral entre estos dos países utilizan el canal USAID-Acción Social, es indispensable analizar el soporte técnico y operacional del programa maestro de ayuda externa ejecutado a través de dicho canal: el denominado Plan Colombia.

El plan Colombia desde su creación ha experimentado diversas etapas. En un principio, bajo el mandato de Pastrana, se defendía su conveniencia en virtud a la necesidad de adelantar un plan de desarrollo y de reconstrucción social en medio del supuesto proceso de pacificación por el que atravesaba el país. No obstante, para la segunda etapa es estados Unidos el país encargado de darle un nuevo direccionamiento al plan Colombia, al implementar una política con alto contenido represivo militar para enfrentar el problema del narcotráfico, relegando a un segundo plano los problemas sociales derivados del agudo conflicto interno colombiano.

Ricardo Vargas plantea que la fuerte presión norteamérica a lo largo del proceso del Plan Colombia, ha conseguido transformar sus componentes

esenciales⁵⁴, desfigurando la esencia del que en un principio era un programa orientado a alcanzar la paz, el desarrollo y a garantizar el respeto de los derechos humanos, por una estrategia de carácter militar y enérgicamente antinarcótica. Del total de los recursos de los que se nutre el Plan Colombia, el 75% procede de USAID y están orientados a componentes militares. La importancia que EUA le ha asignado a esta estrategia antidrogas, se hace aun más notoria a analizar los paquetes financieros entregados para apoyar el Plan Colombia, solo para los años 2000 y 2001 el congreso Norteamericano aprobó US\$ 860 millones complementarios de los US\$ 300 millones en ayuda planeada para ese año.

El análisis se torna interesante al observar como a través de una postura demagógica complementada con una retórica social engañosa, se pueden difuminar los objetivos de una estrategia militar disfrazada de política de cooperación internacional al desarrollo. Son en realidad diversos los intereses geopolíticos que alientan la intensa participación de EUA en el plan Colombia, lo cierto es, esta política se ha diseñado y recreado en su totalidad por el actor donante, que en este caso ha pasado por alto muchas de las variables sociales derivadas de la problemática, que sustentarían su viabilidad como programa de desarrollo.

Si parecía preocupante que el actor donante salvaguardara sus intereses económicos y comerciales a través de las condicionalidades de tipo mercantil en la AOD, la situación se torna aún más inquietante cuando se analizan casos como el anterior, en donde la política de cooperación funciona de acuerdo a los intereses políticos y militares de la nación donante, permitiendo que esta ultima intervenga decididamente en la políticas internas de los países receptores.

⁵⁴ Ricardo Vargas Mesa. Fumigación y Conflicto; Políticas Antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. Tercer Mundo Editores en Coedición con Transnacional Institute y Acción Andina.. 2002.

1.6.2.2 Cooperación vertical centralizada Colombia-España

La cooperación oficial entre Colombia y España se suscribe principalmente en dos programas: 1) los ya mencionados créditos FAD, que concentran el grueso de los recursos canalizados de España y Colombia a través de sus respectivas agencias de cooperación y 2) el plan director para la cooperación, que define los mecanismos de acceso a la cooperación española en Colombia.

El plan director para la cooperación, es el documento a través del cual España, apoyada en su agencia de cooperación, define los criterios básicos de intervención que tendrá la política de ayuda española en Colombia. Según este plan Colombia es avalado como país elegible dentro de la lista de posibles receptores de la cooperación vasca, en atención al impulso que requiere su proceso de construcción de la paz, de la evidente violación sistemática de los Derechos Humanos y de la necesidad de construcción continua de espacios de democracia.

Según la agencia de cooperación española, el objetivo general que tiene su política de cooperación en Colombia es el de “contribuir a la prevención del conflicto y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos del conflicto y promuevan el desarrollo humano sostenible, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana⁵⁵.

1.7 Conclusiones preliminares

En definitiva, la calidad de la cooperación internacional al desarrollo y el nivel de impacto que llegue a tener en los objetivos de desarrollo de los países del sur, se encuentran condicionados a la clase de relaciones tejidas entre donantes y receptores, relaciones en gran medida determinadas por la

⁵⁵ AECl. Mecanismos de Acceso a la Cooperación Española en Colombia. Documento extraído de: www.aecicolombia.org/.

naturaleza de las instituciones que componen el sistema de la ayuda.

Para el caso en particular de la cooperación manejada a través del modelo vertical centralizado, queda claro que existe un desequilibrio institucional entre la oferta y demanda de cooperación oficial. Por un lado encontramos a los oferentes de cooperación o donantes, con un aparato institucional altamente desarrollado en contraposición a los demandantes de cooperación o receptores con unas entidades débiles y esencialmente burocráticas que han mermado el poder de negociación de los países del sur en los procesos de diseño y gestión de las políticas de la ayuda oficial.

A grandes rasgos, se identifican ciertos vicios estructurales del modelo de cooperación vertical centralizado que alientan la discrecionalidad de los donantes. La verticalidad en las relaciones –el que paga manda-, la unilateralidad en la toma de decisiones, la jerarquización de los actores, el clientelismo que propicia la cooperación oficial etc, generan un sesgo en la disposición de la ayuda: los intereses de los donantes tienen mayor impulso dentro de la política que los intereses de los receptores. Así las cosas, la ayuda oficial difícilmente resulta eficaz en términos del impacto que debe tener en las condiciones sociales de las poblaciones de los países marginados.

Tanto en los países donantes como en los receptores, intervienen diferentes entidades de la administración central en el proceso de delineamiento de las estrategias de cooperación oficial. La participación de los Ministerios de Hacienda, Economía, Relaciones exteriores y hasta de la Defensa, hacen del modelo oficial un modelo híbrido que no diferencia los objetivos que validan la existencia de la Cooperación internacional al Desarrollo, de los diversos intereses de los estados.

Por otra parte, la alta discrecionalidad que el modelo de cooperación oficial provee a los actores donantes, garantiza que en gran medida la cooperación oficial se diseñe en el norte y se ejecute en el sur, visando a los donantes para que *agencian* en los actores receptores la consecución de sus intereses particulares de orden económico, comercial, político y militar. Del mismo

modo, el carácter unilateral y fragmentario de las relaciones tejidas en el seno del modelo, propician la aparición de comportamientos oportunistas que aumentan los costos de transacción de los procesos de la ayuda.

Entender la naturaleza de las relaciones de los actores y los factores institucionales que condicionan la efectividad de la cooperación en la promoción del desarrollo de los receptores, nos proveerá de las herramientas necesarias para determinar que dificultades y obstáculos que emanan del estado actual del modelo de cooperación vertical centralizado.

2. Esquematización de las relaciones gestadas entre los actores del modelo de cooperación vertical centralizado.

2.1 Consideraciones preliminares

La literatura empírica acumulada alrededor del tema de la ayuda al desarrollo ha despertado toda clase de apreciaciones contrarias. Así mismo, hemos afirmado en el presente documento que son las formas de cooperación de naturaleza centralizada, representadas en primer lugar por la AOD, las modalidades de ayuda externa en torno a las cuales han gravitado los análisis académicos mencionados.

Dado el limitado impacto estadístico que parece tener la CID, especialmente la canalizada a través del modelo vertical centralizado, una inextinguible sombra de duda ha rodeado toda discusión acerca de su funcionalidad e impacto en la promoción del desarrollo de los países del sur. No han sido pocos los esfuerzos tendientes a determinar cuales son las razones que de hecho explican semejante decepción. Múltiples son los intentos que desde la academia se han promovido con el propósito de identificar elementos que den cuenta del fracaso que en términos de eficacia han tenido las políticas de cooperación centralizada.

El diagnóstico ha variado según el criterio de análisis empleado. Siguiendo a José Alonso Antonio⁵⁶, buena parte de los países donantes y de los organismos multilaterales han descargado toda responsabilidad en los receptores. El veredicto sentenciaba a los receptores como culpables al señalar que es el manejo impropio y desacertado que hacen los gobiernos de estos países de los recursos recibidos, por concepto de cooperación oficial –o AOD-, el factor que condicionan la eficacia de la ayuda.

