

**La eficacia de la ayuda al
desarrollo en contextos de
fragilidad estatal:
Haití y la cooperación
latinoamericana**

**Miguel Lengyel (director),
Valentín Thury Cornejo y
Bernabé Malacalzauan**

Serie Avances de Investigación nº 34

Madrid, enero de 2010

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina
C/ Guzmán el Bueno, 133 – 5º dcha.
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135

Ayuda de Investigación CeALCI 4/08

**“La eficacia de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal:
Haití y la Cooperación Latinoamericana”**

Informe final presentado a la Fundación Carolina, España



Miguel Lengyel (Director), Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalza

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.



Julio, 2009

Lista de Abreviaciones

AAA - Agenda de Acción de Accra

ABC - Argentina, Brasil y Chile

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

CID - Cooperación Internacional al Desarrollo

CNS - Cooperación Norte-Sur

CSS - Cooperación Sur-Sur

CT - Cooperación Triangular

DP - Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda

DSRP-I - Estrategia Provisoria para la Reducción de la Pobreza

MCI - Marco de Cooperación Interino

2x9 - Mecanismo de Coordinación de la Ayuda 2x9

MINUSTAH - Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

ODM - Objetivos del Milenio

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PD – Países desarrollados

PED – Países en desarrollo

PRMs - Países de Renta Media

Índice

RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	5
<i>I.1. Objetivos</i>	7
<i>I.2. Estrategia metodológica</i>	7
II. MARCO TEÓRICO	10
<i>II.1. La “literatura clásica” sobre la ayuda al desarrollo</i>	11
II.1.a. Los estudios sobre los efectos de la ayuda	11
II.1.b. Los estudios sobre los determinantes de la ayuda	13
<i>II.2. Los “nuevos estudios” sobre la ayuda al desarrollo</i>	14
II.2.a. Los estudios sobre la ayuda al desarrollo y la reconstrucción estatal	15
II.2.b. Los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda	18
II.2.c. Los estudios sobre las nuevas modalidades de ayuda internacional	19
<i>II.3. De la literatura clásica a los nuevos estudios</i>	24
III. TENDENCIAS RECIENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	28
<i>III.1. Limitaciones del modelo tradicional de Cooperación Norte-Sur</i>	28
<i>III.2. La Declaración de París y la emergencia de nuevos donantes</i>	31
IV. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	35
V. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	40
<i>V.1. Los Países de Renta Media Latinoamericanos y la Cooperación Sur-Sur</i>	42
VI. LA COOPERACIÓN LATINOAMERICANA EN HAITÍ: EXPERIENCIA Y LECCIONES	45
<i>VI.1. Reconstrucción del Estado y Agenda de la cooperación en Haití</i>	45
<i>VI.2. Especificidad de la Cooperación Latinoamericana en el contexto haitiano</i>	48
VII. LECCIONES PRELIMINARES DE LA EXPERIENCIA DE LOS PRMs LATINOAMERICANOS EN HAITÍ Y RECOMENDACIONES ORIENTADAS A LA TOMA DE DECISIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	63

LISTA DE ENTREVISTAS.....	73
GRUPO DE DISCUSIÓN SOBRE HAITÍ	74
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN	78
ANEXO I. CATASTRO DE PROYECTOS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE EN HAITÍ	79

Resumen

Frente al agotamiento del modelo tradicional Norte-Sur, la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) genera expectativas positivas para superar las limitaciones del modelo existente, aunque, al mismo tiempo, enfrenta obstáculos no menores para consolidarse en ese rol. Por un lado, se trata de una herramienta clave para la construcción de capacidades en países en desarrollo; habida cuenta de su flexibilidad para la transferencia de experticias y experiencias entre estos países, su óptima utilización del conocimiento, las habilidades y técnicas disponibles, su mayor adaptación a las necesidades de políticas de los países receptores con similares realidades y su escasa o nula condicionalidad en la ayuda. Por otro lado, la implementación de estrategias de CSS está actualmente limitada por la ajustada disponibilidad de recursos de los países en desarrollo, la ausencia de mecanismos de coordinación institucional permanentes, la fragmentación y el aislamiento de las iniciativas, entre otros obstáculos.

Este dilema da cuenta de la necesidad de ponderar adecuadamente las ventajas y las desventajas de un esquema de cooperación en comparación con otros. En ese sentido, la presente investigación se ha focalizado en la experiencia de Haití, uno de los principales receptores de ayuda al desarrollo de América Latina, para analizar el impacto de las iniciativas de CSS desde la instalación de MINUSTAH en 2004. Allí, ante el fracaso de las formas tradicionales de Cooperación Norte-Sur (CNS), la participación de los PRMs Latinoamericanos –en particular, de Argentina, Brasil y Chile (ABC)– en iniciativas de asistencia al desarrollo permite extraer una serie de lecciones y de aprendizajes sobre el desempeño de la CSS de cara al futuro.