⁵⁶ Alonso. José Antonio. Eficacia de la Ayuda: Un Enfoque desde las Instituciones. Revista Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad. Madrid. 2005. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20Afers%2072.pdf.

Vale recordar el estudio adelantado por Griffin incluido en el trabajo de José Alonso Antonio, en el cual se señala el problema de la fungibilidad, definida como la capacidad que tiene el receptor de desviar los recursos recibidos a usos diferentes de los efectivamente pactados en los acuerdos cooperación, como la razón principal bajo la cual se sustentaba el limitado impacto de la ayuda. Así mismo, la mayoría de la literatura desarrollada en torno al tema de la cooperación, ha señalado a los países receptores como los actores responsables de los males del sistema de la cooperación, especialmente de la manejada a través del modelo vertical centralizado.

No obstante, también existe una visión crítica del norte. Citando el trabajo adelantado por Juan Pablo Lallende en su tesis doctoral⁵⁷, es la presencia de una agenda oculta, impulsada por los países del norte a través de la formulación unilateral de políticas de cooperación, un factor condicionante de la eficacia de la ayuda. Es así como el compromiso de los donantes se hace cuestionable en consideración a las múltiples condicionalidades y ataduras que estos imponen en la entrega de los recursos.

Efectivamente, las fallas anteriormente señaladas influyen negativamente sobre la capacidad transformadora que tiene la cooperación. No obstante quedan preguntas por resolver: ¿Por qué son tan generalizados estos comportamientos?, ¿existen factores de fondo –no sujetos a la particularidad de los casos analizados-, que den cuenta de la persistente ineficacia que parece tener la CID, especialmente de la manejada a través del modelo vertical?

Más que encontrar deducciones arraigadas en la lógica de los comportamientos individuales de los actores interventores en el modelo de

⁵⁷ Lallende, Prado. Juan Pablo. La Dimensión Ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo, Entre la Solidaridad y el Poder en las Relaciones Internacionales. Tomado en diciembre de 2007 de: www.iadb.org/etica/Documentos/praladim.pdf

cooperación analizado, partiremos de la siguiente consideración: el marco de las relaciones desarrolladas por los actores participantes de los flujos de la cooperación vertical centralizada, provee a estos últimos de estímulos inadecuados en relación a los objetivos de desarrollo que se plantea la CID.

Formulado de otra manera, la ordenación institucional bajo la cual se desarrolla la cooperación oficial y la lógica de las relaciones que promueve dicha configuración, son los factores esenciales que se deben incluir en el análisis de los elementos que restringen el impacto que tienen los recursos sobre el bienestar de las comunidades que se pretenden atender.

2.2 Actores del modelo de cooperación vertical centralizado

Indagar en torno a los factores que disminuyen el bienestar de las comunidades del sur –en términos de la eficiencia de la CID-, es en últimas el propósito esencial del análisis aquí iniciado. Fijado nuestro objetivo, empezaremos precisando cuales son los actores que participan en la dinámica del modelo de cooperación vertical centralizado.

2.2.1 Actores desde el sur

Recordando nuevamente, cual es la premisa fundamental que aviva la existencia de la CID, independientemente de su modalidad o categorización. Mejorar las condiciones sociales y económicas de las comunidades del globo, es el pilar sobre el cual se erige la lógica del sistema de la ayuda. En razón a lo anterior, el actor principal del sistema de la CID y del modelo de cooperación aquí analizado es la ciudadanía del sur.

Teniendo en cuenta que son aparentemente las comunidades marginadas de los países del sur las directas beneficiarias de los recursos movilizados oficialmente como cooperación internacional, es de vital importancia señalar que estas, a través de un respaldo político, encomiendan la administración de

los recursos de la CID en su gobierno. No obstante, la figura institucional que de manera directa establece relaciones con el estado donante es la agencia de cooperación designada por el gobierno del sur para manejar los flujos de la cooperación oficial recibida.

2.2.2 Actores del norte

¿A que hacemos referencia cuando hablamos de donante?, desde el norte son diversos los actores que intervienen en los procesos de cooperación centralizada: poderes políticos, cierta parte de la población estimulada por la filantropía, las grandes empresas, etc, que con diferentes motivaciones alientan las iniciativas de cooperación internacional centralizada y la movilización gubernamental de recursos desde el norte. No obstante la suma de las iniciativas provenientes de los distintos frentes son canalizadas por el gobierno a través de su respectiva agencia de cooperación. Dado lo anterior, desde el punto de vista institucional, desde el norte la totalidad de la cooperación oficial encuentra soporte en la institución que por mandato gubernamental designa el gobierno en curso.

Teniendo en cuenta el examen que sobre la naturaleza de las agencias de cooperación del norte se desarrollo en el primer capitulo, queda claro que dicha institución por ser de carácter oficial es una extensión de la administración central y por tanto la representación de la política de cooperación vertical que tiene el gobierno en curso del país oferente de ayuda. En conclusión, diremos que el gobierno del país oferente drena los distintos requerimientos que en materia de cooperación tienen los actores de la nación que participación en los flujos de la ayuda (ciudadanía, partidos políticos, empresas, etc), les da una ponderación y teniendo en cuenta esta valoración materializa a través de su agencia de cooperación una política de ayuda.

2.2.3 Determinación de las relaciones de los actores del modelo vertical centralizado

Precisados los actores interventores, pasaremos a caracterizar la dinámica de las relaciones gestadas dentro del modelo. Descendiendo en el sistema de relaciones, encontramos las comunidades del sur. Sus condiciones sociales y económicas, resumidas en la palabra marginalidad, hacen de la CID una herramienta imprescindible. Como ya se anotó, estas comunidades confían en su gobierno electo la conquista de sus intereses, que en resumidas cuentas hacen referencia al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Ahora bien, el gobierno del país del sur, que a través de un compromiso político acepta la responsabilidad encomendada por sus electores, advierte que dada la estrechez de su presupuesto, las metas sociales y económicas proyectadas difícilmente serán alcanzadas sin la concertación de la comunidad internacional. En este orden de ideas, el país del sur ve en la cooperación oficial un complemento de orden financiero; convertirse formalmente en un demandante de ayuda oficial al desarrollo presumiblemente aumenta sus posibilidades de desarrollo y crecimiento económico.

En el momento en el que el país del sur decide hacer parte de los flujos de cooperación, se hace imperiosa la necesidad de formalizar institucionalmente esta condición. Es así como se crea una entidad nacional encargada de administrar los flujos de cooperación recibidos, estas instituciones son las denominadas agencias de desarrollo del sur. Usualmente no son otra cosa que la representación oficial del gobierno vigente.

Hecha la anterior descripción, podemos hacer las primeras precisiones acerca de las relaciones establecidas dentro del modelo. En primer lugar, encontramos una relación de agencia ampliamente examinada en la literatura económica, la establecida entre la ciudadanía y su gobierno electo. En esta relación, la ciudadanía a través de un respaldo de orden democrático, agencia en el Estado la maximización de su función de utilidad, que supondremos se compone por variables relacionadas con su bienestar social y económico.

Planteado el escenario, cabe recordar que los pagos que reciba el principal, que en este caso es la ciudadanía, dependen directamente del esfuerzo aplicado por el agente y de la probidad de sus acciones.

Dado que los actores restantes del modelo de cooperación vertical establecen entre sí, distintas relaciones de agencia de variada naturaleza, a partir de aquí el análisis se torna mucho más complejo. En lo que podríamos denominar una situación de múltiples agentes, son distintas las funciones de utilidad y las jerarquías que empiezan a aparecer a lo largo de la cadena de la ayuda oficial.