Con base en esa experiencia, la presente investigación tiene como objetivo estimular una reflexión sobre las implicancias de la adopción de un nuevo esquema de gestión de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal. Nueve elementos serán abordados: (i) el estado del arte en los estudios sobre la Ayuda al Desarrollo; (ii) las limitaciones del modelo tradicional de Cooperación Norte-Sur (CNS); (iii) la adopción de la Declaración de París y la emergencia de nuevos donantes; (iv) las potencialidades y las limitaciones de la CSS; (v) el rol de los países de los PRMs en la CSS: sus fortalezas y sus debilidades, (vi) los desafíos de la CSS en la experiencia latinoamericana; (vii) la reconstrucción del Estado y la agenda de la cooperación en Haití desde 2004; (viii) la emergencia de la CSS en el contexto haitiano; y (ix) las lecciones preliminares de la experiencia de los PRMs Latinoamericanos en Haití.

En un intento de dar cuenta de esa complejidad y advirtiendo la necesidad del diálogo entre actores diversos para llegar a definiciones operativas y capaces de generar consenso, el presente estudio se sustenta en una metodología de trabajo estructurada a partir de la interacción entre la generación de conocimiento teórico, la confrontación de experiencias concretas de cooperación y el diálogo académico-político. Ello ha sido llevado a la práctica mediante dos procesos salientes que han servido como insumo para la elaboración del presente informe: (i) una reunión de discusión y reflexión entre académicos, agentes gubernamentales y demás actores claves de la cooperación latinoamericana con Haití (Véase Grupo de Discusión sobre Haití) y (ii) una serie de entrevistas en profundidad con actores clave de la cooperación realizadas durante una visita de campo a Port-au-Prince, capital de Haití (Ver Lista de Entrevistados).

I. Introducción

I.1. Objetivos

La presente investigación se propone el objetivo general de analizar las implicancias de la adopción de un nuevo esquema de gestión de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal y formular una serie de recomendaciones orientadas a la toma de decisiones a partir del estudio del caso de la Cooperación Latinoamericana en la reconstrucción del Estado, las bases económicas y el tejido social de Haití desde 2004, concentrándose en el análisis particular de la experiencia de cooperación de Argentina, Brasil y Chile (ABC).

En ese sentido, entre los objetivos específicos de la presente se encuentran: (i) evaluar fortalezas y debilidades del modelo de cooperación latinoamericana en relación a las necesidades y prioridades de desarrollo de Haití; (ii) identificar las implicancias del esquema propuesto para la construcción de capacidades como donantes de Ayuda al Desarrollo en los PRMs Latinoamericanos; y (iii) analizar el rol de la comunidad de donantes tradicionales en el modelo antedicho y en relación al cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

I.2. Estrategia metodológica

La presente se trata de una investigación cualitativa, en la que se ha seleccionado el método de análisis de casos. Dicha elección ha brindado una aproximación a un tema aún escasamente abordado en la disciplina (la cooperación latinoamericana en Haití), obteniendo mayor información sobre la oportunidad de profundizar en un asunto más general (la cuestión la eficacia de la ayuda al desarrollo) dentro de un contexto de fragilidad estatal (Haití luego de la crisis de 2004).

El proyecto ha tenido, asimismo, un énfasis comparativo de manera de poder obtener algunas consideraciones que trascienden el estudio de la experiencia individual. En este sentido, la decisión ha sido poner el foco en países de la región considerados como de “renta media” (PRMs) y con una intensa labor en Haití: Argentina, Brasil y Chile (ABC).

La elección del caso, que adquiere en esta metodología una importancia estratégica, recayó en Haití pues constituye un ejemplo de singular importancia de cara al problema general planteado. Su experiencia como el principal país receptor de ayuda al desarrollo en América Latina desde la instalación de MINUSTAH en 2004 ofrece un caso testigo, no sólo para el análisis de las fallas del sistema de suministro y gestión de la ayuda Norte-Sur, sino también para la evaluación de las fortalezas y debilidades

de un nuevo esquema de gestión de la ayuda Sur-Sur en un contexto de fragilidad de las instituciones estatales y de pobreza extrema, en el cuál los PRMs Latinoamericanos son protagonistas.

Para la recolección de datos se han empleado distintas técnicas, a saber: fuentes documentales (primarias y secundarias), entrevistas en profundidad con actores clave tanto de países latinoamericanos como haitianos y la conformación de un grupo de discusión de expertos académicos y “policy makers” involucrados con la temática. Asimismo, con el objetivo de recabar en terreno la información mencionada, el equipo investigador realizó una visita a Haití en la que fueron entrevistado/as: (i) autoridades encargadas/vinculadas a la definición de planes estratégicos de cooperación internacional para Haití en Brasil, Argentina y Chile desde 2004 a la fecha; (ii) investigadores y expertos que han analizado las políticas de ayuda al desarrollo de Brasil, Argentina y Chile (ABC); y (iii) autoridades de organismos de cooperación internacional de otros países con conocimiento acerca de la cooperación de ABC en Haití.

Finalmente, a partir de los datos empíricos y a la luz de las enseñanzas del caso, el estudio formula una serie de recomendaciones para la toma de decisiones en donantes y socios.

Detalle de las principales actividades

1. Elaboración de una base de datos con más de 250 textos de literatura académica agrupada por temas y autor.
2. Elaboración de resúmenes de la literatura consultada
3. Realización de un viaje de investigación de campo a Puerto Príncipe para relevamiento de información.
4. Visitas a organismos internacionales, agencias multilaterales de cooperación, agencias bilaterales de cooperación, embajadas, universidades, ONGs y organismos gubernamentales de Brasil, Argentina, Chile y Haití
5. Realización de 18 entrevistas en profundidad a informantes clave
6. Elaboración de un catastro de la cooperación del ABC en Haití que contiene: Títulos de los proyectos, Monto (US\$), Objetivos, Descripción, Departamento/Comuna, Socios Financieros, y Socios de puesta en práctica.

7. Realización de una reunión del grupo de discusión sobre Haití compuesto por académicos, *policy makers* y representantes de ONGs.
8. Análisis de los datos obtenidos en los catastros de cooperación de Argentina, Brasil y Chile en Haití
9. Elaboración y redacción del informe final

II. Marco teórico

Sostenido por el desarrollo de investigaciones de las comunidades académicas americanas y europeas, el estudio de la ayuda internacional al desarrollo (*Development Aid Studies*, por su nombre en inglés) ha conseguido hacerse de un espacio bastante autónomo en el campo de las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX.

Si bien son múltiples las razones de dicha expansión, dos factores han contribuido notablemente a ello: (i) una estrecha relación gobierno-academia estimulada por el protagonismo de los donantes euro-americanos durante la Guerra Fría, y (ii) un clima favorable a la retroalimentación de ideas propiciado por la emergencia de una *comunidad epistémica*; es decir, de un grupo de personas que comparte un conjunto de definiciones de problemas, dispositivos y vocabularios en el ámbito de una disciplina y que se expresa en una vasta producción de material dedicado al tema (Hass, 1992:20).

No obstante, pese a que buena parte de esa producción de conocimiento se ha mantenido en los límites de esa *comunidad epistémica euro-americana* (CEEAA), en la última década nuevas tendencias de investigación han venido atenuando esa hegemonía. Esto en la medida en que la participación de nuevos actores en la cooperación al desarrollo ha planteado el desafío de introducir nuevas perspectivas y enfoques a este campo de conocimiento, obligando a redimensionar y analizar desde una matriz distinta a la tradicional los procesos de cooperación. En esa línea encontramos una nueva literatura focalizada en responder a una serie de interrogantes. ¿Cómo lograr la eficacia de la ayuda en estados frágiles, débiles o fallidos? ¿Qué reformas son necesarias en la arquitectura de la ayuda para alcanzar una mayor coordinación, alineación y apropiación de los flujos? ¿Qué potencialidades y qué limitaciones tienen las nuevas modalidades de Cooperación Sur-Sur y Triangular?

Se advertirá aquí que viejos debates se reavivan y nuevas concepciones emergen en torno a la ayuda al desarrollo. Sin embargo, aunque la extensión de este campo de conocimiento trae aparejada –positivamente– la apertura de nuevas líneas de investigación, es necesario dotar de organización a esta literatura que hasta ahora se muestra desordenada y fragmentada. En esta sección, pues, realizaremos el intento de indagar sobre ese estado del arte dejando de lado pretensiones de exhaustividad, dada la ardua tarea que implica procurar comprender todo un vasto y disperso universo de estudios. Para ello, hemos dividido la literatura en dos grupos: (i) una

literatura clásica emanada de la CEEA, que comprende los estudios sobre los efectos y los determinantes de la ayuda, y (ii) unos *nuevos estudios sobre la ayuda*, que incluyen líneas de investigación en los campos de reconstrucción estatal, nueva arquitectura de la ayuda y nuevas formas de cooperación.

II.1. La “literatura clásica” sobre la ayuda al desarrollo

II.1.a. Los estudios sobre los efectos de la ayuda

De acuerdo con Alesina y Dollar (2000), podemos dividir lo que identificamos como “literatura clásica” en dos grupos de autores: un primer subgrupo, concentrado en el análisis de los *efectos de la ayuda en el país receptor*, y un segundo subgrupo, que ha abordado la cuestión de sus *determinantes*.