Siguiente a la relación de agencia entre ciudadanía-Estado, encontramos la relación establecida entre Estado y agencia oficial de desarrollo. Como se anoto en párrafos anteriores, el Estado del sur encuentra en la cooperación una posibilidad de promocionar el bienestar de sus poblaciones, sin embargo también descubre que a través de los flujos de la ayuda oficial puede impulsar diferentes propósitos ajenos a los incluidos en la agenda de desarrollo. Contrario al ejercicio de establecer la función de utilidad de los ciudadanos, determinar con precisión las variables incluidas en las funciones objetivo de los países del sur es una tarea en extremo dificultosa. No obstante, basta con mencionar que aunado a los objetivos de desarrollo, los Estados del sur encomiendan en sus respectivas agencias de desarrollo la conquista de otros objetivos.

Teniendo en cuenta los elementos examinados anteriormente, pasaremos a examinar la relación de mayor cuidado dentro del modelo: la establecida entre las respectivas agencias de desarrollo de los países donantes y receptores. Esta relación encuentra sustento en la siguiente condición: dentro de la configuración del sistema de cooperación existe una clara separación entre los actores beneficiarios del sistema de la ayuda y la fuente de la que provienen los recursos. Dicho de otra manera son los receptores los que en últimas reciben los recursos, pero son los donantes lo que inyectan al sistema los recursos necesarios para materializar la cooperación, independientemente de su modalidad.

El país donante, ejecuta y formaliza toda movilización oficial de recursos a través de su agencia de desarrollo, por lo tanto para terminar de armar el rompecabezas de las relaciones del modelo, la figura institucional que representara al donante en nuestro esquema será su respectiva agencia. En consecuencia, en el canal agencia sur-agencia norte, se definen los elementos primordiales de toda política de ayuda externa, ya que en últimas son estas dos instituciones las encargadas de consumir todo ejercicio de cooperación oficial.

Wiesner⁵⁸ aplica un razonamiento particular en lo referente al tema de la especificación de la función objetivo de las agencias de desarrollo oficial – independientemente de si son del sur o del norte-. Los directivos de las agencias se pueden convertir en principales divididos al intentar servir o balancear los intereses de la institución que dirigen, que en principio serían los objetivos de la CID, y los del gobierno que representan. En el caso del país donante, su agencia de desarrollo se crea con el propósito preliminar de aumentar el nivel de bienestar de los países atendidos, sin embargo debe reconciliar dichos intereses con los del Estado del norte que la respalda.

Se hace vital mencionar que nuestro cuadro de relaciones irónicamente descansa en la discrecionalidad de la agencia de desarrollo del país donante. La población para cuyo bienestar trabaja el modelo de cooperación vertical centralizado se encuentra en la fosa del sistema de relaciones, por lo tanto en los distintos niveles en que es ejecutada la cooperación oficial se van desvaneciendo y reemplazando las premisas fundamentales que avivan la existencia de la CID, ante la presencia reiterada de objetivos ajenos a la agenda de desarrollo. No obstante, ningún actor tiene mayor peso dentro del

⁵⁸ Wiesner, Eduardo. “La Efectividad en Términos de Desarrollo de las Instituciones Multilaterales bajo restricciones de acción colectiva”. Revista de Economía Institucional Vol 9 No 17, 2007. Bogotá.

esquema de relaciones del modelo vertical centralizado al que ostenta el país donante y su respectiva agencia de cooperación oficial.

Es así como la estructura del modelo de cooperación oficial se distingue por el siguiente rasgo en particular: en el terreno de lo unilateralmente decidido, es el donante, quien tiene la primera y última palabra. Es así como rige en la cooperación oficial un principio de condicionalidad según el cual es la agencia del norte, quien estipula con total discrecionalidad los lineamientos esenciales de las políticas de ayuda.

En un complejo de relaciones taxativamente vertical, uno de los actores disfruta de una autonomía total en la toma de decisiones, eliminando de esta manera cualquier viso de lo que podríamos llamar colaboración mutua, espacios de negociación o aprendizaje cooperativo. Si la agencia de desarrollo del norte otorga una ponderación mayor a los intereses⁵⁹ particulares del Estado al que pertenece, por encima de los objetivos de desarrollo planteados por la CID, el resultado esperado es casi que evidente. En el caso analizado, es el donante quien resulta beneficiado del asimétrico contexto organizacional en el que se desarrolla el modelo de cooperación vertical centralizado. Dado el anterior escenario cabe hacerse el siguiente cuestionamiento: ¿cual es el resultado que se obtiene cuando la estructura de una modalidad de cooperación se asienta totalmente en el libre accionar del donante, actor que puede estar interesado en impulsar una agenda oculta ajena a los objetivos de la cooperación?

Intuitivamente podemos dar respuesta al anterior interrogante: el país donante intentara maximizar su función de utilidad ejerciendo presión sobre su agencia de desarrollo, en consecuencia es probable que se valga de su privilegiada posición dentro del sistema de relaciones para impulsar la consecución de sus intereses, intereses que pueden ir en contravía al propósito primordial de la cooperación al desarrollo. Como ya se subrayo, los donantes pueden ver

⁵⁹ Usualmente estos intereses se encuentran relacionados con la promoción comercial de sus empresas, o ejercer presión política y militar sobre los países del sur, con fines netamente imperialistas. Etc.

retribuidos a través de la cooperación oficial norte-sur, algunas ambiciones no benevolentes que al contaminar el sistema de la ayuda menguan su capacidad transformadora en las condiciones sociales de las poblaciones del sur.

En una reflexión acerca del contradictorio proceder de los donantes, José Antonio Alonso resalta lo inconcluso que resulta su compromiso antes las siguientes inconsistencias: mientras hacen gala de un fecundo empeño por la consecución del desarrollo de los países marginados, mantienen elevadas barreras arancelarias frente a las producciones de estos países, protegen ferozmente sus innovaciones impidiendo el acceso a las regiones excluidas del avance científico, fomentan situaciones de dependencia comercial y financiera –a través de la deuda externa- que impiden el libre avance de los receptores, etc.

Como estas son muchas las situaciones que se reproducen a lo largo del sistema de las relaciones internacionales, que revelan como el pacto que hacen los donantes con la justicia y equidad a través de la cooperación pierde vigencia y muchas veces resulta contradictorio con sus ambiciones mercantilistas y dogmáticas que dada la discrecionalidad de su proceder, encuentran cabida dentro del modelo de cooperación vertical centralizado. En aras de la efectividad de la cooperación oficial, esta situación resulta preocupante, dado que es el mismo marco institucional el que provee los incentivos inadecuados que difuminan la eficacia de esta clase de cooperación.

Del mismo modo, esta misma verticalidad y jerarquía entre países donantes y receptores elimina la posibilidad de construcción de espacios de retroalimentación que faciliten el diseño de políticas reales de cooperación, que incluyan la concertación de los actores involucrados, particularmente de los que en últimas se convierten en los beneficiarios de los flujos de ayuda oficial, las comunidades de los países receptores. En contraposición a esta situación ideal, en la realidad la cooperación oficial norte-sur se maneja como un legado de programas de desarrollado genéricos que son encomendados por mandato desde la agencia del norte a la agencia del sur.

2.3 La paradoja de la cooperación

La siguiente matriz representa los resultados de un juego que llamaremos la paradoja de la cooperación. Los pagos de los dos jugadores están representados por sus respectivas funciones objetivo. El receptor tiene la posibilidad de aceptar la ayuda o rechazarla, en caso de aceptar su pago será igual a la suma de su ingreso nacional más el monto recibido por concepto de ayuda externa. La estrategia dominante para este jugador es claramente aceptar.