De estos dos grupos, quizá los estudios sobre la eficacia de la ayuda internacional (*Aid Effectiveness Studies*, por su nombre en inglés) sean los que han ganado mayor credibilidad en el ámbito de la investigación sobre la ayuda al desarrollo. Ello es fruto de un esfuerzo por dotar de fundamentación microeconómica a sus hipótesis y de consistencia a sus argumentos mediante el recurso a un instrumental estadístico y econométrico cada vez más sofisticado (Alonso, 2008:15).

Cabe realizar un repaso al respecto. En una *primera etapa*, que cubre los años cincuenta y sesenta, dominó en los estudios una imagen complaciente de la ayuda (Alonso, 2008:16). Autores como Rosenstein-Rodan (1957), Nurkse (1960) y Rostow (1961) habían insistido en que a través de la ayuda podía aportarse el capital requerido para una mayor capacidad de ahorro que pusiera en marcha una senda de crecimiento. Este enfoque comenzó a ser discutido a comienzos de la década del setenta, cuando se consideraba que los recursos inicialmente dirigidos al combate contra la pobreza terminaban derrochándose en burocracias estatales o en elites locales. Así, luego de estos debates iniciales, una *segunda etapa* abrió la puerta a nuevos estudios que empezaron a recalar en la *idea de la fungibilidad* para aludir a la capacidad de manejo discrecional de la ayuda por parte de quién la recibe. Una de las consecuencias de ello, según el planteamiento de Griffin (1970), era que los recursos de la ayuda nutrían el consumo y no a la inversión del receptor. Luego, partiendo de esa tesis, Harrod modelizó la relación entre ahorro nacional y ayuda arribando a la conclusión –dominante en los años setenta y ochenta– de que la ayuda no logra amplificar el ahorro en una proporción equivalente a los recursos que moviliza (Alonso, 2008:17).

Entre la segunda parte de los ochenta y principios de los noventa, los modelos económicos para estudiar la ayuda se fueron complejizando al incorporar algunos avances metodológicos. En esta *tercera etapa*, los estudios se concentraron en la relación entre la ayuda y el crecimiento. Si bien son pocos los trabajos que otorgan un impacto negativo a la ayuda, una proporción importante de ellos no ha detectado relación significativa alguna, alimentando cierto escepticismo en el campo de análisis (Alonso, 2008:19). Un ejemplo es el influyente estudio de Mosley *et al.* (1987), que, basándose en una muestra de 60 países receptores durante el período 1960-1983, concluyó que no es posible establecer una relación estadística entre la ayuda y el crecimiento económico.

Finalmente, una *cuarta etapa* se abre en los años noventa. Se destacan aquí mejoras en las bases informativas y nuevas modelizaciones del crecimiento endógeno. Además, se considera la posibilidad de que la relación entre ayuda y crecimiento sea no lineal, admitiendo la intervención de otras variables como aquellas ligadas a las políticas aplicadas por el receptor (Alonso, 2008:20). El primer estudio es de Boone (1994), que analiza el efecto de la ayuda de acuerdo con los regímenes políticos vigentes en el receptor arribando a resultados notablemente pesimistas: la ayuda es sólo eficaz en regímenes que no tienen opresión política. Sin embargo, el estudio más influyente de esta etapa es el de Burnside y Dollar (1997), que dará soporte teórico a la propuesta del Banco Mundial (1998) contenida en su informe *Assesing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Los autores parten del supuesto de que a mayor calidad institucional, menor espacio para la ineficacia. Su base metodológica es estudiar el marco de políticas recurriendo a un índice construido en base a tres indicadores macroeconómicos (déficit público, inflación y apertura exterior) aplicándolo a una muestra de 56 países receptores en el período 1970-1993. La conclusión a la que arriban, y a la que adherirá también el Banco Mundial, es la siguiente: la eficacia de la ayuda depende del “marco institucional y de políticas” aplicado por el receptor. Lo que en términos de política de ayuda implica decir que los donantes deber ser notablemente exigentes en la selección de los receptores de la ayuda orientando los recursos hacia países con un “marco de políticas adecuado” (*good governance*, en inglés) para lograr que la ayuda sea eficaz.

Resumiendo: estos trabajos se proponen medir la eficacia a través del comportamiento de la relación entre variables como el flujo de ayuda, el ahorro, el crecimiento o la inversión. No obstante, y pese a que este es un objetivo puramente teórico, en la mayoría de los casos, los planteamientos de los autores sólo han sido insumos útiles para la formulación de las políticas de donación de los países desarrollados. De

hecho, la clave de esta literatura ha sido evaluar el desempeño de un tipo de cooperación, la Norte-Sur, desde el punto de vista de quienes ofrecen la ayuda.