La paradoja de la cooperación

		DONANTE	
		Ayudar	No ayudar
RECEPTOR	Rechaza	$f(F,0) , l(0)$	$f(F,0) , f(0)$
	Aceptar	$f(F,A) , f(-A,l,C)$	$f(F,0) , f(0)$

Fuente. Juego de elaboración propia

Nuestro segundo jugador, el donante, tiene la opción de ayudar o no ayudar. Si decide ayudar su pago será igual a la satisfacción filantrópica de cooperar, los beneficios externos de la ayuda, menos el coste monetario de cooperar. Partiendo del supuesto que los rendimientos obtenidos al ayudar siempre son mayores que el coste de hacerlo, la estrategia dominante del donante será ayudar. Dados que los dos jugadores tienen estrategias dominantes podemos predecir el resultado del juego. Donantes y receptores siempre optaran por ingresar en los flujos de la cooperación internacional al desarrollo.

Son múltiples las conclusiones derivadas del resultado de este juego. En primer lugar, se evidencia que aún ante una ausencia total de variables relacionadas con el aumento de bienestar de las poblaciones del sur, irónicamente la cooperación internacional seguirá existiendo. Es decir, si los rendimientos que reciben donantes y receptores por participar en los flujos de

la ayuda externa compensan lo suficiente los costes derivados de dicha participación, la cooperación internacional se dará a lugar aun cuando no se promoció en lo absoluto el bienestar de las poblaciones del sur.

Ante este inquietante resultado se formula el siguiente interrogante ¿es razonable que sean precisamente los actores que más se benefician del impulso de objetivos ajenos al desarrollo del sur, los encargados de definir con total autonomía las políticas de cooperación oficial? No parece ser esta la mejor de las opciones. El compromiso suscrito por los donantes con el desarrollo del sur a través de la CID, -y en el caso en particular de la ayuda oficial al desarrollo fiel instrumento del modelo cooperación vertical-, es evidentemente débil como para confiar en que los intereses particulares que encuentran cabida dentro de los procedimientos de las políticas no terminen por contaminar el sistema de la ayuda.

Si tenemos en cuenta que toda acción de los agentes involucrados en el modelo de cooperación analizado, gobiernos del sur y agencias de desarrollo del norte y el sur, influye de manera directa en la consecución de los objetivos desarrollo de la cooperación internacional, es en últimas el principal de la relación el que ve reducido su bienestar cuando entran en escena las distintas ineficiencias promovidas por la configuración misma del modelo de cooperación vertical centralizado. La relación bilateral simple primaria gestada entre población y gobierno se complejiza a lo largo de la cadena de la ayuda oficial. De esta manera, los actores involucrados en la ejecución de la CID oficial se ubican en una situación de agentes múltiples, ya que se vinculan con relaciones de agencia diferente con actores principales distintos.

Tal y como se menciona en párrafos anteriores, la orientación y administración de las actividades encaminadas a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los países del sur escapa del control directo de los actores que se pretenden ayudar. En virtud de lo anterior, el principal de la relación, agencia o delega en múltiples actores el impulso de sus intereses, intervienen pues en el modelo, gobiernos de países donantes y sus respectivas agencias de desarrollo. En consecuencia de lo anterior, la calidad de las relaciones que establezcan entre si los actores ejecutantes de la CID, es lo que valida o limita

la capacidad transformadora de la cooperación, que para el caso analizado hace referencia a las formas de ayuda centralizadas de manera bilateral entre los Estados.

La relación bilateral simple primaria gestada entre población y gobierno se complejiza a lo largo de la cadena de la ayuda oficial. De esta manera, los actores involucrados en la ejecución de la CID oficial se ubican en una situación de agentes múltiples, ya que se vinculan con relaciones de agencia diferentes con actores principales distintos.

2.4 Dificultades derivadas de la estructura de relaciones del modelo

De lo planteado anteriormente ya se pueden inferir algunas de las dificultades extendidas a lo largo del modelo de cooperación examinado. En primer lugar, dada la presencia de agentes múltiples en el esquema de relaciones, difícilmente se pueden establecer mecanismos de responsabilidad frente a las situaciones en que son afectados los intereses del principal. La inadecuada gestión de las actividades de la cooperación, que hacen los diferentes agentes, supone en términos generales una pérdida de bienestar del principal. No obstante, los comportamientos erróneos en el accionar de la ayuda oficial no son sancionados y el principal no es indemnizado.

Por otra parte, un segundo grupo de problemas se desprenden de la existencia de relaciones de poder promovidas desde las instituciones de cooperación del norte. Al final de la cadena es el país donante, a través de su agencia de desarrollo quien posee total autonomía en el delineamiento de los programas de la ayuda oficial. Si partiéramos del supuesto que la totalidad de los actores involucrados en el modelo de cooperación vertical centralizada, trabajan en pro del bienestar de las comunidades marginales del globo y sus motivaciones encuentran sustento en una angelical noción de la filantropía, el carácter vertical y taxativo de las relaciones entre agencias no tendrían un impacto tan certero sobre los objetivos de desarrollo.

No obstante, aún en el caso ideal en que las funciones objetivo de los actores solo estuviesen definidas exclusivamente por variables que representan los intereses de los países del sur, el modelo se vería enfrentado a una contradicción: la CID tiene como propósito fundamental promover un equilibrio social en el orden internacional, bajo esta prescripción ¿es acaso una herramienta fundamentada en esencia en una relación asimétrica la mejor manera de promover el equilibrio del que hablamos?. La respuesta resulta evidente. Solo la lógica de un sistema sustentado en la promoción de grados crecientes de autonomía de las poblaciones del sur alcanzaría lo que José Alonso denomina, citando a Sen, el desarrollo como libertad⁶⁰.

A fin de cuentas sin importar la particularidad del caso, dejar de lado las distintas motivaciones que explican la conducta interventora de los actores significa cercenar en extremo el análisis. Por otra parte, reconocer su existencia nos permitirá entender la manera en que opera una de las principales deficiencias de la cooperación oficial.

Definidas las circunstancias básicas de la relación de agencia entre principales y gobiernos del sur, dado el marco de asimetría informativa en el que se desenvuelven los actores, el modelo puede llegar a padecer de riesgo moral. El agente puede desarrollar comportamientos oportunistas que se pueden categorizar dentro de las dos categorías de riesgo moral existentes: riesgo moral por acción oculta y riesgo moral por información oculta.

En primer lugar, riesgo moral por acción oculta ocurre cuando el receptor se vale de la incapacidad que tiene el donante a la hora de observar a cabalidad su conducta, para desarrollar acciones diferentes a las efectivamente pactadas en el contrato. Dentro de la taxonomía de la cooperación internacional al desarrollo, se ha acuñado el término de fungibilidad, definida como la

⁶⁰ Alonso. José Antonio. Eficacia de la Ayuda: Un Enfoque desde las Instituciones. Revista Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad. Madrid. 2005. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20Afers%2072.pdf.

capacidad que tiene el país receptor de destinar los fondos movilizados por concepto de ayuda oficial a fines diferentes a los planteados en las políticas de cooperación formalizadas en los contratos. La fungilidad se convierte en un claro ejemplo de riesgo moral.

Después del firmado el contrato, el gobierno, atreves de su agencia de desarrollo y valiéndose de la clandestinidad de sus movimientos, puede desviar los fondos a destinos diferentes a los acordados. Pensemos en un caso hipotético en el que se estipula que los fondos que recibidos por concepto de cooperación sean asignados a programas de nutrición infantil, sin embargo el gobierno del país del sur puede destinar el grueso de los recursos al pago de sueldos onerosos en una clara muestra de corrupción y burocracia. Al final de la transacción el principal de la relación es quien sufre una perdida de bienestar: los índices de desnutrición del país asistido continúan igual o peores, sin embargo el agente puede acudir a factores ambientales ajenos o variables aleatorias, para excusarse de los pobres resultados obtenidos.

Por otra parte, la cooperación internacional, puede actuar como una especie de seguro o salvaguarda, generando en el gobierno del sur una sensación de amparo que estimula la dependencia económica y propicia un aflojamiento de sus esfuerzos. Dado que los recursos recibidos por concepto de cooperación vertical oficial aseguran un flujo de recursos para el mantenimiento de programas sociales y de reactivación económica, el gobierno del sur puede perder estímulos a la hora de garantizar y mantener una fuente de recursos nacional, requerida para el mantenimiento de dichos programas. El Estado receptor puede relajarse fiscalmente o desarrollar una cómoda dependencia económica dado que de antemano sabe que su condición de marginalidad le asegura un cupo dentro del sistema oficial de la ayuda.