II.1.b. Los estudios sobre los determinantes de la ayuda

Desde otra perspectiva de estudio, el objeto no es medir los efectos, sino explicar las causas. Este último ha sido el propósito de un segundo subgrupo de autores que ha generado una vasta producción académica sobre los determinantes de los flujos de la ayuda al desarrollo (*Aid Allocation Studies*, por su nombre en inglés). De acuerdo con Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen (2003), estos trabajos coinciden en abordar una misma pregunta de envergadura: ¿quiénes, a quiénes y por qué se otorga la ayuda internacional? Sin embargo, como veremos a continuación, ese planteo ha generado diferentes respuestas según se enfatizan motivos de seguridad nacional, económicos, morales y humanitarios.

La relación entre los determinantes de los flujos de ayuda y las cuestiones de seguridad nacional ha sido una de las indagaciones más recurrentes de la teoría de las relaciones internacionales, donde ha proliferado una extensa literatura que excede el propio campo de la teoría de la ayuda externa, y que ha explorado básicamente la relación entre la política exterior de los Estados y las estrategias de ayuda externa. Allí, por ejemplo, Hans Morgenthau —el fundador del realismo clásico— se ocupa del tema en su influyente ensayo *A Political Theory of Foreign Aid* (1962) y una gran variedad de trabajos analizan la formación de las agendas de ayuda en las grandes potencias a partir del concepto de interés nacional (Packenham, 1966; Mason, 1964; Knorr, 1975).

Desde una perspectiva económica, y del mismo modo que en los estudios sobre la eficacia de la ayuda, pueden identificarse también otros trabajos que adscriben a una metodología basada en la contrastación de hipótesis a través de un modelo de indicadores para medir un conjunto de casos. En ese sentido, un estudio influyente es el de McKinlay y Little (1977), que proponen un modelo de análisis dividido en variables controladas por los intereses de los donantes, por un lado, y variables relacionadas a las necesidades de los receptores, por el otro. Aplicando ese mismo modelo, Maizels y Nissanke (1984) hallaron que la ayuda multilateral tiende a seguir el modelo de las necesidades de los receptores, mientras que la bilateral imita el modelo de los intereses de los donantes. Tiempo después, ese mismo enfoque inspiró el trabajo de Alesina y Dollar (2000). En su influyente estudio *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, analizan una serie de variables determinantes de los flujos de ayuda (apertura comercial, historia colonial y afinidad en foros de Naciones Unidas) y miden

el comportamiento de la Cooperación Norte-Sur. De acuerdo con los autores, si bien la existencia de regímenes democráticos es una variable que incide favorablemente en el envío de ayuda, en la práctica se identifica una ligazón más estrecha entre el flujo de ayuda y los intereses estratégicos del donante, más allá del tipo de régimen político que tenga el país receptor.

Finalmente, y desde otra perspectiva, pueden identificarse estudios en los que predomina una “visión moral” o “humanitaria” acerca del comportamiento de los donantes. Muchos de estos trabajos han adoptado como paradigma algunas consignas del *Informe Pearson* (1969). Allí se sostiene que la obligación moral de otorgar ayuda a los países pobres redundará a la larga en un beneficio para los países ricos y se considera que la obligación de luchar contra la pobreza global mediante la promoción del desarrollo en los países del Sur debe erigirse en una aceptación universal. (Degnbol-Martinussen *et. al.*, 2003: 10).

Hasta aquí cabe destacar que, más allá de los matices, el rasgo común de estos estudios ha sido tomar en consideración intereses de donantes y receptores, y comprobar la relación entre ayuda y motivaciones a partir de diversas dimensiones. Sin embargo, pese a que muchos de estos autores insisten en el papel de los intereses estratégicos en la selección de los receptores de ayuda por parte de los donantes tradicionales, no existe un acuerdo de máxima acerca de qué factores tienen peso determinante en las decisiones de envío de ayuda.

II.2. Los “nuevos estudios” sobre la ayuda al desarrollo

Inspirados en nuevas discusiones temáticas, aunque sin desentenderse de los viejos debates planteados por la “literatura clásica”, en la última década han proliferado una serie de “nuevos estudios” sobre la ayuda al desarrollo que comparten dos características: (i) no emanan exclusivamente de la CEEA, sino de un espectro geográfico más amplio que incluye a académicos provenientes de países “donantes emergentes” no pertenecientes al Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y (ii) su objeto de análisis no es exclusivamente la Cooperación Norte Sur, sino que también incluyen a la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

El desarrollo de esta literatura es reciente y ha estado incentivado por el impacto de algunos acontecimientos que fueron significativos para el devenir del sistema internacional de la ayuda en la primera década del nuevo milenio, a saber: (i) la adopción de la Declaración y de los Objetivos del Milenio (2000) que pusieron en marcha una agenda con metas y principios para el sistema de ayuda plasmada en la

Declaración de París del año 2005 (Radelet, 2004; Shaw, 2005; Rogerson, Hewitt, y Waldenberg, 2004), (ii) las consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York que contribuyeron a acelerar el proceso de securitización de la agenda de la ayuda e introdujeron nuevos criterios y determinantes para el envío de ayuda (Woods, 2005; Aning, 2007 y Hirst, 2009); y (iii) la emergencia de nuevos donantes en el campo de la ayuda que ganaron protagonismo en la última década, como los casos de China, India, Brasil y Sudáfrica (Woods, 2008; Womack, 2007; Rowlands, 2008; Schläger, 2007 y Mag, 2005)

Si bien el cambio de escenario internacional planteado por cada uno de estos procesos ha generado debates teóricos que rebasan el propio campo de los estudios sobre la ayuda al desarrollo, su alto impacto en el sistema de ayuda ha suscitado reflexiones y discusiones en el plano académico y de las agencias de desarrollo que han devenido en nuevas orientaciones para este campo de investigación. Así, pese a que en su mayoría son estudios que contemplan una amplia variedad temática, pueden distinguirse nuevas líneas de investigación propiciadas por estos debates: (i) los estudios sobre la ayuda al desarrollo y la reconstrucción estatal, (ii) los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda, y (iii) los estudios sobre las nuevas modalidades de ayuda internacional.

II.2.a. Los estudios sobre la ayuda al desarrollo y la reconstrucción estatal

El primer grupo de trabajos ha puesto el acento en analizar cómo opera la ayuda internacional cuando existen *condiciones de fragilidad estatal en los países receptores*. Aquí se destaca una vasta literatura sobre los procesos de reconstrucción a través de la asistencia internacional a Estados frágiles, débiles o fallidos.

Si bien se trata de la reactivación de un viejo debate, pues esta agenda de los “estados frágiles” emergió en los años noventa en el contexto de la Postguerra Fría, su instalación en el marco de discusiones globales sobre la ayuda es más reciente. Algunos casos en los que convergen asuntos de mantenimiento de la paz y de ayuda al desarrollo, como en Afganistán, Camboya y Nepal, han sido los disparadores de un debate sobre esta forma de cooperación multidimensional que comprende áreas de seguridad, desarrollo económico y fortalecimiento del Estado en un contexto de extrema fragilidad del país receptor (Cammack et. al., 2006).

A su vez, este debate ha estado acompañado por la propagación de una literatura sobre la relación entre la ayuda y la reconstrucción del estado (*State-Building Studies*, por su nombre en inglés) cuyo impulso se debe a un debate estimulado por las relaciones internacionales y la ciencia política en torno al problema de la debilidad del

Estado y sus implicancias internacionales. Así, desde el fin de la Guerra Fría y con mayor énfasis tras los ataques a las Torres Gemelas (2001), algunos autores han focalizado las causas de la amenaza terrorista en el problema de los Estados débiles o fallidos que sirven como refugio territorial a redes como Al Qaeda (Krasner, 2004; Patrick, 2006)¹. De acuerdo con estos autores, para derrotar al terrorismo la comunidad de donantes debe enfrentar seriamente el problema de la debilidad o ausencia del Estado en determinados espacios territoriales que se presentan como ámbitos propicios para la formación y el despliegue de los grupos terroristas.

Por otra parte, esta idea no sólo ha tomado fuerza en la literatura, sino que se ha convertido en un discurso vigente en las principales estrategias de los donantes. Ello en la medida en que la selección de los destinos de ayuda se encuentra ligada cada vez más a criterios de seguridad, generado en consecuencia una “securitización” de la agenda de la ayuda internacional en la que se produce una subordinación de las estrategias de ayuda a consideraciones de seguridad. Un ejemplo de ello puede localizarse en el documento que establece la nueva estrategia de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos, que define como principal objetivo reconstruir “Estados Frágiles” (USAID, 2005).

Alineada a este enfoque particular, una parte de la literatura sobre reconstrucción estatal se ha concentrado en la cuestión de la efectividad de la ayuda en situaciones post-conflicto (Estados que se encuentran devastados por un conflicto bélico o un enfrentamiento violento entre facciones) y ha servido también de insumo para las nuevas estrategias de los donantes tradicionales. En ese sentido, Collier y Hoeffler (2002), luego de analizar una lista de 17 guerras civiles, sostienen que la ayuda es más efectiva en generar crecimiento en situaciones post-conflicto que en otras circunstancias, dado que la capacidad de absorción de la misma en esas condiciones es del doble a la de un nivel normal. Este argumento, que se contrapone precisamente a la proposición clásica de Burnside y Dollar (1997) acerca de que la ayuda debería ser menor en países con pésimas políticas, ha sido inspirador de la reorientación de las estrategias de ayuda de algunos donantes multilaterales y bilaterales en la última década. En ese aspecto, el planteo de Collier y Hoeffler considera que los compromisos de ayuda con Estados frágiles deberían sostenerse por lo menos una