En este caso la cooperación oficial norte-sur no estaría cumpliendo con ninguna función, solo estaría llenado el espacio de las obligaciones que por correspondencia son del país receptor. La cooperación internacional, independientemente de su modalidad, es un instrumento complementario al esfuerzo fiscal y financiero al que esta obligado el receptor en la promoción

social de sus comunidades. Si este último consigue apoyarse en los flujos recibidos por concepto de ayuda oficial para asegurarse una fuente de recursos constantes que le permitan eludir sus responsabilidades como administrador central de la política social de su país, la eficacia real de la cooperación es exigua.

Ejemplificar los casos en que el riesgo moral se da a lugar, resulta una labor en extremo compleja, dada la baja disponibilidad de datos. No obstante, resulta evidente que esta forma de oportunismo contractual se hace persistente en la relación principal agente gestada entre ciudadanía del sur y gobierno. Por otra parte, ilustrar mediante ejemplos reales de programas de cooperación la discrecionalidad que poseen los donantes dentro del modelo se convierte en una tarea sencilla dada la variedad de ejemplos que podemos utilizar, en consideración a lo anterior incluiremos en esta última sección dos ejemplos de programas de cooperación ejecutados en América Latina. Esto con el provisto de mostrar la manera en que el país donante impulsa sus intereses particulares a través de cooperación internacional.

2.5 Dos ejemplos

2.5.1 Los créditos FAD en Nicaragua: un programa de ayuda condicionado a los intereses del país donante.

Nicaragua es considerada por el Banco Mundial y el Fondo monetario Internacional, como un País Empobrecido Altamente Endeudado (PEAE). Bajo esta condición, Nicaragua se hace beneficiario de las iniciativas que adopte el FMI y en general la comunidad financiera internacional con el objetivo de reducir a niveles sostenibles los índices de la deuda externa de los países pobres endeudados. A pesar de la anterior consideración, el Estado Español

mantiene una cooperación oficial con Nicaragua basada en los ya nombrados créditos FAD⁶¹.

Tal y como se explico en el primer capitulo, los créditos FAD son prestamos de naturaleza concesional, que entran en la contabilidad de la AOD. Este instrumento crediticio es una operación financiera generadora de deuda externa, dado que provee recursos monetarios que deben ser reembolsados al gobierno español. Por otra parte, se trata de ayuda ligada, ya que condiciona la entrega de los recursos con la compra de bienes y servicios de empresas españolas. Es decir, se condiciona el uso de los fondos entregados para que sean las empresas españolas las contratadas en la ejecución de los proyectos de desarrollo.

Con el objetivo de explicar mejor la manera en que España se vale de su política estrella de cooperación oficial para impulsar sus intereses particulares de índole económico, analizaremos un destino en particular que han tenido los créditos FAD en Nicaragua, el apoyo directo a proyectos relacionados con el sector eléctrico .

Créditos FAD eléctricos en Nicaragua

Como parte de las condicionalidades que exigía el FMI a Nicaragua dentro de las iniciativas del PEAE, se encontraba la imposición de privatización de la distribución del sector eléctrico. Adoptada la norma, Unión FENOSA, empresa de origen español adquiere las dos empresas más importantes del sector eléctrico Nicaragüense: Disnorte y Dissur, quedando en una situación de total monopolio la distribución eléctrica del país en cuestión.

⁶¹ Rabasco Carrión, Jesús. Fondos de Ayuda al Desarrollo (Fad): ¿Instrumento Eficaz en la Ayuda Oficial al Desarrollo (Aod)? . Universidad Politécnica de Cataluña. Tomado en Junio de 2008 de: http://www.odg.cat/documents/deutes/b57_FAD_Nicaragua_JC_cast.pdf.

Según el observatorio de la deuda en la globalización, en el año 2000 antes de que UNION FENOSA hiciera su entrada en Nicaragua, las operaciones de los créditos FAD no registraban actividades en el sector eléctrico del país receptor. Coincidentemente, a partir del año 2000 el 24,37% de los créditos FAD pasan a destinarse a proyectos relacionados con el sector eléctrico. La situación se hace aún más preocupante al descubrir que para cubrir esta nueva línea de proyectos, los fondos destinados al rubro de sanidad y educación sufrieron una reducción de 6 puntos porcentuales⁶².

Cabe resaltar, el primer FAD eléctrico fue aprobado por el gobierno Español dos días antes de que FENOSA adquiriera formalmente las empresas nicaragüenses. Esto hace pensar que el interés del gobierno español por apoyar el sector eléctrico del país nicaragüense no encuentra sustento en el compromiso con el desarrollo de ese país, por el contrario son motivaciones particulares relacionadas con la promoción comercial de sus empresas el principal criterio de asignación empleado.

Si al hecho que los créditos FAD generan deuda externa en los países receptores, sumamos que la asignación de los fondos se hace de manera unilateral excluyendo los objetivos de desarrollo de los criterios de distribución utilizados, el papel que tiene la cooperación oficial Española, por lo menos en el caso de Nicaragua, es totalmente cuestionable en relación con su función promotora del bienestar social y económico en los países del sur. No obstante, dada la amplia autonomía tiene el país donante a la hora de implementar su política de cooperación oficial este encuentra incentivos para poner en marcha proyectos de “desarrollo” que alejados de los principios de la cooperación, solo pretenden auspiciar los intereses particulares del norte.

⁶² Rabasco Carrión, Jesús. Fondos de Ayuda al Desarrollo (Fad): ¿Instrumento Eficaz en la Ayuda Oficial al Desarrollo (Aod)? Universidad Politécnica de Cataluña. Tomado en Junio de 2008 de: http://www.odg.cat/documents/deutes/b57_FAD_Nicaragua_JC_cast.pdf.

2.6.2 Discrecionalidad en la estructuración del plan Colombia

En la última década, Colombia se ha convertido en eje central de la política exterior del país norteamericano, según Ricardo Vargas, en principio son dos los factores que explican principalmente el interés estadounidense en el país colombiano: el problema del narcotráfico y la consideración de Colombia como amenaza de la seguridad hemisférica, (por un desbordamiento del conflicto armado hacia los países vecinos) ⁶³.

En concordancia con lo anterior, actualmente es Colombia el tercer destinatario más importante de los fondos de la ayuda oficial de Estados Unidos, después de Israel y Egipto. Del mismo modo, es el plan Colombia el programa de cooperación que concentra el grueso de los fondos movilizados desde este país, solo en el 2007 se destinaron 7500 millones de dólares para cubrir los planes ejecucionales del plan ⁶⁴.

No se pretende aquí iniciar una de las tantas discusiones relacionadas con la probidad y pertinencia del Plan Colombia. Se incluye en el análisis este programa de cooperación oficial en particular, con el ánimo de resaltar ciertos elementos que permiten visualizar la manera sesgada en que son diseñadas las políticas de cooperación oficial desde los países donantes, ignorando en muchos casos las necesidades más apremiantes que encauzarían de manera eficiente los programas de desarrollo.

En términos de estrategia, los frentes del plan se resumen a dos líneas de acción: la económica y la antinarcótica. En lo referente al plano económico, el plan programa un ajuste estructural similar a los dictaminados por el FMI. Vale

⁶³ Ricardo Vargas Mesa. Fumigación y Conflicto; Políticas Antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. Tercer Mundo Editores en Coedición con Transnacional Institute y Acción Andina.

⁶⁴ Cifra tomada directamente de la pagina de la agencia para la acción social y la cooperación internacional: www.accionsocial.gov.co

recordar, los efectos perjudiciales que a corto plazo tienen estos ajustes sobre variables como el empleo y la distribución son ya conocidos. Según afirma Ricardo Vargas, el plan Colombia analizado desde el punto de vista financiero solo ha conseguido incrementar el endeudamiento externo, privatizar para hacer asistencialismo y socializar las pérdidas.

En la formulación de la política se excluyeron factores esenciales como los relacionados con la concentración del ingreso, el deficiente presupuesto dedicado a salud y educación, etc. El gobierno norteamericano ha estipulado claramente que la ayuda oficial financiera destinada a Colombia sea destinada exclusivamente a temas relacionados con la lucha contra las drogas, priorizando aquellos aspectos corto plazistas relacionados con el tema antinarcótico.

Por otra parte, el esquema antinarcótico del plan, diseñado desde el país donante en cuestión, no contempla la posibilidad de concertar con las comunidades víctimas del conflicto alternativas diferentes a las dictaminadas. Dado lo anterior, queda claro que mejorar las condiciones sociales de las poblaciones directamente afectadas por el conflicto, no es la principal motivación que sustenta la existencia del plan Colombia. En términos generales, estamos hablando de una estrategia de naturaleza militar que ignora la gravedad y complejidad de los problemas que entraña el conflicto armado interno y a la postre contradictoria resulta contradictorio con el mismo esquema de lucha antinarcóticos planteado⁶⁵.

El país donante que ha contado con amplia autonomía en el delineamiento de este programa de cooperación vertical centralizado, se ha valido del plan para asumir una posición intervencionista en las políticas del estado colombiano, dada la verticalidad de las relaciones entre estos dos países, ha sido el donante el encargado de la formulación, puesta en marcha y evaluación del plan. A falta de un análisis profundo de los problemas estructurales del

⁶⁵ Vargas, Ricardo. Op cit.

conflicto colombiano, el orden del plan desconoce aspectos fundamentales de la realidad del país receptor lo que conlleva a un diagnóstico insuficiente y a una caracterización sesgada⁶⁶.

Ahora bien, de los aspectos extraídos del análisis de la clase de relaciones existentes entre los actores del modelo de cooperación vertical centralizado, argumentábamos que dada la discrecionalidad otorgada en la configuración del modelo al país donante, este encontraba estímulos a la hora de promocionar a través de las políticas de cooperación sus intereses particulares, intereses que en muchas ocasiones van en detrimento de los objetivos de la CID. Muchas de los elementos examinados del plan Colombia, permiten pensar que el país donante se ha valido de su posición dominante y gerencial dentro del marco de la relación para promocionar sus intereses de índole expansionista y militar, relegando a un segundo plano la posibilidad de impactar en las condiciones sociales y económicas de las poblaciones “atendidas”.

⁶⁶ Vargas, Ricardo. Op cit.

3. Propuestas para la transformación del modelo de cooperación vertical centralizado

La cooperación internacional, vinculada estrechamente con el concepto de “ayuda” o más específicamente de “ayuda para el desarrollo”, pretende como meta principal incorporar a las relaciones entre los estados un componente ajeno a la política y a la economía, uno basado en la interdependencia y la solidaridad, cuya concepción se centre en la búsqueda de una red de bien común de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desenvuelven. Sin embargo, enmarcado perfectamente como una relación de agencia, es víctima de los bien conocidos problemas que esta condición atrae, todos ellos engendrados en un ambiente de información asimétrica y búsqueda de intereses individuales.

Este sistema, vigente hace años, pero carente de una fuerte legitimación y reglamentación, ha recurrido a agencias para actuar como interventoras de las relaciones entre donantes y receptores, la mayoría de ellas asociadas de alguna manera con el gobierno propio de su país. Una agencia para la cooperación internacional para el desarrollo, normalmente es responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales⁶⁷.

Desafortunadamente, los compromisos que adquieren estos organismos no se consideran lo suficientemente fuertes como para sostenerse a través del tiempo, no si su “ayuda” no le significase algún beneficio representativo. “Los incentivos que se crean en el marco institucional juegan un papel decisivo en el tipo de habilidades y de conocimientos que tienen del futuro”⁶⁸. Los incentivos

⁶⁷ Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.es/>

⁶⁸ North, 1999, citado por Wiesner, Eduardo, en La Efectividad en Términos de Desarrollo de las Instituciones Multilaterales bajo restricciones de acción colectiva, Revista de Economía Institucional Vol 9 No 17, 2007

de invertir en, -por ejemplo- un proyecto tecnológico que a largo plazo arrojará utilidades a las empresas propias, resultan a la empresa más fuertes que los que le impulsan a invertir en un proyecto de seguridad alimentaria en el tercer mundo, así que sin duda elegirá el primero e ignorará los compromisos morales adquiridos previamente, resolviendo llevar a cabo la operación más beneficiosa. Bajo un análisis similar, el receptor no tiene incentivos fuertes para llevar a cabo una operación siguiendo estrictamente las reglas establecidas anteriormente, pues no existe quien observe su proceder o tenga la potestad de darle castigo.

Este conflicto de intereses trasciende la simple dualidad entre inversión o no inversión a la que se enfrentan tanto donantes como receptores, dado que, una vez establecido un tipo de acuerdo, los problemas de riesgo moral y selección adversa mencionados en apartados anteriores aparecen instantáneamente.

Conductas de este tipo son denominadas por Wiesner como restricciones de acción colectiva, provenientes de un proceso de producción de acciones conjuntas en el que algunos actores pueden *economizar* su contribución, eludir su responsabilidad y jugar un papel “oportunista”; estas situaciones son comunes dentro de un grupo de individuos o instituciones que desean un bien público –en nuestro caso particular, el desarrollo económico mundial equitativo- pero no pueden proporcionarlo individualmente⁶⁹. Se necesita entonces de un agregado de contribuciones mínimo para lograrlo, pero el problema se centra en el deseo individual de contribuir con una cantidad subóptima, dado que los beneficios de su gasto serán compartidos por todos, independientemente del esfuerzo que impriman en ello.

⁶⁹ Wiesner, Eduardo, “La Efectividad en Términos de Desarrollo de las Instituciones Multilaterales bajo restricciones de acción colectiva”, Revista de Economía Institucional Vol 9 No 17, 2007

De esta manera y conscientes de la importancia y fortaleza que ha tomado la cooperación internacional en el mundo y en consideración a que es la manejada a través del modelo vertical centralizado la que concentra el grueso de los recursos, es imperativo darle solución a los inconvenientes inherentes a este tipo de relaciones, para que se lleve a cabo un proceso mucho más eficiente y productivo que arroje en últimas los bienes comunes pretendidos desde el principio de la concepción de la política. Un mecanismo simple que permita priorizar la inversión de acuerdo a la necesidad, rentabilidad colectiva y viabilidad de cada proyecto, un elemento que imponga “reglas de juego” claras, disminuya la información asimétrica, aumente los incentivos para invertir en un proyecto de sur y adquiera una capacidad de vigilar las acciones de los actores, todo esto con el objetivo de brindar mayor transparencia y generar confianza en el proceso.

Según Groves y Hinton⁷⁰, las relaciones de cooperación actuales necesitan un nivel de confianza nuevo y más abierto, mayor transparencia y una rendición de cuentas mutua. Esto exige unas transformaciones profundas, no sólo en los mecanismos organizativos sino también en las maneras personales de trabajar. Todo ello encaminado al mejoramiento de estas relaciones de agencia, para que funcionen adecuadamente y no hagan de la cooperación internacional una nueva forma de beneficio unilateral.

En primera instancia, si la cooperación internacional busca un desarrollo mundial más equitativo y constante, es evidente que los estudios de factibilidad de cada proyecto de inversión deben realizarse por organismos ajenos a los interesados. “Las instituciones bilaterales y multilaterales deben protegerse del excesivo diseño *endógeno* de políticas. Sus unidades de evaluación independientes son su primera defensa. El mercado es el árbitro final y el que decide los costos y la responsabilidad. Pero los ajustes perentorios tienden a

⁷⁰ Groves, Leslie y Hinton, Rachel. “La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 72. España, 2005

ser mucho más costosos que los cambios administrativos”⁷¹. La evaluación de factibilidad y financiación de los proyectos hecha por un ente externo, brinda objetividad al proceso, mejora su administración y garantiza que los planes sean organizados de acuerdo a su calidad.