¹ Sin embargo, dicho planteo no siempre es compartido: autores como Gvosdev y Takeyh (2002) y Woodward (2004, 2006) desde un punto de vista bien fundamentado, entienden que los estados frágiles no deben considerarse una amenaza a la seguridad internacional, y que los grupos terroristas no están confinados territorialmente o ideológicamente a una región particular, sino que actúan como redes transnacionales.

década; pues, la reconstrucción de estos Estados requiere de un esfuerzo similar al realizado en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

Desde otra perspectiva, una serie de trabajos han enfatizado cuestiones de orden prescriptivo acerca de cómo tratar con estados débiles o en colapso. Así encontramos en documentos oficiales de la OCDE que se sugiere la adopción de una serie de principios compartidos para centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal y reducir al mínimo los daños involuntarios, reconociendo los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo (OECD, 2007). En un mismo sentido, desde la academia se han extraído una serie de lecciones de experiencias como Irak u otras intervenciones post-conflicto. De acuerdo con autores como Diamond (2006), el desafío en los estados post-conflictos es como regenerar en primera instancia un poder legítimo y, para ello, es necesario establecer la paz a través de operaciones de mantenimiento (*peacekeeping operations*) para luego enfrentar el problema del orden para instaurar la democracia.² No obstante, otros trabajos sugieren que anticiparse al fracaso de un estado exige tanto la cuestión de asegurar una respuesta efectiva como la de tener un análisis correcto para mantenerse sobre el terreno, aunque la dificultad reside en cómo hacerlo en un entorno en el que los canales habituales de ayuda y cooperación no funcionan (Carment, 2003; Browne (2007); Albares, 2005).

Hasta aquí puede decirse que los estudios sobre la Reconstrucción Estatal poseen algunos rasgos comunes: (i) proponen una visión acerca del problema de la ausencia o debilidad del Estado, (ii) analizan los modos de ayuda en esos contextos y (iii) establecen una serie de recomendaciones para los donantes respecto a cómo tratar con estos receptores frágiles. De este modo, prevalecen los estudios prescriptivos orientados a la toma de decisiones en grandes donantes (*policy oriented studies*) y que proveen un enfoque basado en la política internacional para explicar el comportamiento de los nuevos flujos de ayuda.

² Diamond (2006) también enumera una serie de recomendaciones para un proceso de promoción de la democracia: (i) entender el contexto local en sus dimensiones históricas, culturales, políticas y sociológicas, (ii) movilizar y comprometer recursos militares y financieros adecuados, (iii) establecer una legitimidad internacional y un apoyo activo para la intervención post-conflicto, (iv) generar legitimidad y confianza en el país post-conflicto, (v) llevar a cabo primero las elecciones locales, (vi) promover el conocimiento de las opciones para la democracia y de los principios y normas de la democracia, y (vii) desplegar fondos para la reconstrucción económica y la asistencia democrática de modo amplio.

Sin embargo, la proliferación de estos “nuevos estudios” en torno a los procesos de reconstrucción estatal no constituye un universo homogéneo, sino más bien un campo plagado de ambigüedades conceptuales. Así, si bien la expresión “Estado fallido o frágil” se ha generalizado en el léxico de los estudios sobre la ayuda al desarrollo, su definición sigue siendo confusa y controvertida, pese a algunos esfuerzos de la academia por arribar a una sistematización. Cabe destacar, en ese sentido, los aportes de Hannan y Besada (2007) y de Klotzle (2006), que han realizado un recorrido histórico-conceptual sobre el uso de los términos Estados fallidos, frágiles y en fallas, procurando dar organización al desorden y clarificar el marco teórico para abrir la puerta a futuros estudios dentro de esta línea de investigación.

II.2.b. Los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda

Como se ha dicho, un segundo subgrupo de autores se ha concentrado en el análisis de los cambios en la arquitectura de la ayuda internacional tras el fin de la Guerra Fría y la formulación de nuevas reglas para el sistema internacional de ayuda. Ha sido factor motivante de estos nuevos planteamientos el cambio de escenario internacional y la aparición de una serie de estudios inspirados en iniciativas del *Comité de Asistencia al Desarrollo* (CAD) de la OCDE para *aggiornar* el modelo de gestión de la ayuda vigente, cuyo producto más saliente ha sido la adopción, en marzo de 2005, de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (DP).