Así mismo, al observar el análisis de mejoramiento de los mercados con información asimétrica, encontramos que generalmente radica en el establecimiento de algún tipo de contrato, un vínculo que asegure el buen funcionamiento de las relaciones productivas e institucionales. Los contratos se conciben como las obligaciones que se asumen ante diversas instituciones y por medio de una elaboración adecuada de los mismos, es posible que se dé una asignación más eficiente de los recursos, mayor producción y eliminación de barreras al comercio⁷². Si por el contrario, los contratos no son apropiados y eficientes, la productividad decrece y los costos se elevan, superando los precios y generando pérdidas. Es bien sabido que los acuerdos de cooperación cuentan con este tipo de convenios, como la mayoría de relaciones humanas, pero esto no significa que los aspectos relevantes de un contrato eficiente⁷³ estén siendo establecidos como es debido, promoviendo intrínsecamente beneficios mayores para el donante y asignando inadecuadamente los riesgos.

Un tercer aspecto que consideraremos relevante es la necesidad de instaurar un mecanismo de rendición de cuentas, propio de un sistema que previamente haya reglamentado las acciones de acuerdo a los aspectos principales

⁷¹ Wiesner, Eduardo, “La Efectividad en Términos de Desarrollo de las Instituciones Multilaterales bajo restricciones de acción colectiva”, Revista de Economía Institucional Vol 9 No 17, 2007

⁷² Sarmiento, Rafael. “Teoría de los Contratos: un Enfoque Económico” Cuadernos Latinoamericanos de Administración, 2005.

⁷³ Como contrato eficiente consideraremos aquel que reduzca al máximo las asimetrías de información, aumentando la transparencia de las acciones y en últimas satisfaga los estándares de eficiencia establecidos por las leyes.

necesarios para llevar al mejor término el proceso de cooperación. Así, ampliamente afianzado por la teoría y por la experiencia, el mecanismo considerado ideal para solucionar un número considerable de fallas es el establecimiento de un organismo formal independiente financieramente y autónomo en la toma de decisiones.

Durante la segunda mitad del siglo XX se crearon varios organismos con un objetivo similar al que aquí sugerimos, pero ninguno dedicado formalmente a la coordinación de las actividades de Cooperación en general. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, quien promueve la estabilidad económica mundial por medio de la cooperación multilateral, se encarga de supervisar el sistema monetario –únicamente- y hacer un seguimiento de las políticas económicas y financieras de sus países miembros⁷⁴. Sin embargo, la independencia y transparencia del FMI ha sido siempre objeto de cuestionamiento, debido a la elección de su presidente y junta directiva. De hecho, la Unión Europea dio a conocer hace poco sus intenciones de reformar la organización desde sus cimientos con el objetivo de mejorar la legitimidad de la arquitectura financiera internacional y lograr, así, una mayor coordinación para prevenir crisis.

Las Naciones Unidas (ONU) concebidas por un objetivo encaminado al aspecto social y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con metas de un orden más político, constituyen algunos ejemplos cercanos a un organismo regulador, pero ninguno de ellos instituido formalmente como tal. Específicamente, algunas de las agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo nacionales han intentado jugar el papel de interventoras de las relaciones ente agencias más pequeñas, aunque en ninguna ocasión ha ido más allá de la autoproclamación de *coordinador* altruista del sistema. Evidentemente, una agencia perteneciente a un país particular no tiene la capacidad de actuar como organismo regulador eficiente, desde su misma concepción, carece de la independencia necesaria para serlo.

⁷⁴ Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>

Un organismo fiscalizador independiente, entonces, puede contribuir en la aplicación congruente y objetiva de las normas reglamentarias a lo largo del tiempo, de modo tal que los actores involucrados actúen con más prudencia si saben de antemano que las acciones fraudulentas se castigarán y evitarán una crisis o el desmoronamiento de los objetivos conjuntos mundiales que se han establecido varias veces en el pasado⁷⁵.

En la práctica, al establecer un organismo regulador independiente para la cooperación internacional, debe delegarse en una agencia especializada el ejercicio de las acciones específicas, generalmente definidas o limitadas por leyes. La amplitud de esa delegación de funciones puede variar de manera significativa, en algunos países se otorgan amplios poderes a las agencias reguladoras, que no solamente diseñan las normas sino que supervisan y controlan su cumplimiento por parte de las empresas reguladas, pero en otros, como en Colombia, labores más delicadas como la supervisión y la imposición de sanciones, son asignados a otra organización de características similares, pero con total independencia para la toma de decisiones.

Un aspecto indispensable de una agencia de regulación, se centra en la capacidad de disponer de sus propias fuentes de ingresos, ya que si los gastos del regulador son financiados a través de transferencias de cualquier presupuesto nacional controlado por los políticos, claramente le resta una significativa capacidad de tomar decisiones de manera autónoma. El cobro de tasas sobre las empresas reguladas o a los usuarios de los servicios son las alternativas más usadas para evitar estos problemas, y pueden contemplarse como unas tarifas pagadas por la actividad reguladora, que es un servicio de protección de los intereses de los usuarios.

Los reguladores dependientes no tienen objetivos claros. Deben responder a las metas de sus superiores, que en este caso, serían los gobiernos de países con influencia, quienes impondrán la utilidad individual antes que la colectiva, únicamente por que les significa menos esfuerzo, mayores beneficios y no

⁷⁵ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Bolivia, <http://www.sbef.gov.bo/>

existen reglas que lo condenen. Idealmente, el regulador debería estar libre de presiones políticas, manteniéndose lejos de estructuras gubernamentales o empresas privadas, ni mucho menos bajo el control directo de un funcionario de los mismos.

Por último, la elección de los responsables de administrar esta organización debe basarse en criterios profesionales y no políticos, y garantizar que los cargos no estén sujetos a ceses arbitrarios. De forma ideal, en los nombramientos de los reguladores, deberían estar involucrados tanto el poder ejecutivo como el legislativo de varios países, la selección del regulador debe ser fundamentalmente técnica, no política y la persona seleccionada debe dar garantías de independencia.

La autonomía a la que se hace referencia, no significa que los órganos supervisores no tengan que dar cuenta de sus actos y de la forma en la que están cumpliendo con la tarea que se les encomendó, por el contrario deben hacerlo a través de la constante rendición de cuentas, no sólo con las instancias de control gubernamental, sino con el público usuario del sistema financiero, a través de la presentación de información periódica que deben reflejar con transparencia el trabajo realizado, la operatividad de mecanismos de atención de reclamos y servicios de atención de consultas tanto de los supervisados como del público, lo cual también permitirá a la sociedad escrutar con precisión y oportunidad su desempeño y el cumplimiento de su mandato.

La responsabilidad de la regulación se le asignaría entonces a una agencia con la necesaria independencia, autonomía, experiencia y capacidad para llevar a cabo esta tarea. Esta agencia debe defender los intereses tanto de los donantes como de los receptores, y hacerlo de forma transparente y justa. En la práctica, la creación de instituciones con estas características no es una cuestión sencilla, pero en suma, constituye la salida más factible a un sistema que se ha degradado desde su concepción por la falta de institucionalidad en su manera de organizarse.

Conclusiones

Diversas son las líneas críticas que han cuestionado la operatividad y eficacia de cooperación internacional al desarrollo. Así mismo, ciertas particularidades que definen la naturaleza misma de la cooperación Norte-Sur manejada gubernamentalmente la han convertido en el blanco de la mayoría de las críticas.

En consideración a la importancia que tienen los temas concernientes con la cooperación internacional en el escenario de las relaciones internacionales, no son pocos los esfuerzos que desde la academia han emprendido los estudiosos del tema del sistema de la ayuda, con el objetivo de indagar en torno a aquellos factores que explican el fracaso constante que en términos de eficacia han tenido las políticas de cooperación en el ámbito macroeconómico.

El enfoque institucionalista argumenta que es la calidad de las instituciones y por ende la claridad en las reglas de juego, el factor esencial que da cuenta de la efectividad de las organizaciones económicas. En relación a lo anterior, es vital examinar en detalle la configuración organizacional y el marco de relaciones contractuales bajo los cuales se desarrollan las actividades de la cooperación gubernamental norte-sur. Hecha esta labor, se puede constatar que a lo largo de cadena de la ayuda oficial se presenta reiterativas situaciones de agencia.

Bajo escenarios marcados por la distribución desigual de la información entre los actores y divergencia de los intereses y motivaciones de los mismos, se desarrollan relaciones de agencia en la cooperación internacional, en la que el principal es la ciudadanía del sur quien delega en agente múltiples la consecución de sus intereses.. En general, se concluye que las relaciones gestadas entre estos los actores se caracterizan por un alto nivel de jerarquía y verticalidad que en primer lugar le otorgan una alta discrecionalidad al donante en los procesos de cooperación oficial y segundo proveen estímulos para el comportamiento oportunista tanto de los gobiernos donantes y receptores.

Diseñar contratos más estrictos que permitan ejercer control directo sobre el comportamiento de los agentes no parece ser la solución más apropiada. Dado el contexto de información asimétrica y la racionalidad limitada de los actores involucrados no es posible diseñar contratos completos, por lo tanto más restricciones solo conseguiría hacer más taxativo y vertical el modelo. Es necesario plantear reformas sustanciales que supongan un cambio real en los principios básicos contenidos en la configuración misma del modelo de cooperación analizado.

Tentativamente, después de efectuado el análisis a profundidad en torno a la estructuración institucional del modelo cooperación vertical centralizado, encontramos que es el establecimiento de un organismo regulador, independiente del accionar operativo de la cooperación oficial, encargado de vigilar , evaluar, sancionar y restringir el comportamiento de los actores interventores, la mejor manera de saltar los inconvenientes derivados del marco jerárquico y de asimetría informativa en e que se desenvuelven donantes y receptores.

Referencias

AECI. Mecanismos de Acceso a la Cooperación Española en Colombia. Documento extraído de: www.aecicolombia.org/.

Alonso. José Antonio. Eficacia de la Ayuda: Un Enfoque desde las Instituciones. Revista Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo de Calidad. Madrid. 2005. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20Afers%2072.pdf.

Alonso, José Antonio. La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes Y Viejas Manías. Revista Instituciones y Desarrollo. Madrid. Julio de 1999. Tomado en Diciembre de 2007 de: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2675193&orden=0

Alonso, José Antonio. En la Eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo: Evaluación de la Ayuda. Civitas Ediciones, S.L . 1999. Madrid. Tomado en Febrero de 2008 de: <http://www.unagaliciamoderna.com/eawp/eawp.asp?qsa=ES&qsb=1&qsc=8&qsd=136>.

Alonso, José Antonio. El Desarrollo como un proceso abierto al aprendizaje. Revista de Economía Mundial (Magazine of World Economy (ies). 2004. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ief.es/investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2008_21FebreroDocumento.pdf.

Alonso, José Antonio. Nuevas Direcciones en la Política de Ayuda al Desarrollo. Revista de Economía Mundial (Magazine of World Economy (ies). 2001. Tomado en Enero de 2007 de: www.bvcooperacion.pe/documentos/20080526163447_Nuevas_direcciones_en_la_politica_de_ayuda_al_desarrollo.pdf

CNDNA. Directorio de Cooperación Técnica Internacional. Tomado en Junio de 2008 de: www.cndna.gov.ve/Agencias/Documentos/manual.doc

Chen, Shaohua. Ravallion, Martin. How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?. World Bank Research Observer. 2004. Disponible en:

http://works.bepress.com/martin_ravallion/5.

Jané, Elisabet. Morales, Antonietta, Martínez Javier. Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua. Informe preparado para el banco interamericano de Desarrollo por HLSP Consulting. Extraído en Julio de 2008 de: <http://www1.worldbank.org/harmonization/paris/LACWorkshop>.

Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia. Agencia Colombiana De Cooperación Internacional. ACCI.

Easterly, William. ¿Por qué no funciona la ayuda externa?. Revista en línea del Cato Institute. Washington. 2006. Tomado en Diciembre de 2007 de: www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2006-04-20-a.pdf.

Groves, Leslie y Hinton, Rachel. “La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 72. España, 2005.

González, Inmaculada. La cooperación educativa ante la rebelión de las culturas. EPALA Editorial. 2005. Extraído en Mayo de 2008 de: <http://books.google.com.co/books?id=eqhVyVBs8XQC&printsec=frontcover#PP1,M1>.

Larru, Jose maría. ¿La ayuda externa reduce la pobreza?. Artículo presentado por la Universidad de San Pablo-CEU. 2006.

Manual para la Gestión de la Cooperación Internacional. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).

Mosley, Paul. Hudson, John. ¿Ha Mejorado La Eficacia De La Ayuda?. Revista Economía Y Cooperación Al Desarrollo. Abril 1999. Tomado en Enero de 2008 de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=12445>

Ortiz Roa, Humberto. Conferencias sobre la Humanización de la Economía Global. Las Dimensiones Moral y Humana de la ayuda a la Deuda y la Cooperación Internacional. Publicado en Diciembre de 2005 en: Revista electrónica latinoamericana en desarrollo sustentable. Documento disponible en:http://vinculando.org/economia_solidaria/humanizar_economia_global/humanizacion_economia_global.html.

Sanahuja, José Antonio. El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Una Aproximación a sus Actores e Instrumentos. Centro de Investigación Europa-España-América, CIDEAL. Madrid. 1999.

Paul Mosley, John Hudson. ¿Ha Mejorado La Eficacia De La Ayuda?. Revista Economía Y Cooperación Al Desarrollo. Revista European Economis . Tomado en Diciembre de 2008 de: dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=12445-13k

Prado, Lallande. Juan Pablo. La Dimensión Ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo, Entre la Solidaridad y el Poder en las Relaciones Internacionales. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. Tomado en diciembre de 2007 de: www.iadb.org/etica/Documentos/pra_ladim.pdf.

Prado Lallande, Juan Pablo. La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo las sanciones a la ayuda internacional. Tesis Doctoral. Universidad: COMPLUTENSE DE MADRID. 2005. Madrid.

Puerto Sanz, Luís Miguel. Muñoz, Enara Echart. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos. Revista de información y debate: pueblos. Madrid 2005. Tomado en Diciembre de 2007 de: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article278>.

Rabasco Carrión, Jesús. Fondos de Ayuda al Desarrollo (Fad): ¿Instrumento Eficaz en la Ayuda Oficial al Desarrollo (Aod)? . Universidad Politécnica de Cataluña. Tomado de: http://www.odg.cat/documents/deutes/b57_FAD_Nicaragua_JC_cast.pdf. Diciembre 2007.

Sarmiento, Rafael. “Teoría de los Contratos: un Enfoque Económico” Cuadernos Latinoamericanos de Administración, 2005.

Smith Hernández, Roberto S. Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina. CIEM. 2004

Vargas Mesa, Ricardo. Fumigación y Conflicto; Políticas Antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. Tercer Mundo Editores en Coedición con Transnacional Institute y Acción Andina.. 2002.

Wiesner, Eduardo. “La Efectividad en Términos de Desarrollo de las Instituciones Multilaterales bajo restricciones de acción colectiva”. Revista de Economía Institucional Vol 9 No 17, 2007. Bogotá.

Unceta, Koldo. El sistema de cooperación frente a la crisis del Desarrollo. Revista de economía crítica. Madrid. 2003. Tomado en Febrero de 2008 de: www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Unceta%20Koldo.PDF