Sin embargo, pese a que 35 países donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben ayuda al desarrollo han firmado la DP, la aplicación de esas reglas en la práctica aún encuentra serias dificultades, pues los informes de evaluación coinciden en enfatizar que aún existen serios obstáculos para la implementación de la agenda de París (Wood *et. al.* 2008). Así, puede identificarse una nueva literatura en torno a la *implementación de la DP*, en la que contrastan informes de evaluación, que han sido patrocinados por la propia OCDE y están dedicados a monitorear el logro de cada meta, y estudios académicos, que formulan reformas al sistema de ayuda vigente. En el segundo grupo, autores como Schulz (2008) plantean que el propio contenido de la DP ha llevado a una “fatiga de los países receptores” debido a que la complejidad de los procesos de implementación y de monitoreo ha instalado un nuevo lenguaje que en los países receptores pocos conocen, entienden y/o practican. En idéntico sentido, otros autores se preguntan si aún implementada la DP será suficiente y proponen opciones de reforma (Rocha Menocal y Mulley, 2006; Rogerson *et. al.*, 2004; Burall *et. al.*, 2007).

Partiendo de análisis temáticos más específicos relacionados con la implementación de la agenda de París, encontramos trabajos que evalúan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, por ejemplo, autores como Lopes y Theisoohn (2003) y Nkombo (2008) se han concentrado en la visión de los países receptores respecto a las dificultades que existen el sistema de gestión de la ayuda para cumplir con el principio de apropiación, y del mismo modo, Booth *et. al.* (2006) y Hugé y Hens (2007) han estudiado el impacto que tiene la elaboración de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (DEPRP) en la implementación de la agenda de París.

Finalmente, una parte de la literatura sobre la nueva arquitectura de la ayuda ha recolectado las visiones de países del Sur así como aquellas acerca del estado de cumplimiento de las metas a escala regional. En España, la temática de la nueva arquitectura de la ayuda y su impacto en los países latinoamericanos ha sido abordada en diversas publicaciones de prestigiosos centros académicos y de expertos. Se destacan las investigaciones del Programa de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, del Real Instituto Elcano, de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, entre otras (Olivie, 2004; Suárez Fernández-Coronado, 2006; Alonso, 2006; Sanahuja, 2007; Meyer y Schulz, 2007, Ayllón Pino, 2009; Alonso, 2009).

II.2.c. Los estudios sobre las nuevas modalidades de ayuda internacional

La aparición de nuevas formas de ayuda internacional distintas a la Cooperación Norte-Sur no es un hecho reciente. Si hubiera que situar históricamente su emergencia, deberíamos remontarnos a mediados de la década del cincuenta, cuando se registraron las primeras acciones de cooperación entre países en desarrollo. En efecto, Tailandia fue el primero en emprender iniciativas de ese tenor con países vecinos en 1954 (SEGIB, 2008:10). Sin embargo, la ubicación de estas acciones en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se produjo *a posteriori*. Es decir, esas iniciativas que presentaban características propias de una relación entre países en desarrollo, no fueron así denominadas hasta bastante tiempo después, cuando comenzaron a plantearse las primeras formulaciones sobre esta nueva modalidad de cooperación.

Los primeros esfuerzos por delimitar el concepto de CSS han sido producto de iniciativas de organismos multilaterales y, en su mayoría, de eventos celebrados en el marco del Sistema de Naciones Unidas. Así, la creación, en 1964, de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y del Grupo de los 77 (G77) iniciaron un primer debate en torno a la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre países en desarrollo. Luego de este período inicial, la década del setenta fue activa en términos de debate conceptual acerca de la CSS. A ello contribuyó, sin dudas, el empuje de las ex colonias recién independizadas, capitalizado en buena parte por iniciativas tales como la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la creación del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), o la discusión de un Plan de Acción para la CSS, el cual finalmente se concretó en 1978 con la Conferencia Mundial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en Buenos Aires.

Sin embargo, y a pesar de cierto voluntarismo de los países del Sur, estos esfuerzos no tuvieron el efecto esperado en las décadas subsiguientes. Aún cuando produjeron insumos útiles para la discusión sobre el estado de la cooperación desde una perspectiva no tradicional, no lograron consolidar un campo de discusión permanente sobre la temática. Durante la décadas del ochenta y gran parte de los noventa, el limitado alcance de las iniciativas de CSS, la reducción de la discusión a la temática de la cooperación técnica y la ausencia de eventos de especial relevancia contribuyeron a postergar un debate mayor en el campo de la literatura sobre la ayuda internacional (SEGIB, 2008:15).

Como se ha dicho, si bien es prematuro hablar de una literatura focalizada en la CSS, el creciente impulso que han tenido las indagaciones teóricas sobre este tipo de cooperación en los últimos años puede indicarnos un punto de inflexión. Esta tendencia es visible y notoria en el influjo de documentos y publicaciones sobre el impacto de la CSS en foros internacionales y centros académicos de países desarrollados y en desarrollo. En el plano multilateral, el desarrollo de eventos como la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS (Segunda Cumbre del Sur) de 2005 y los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Paris, 2005 y Accra, 2008) ha coincidido con la consolidación de una tendencia creciente de los flujos comerciales y financieros entre los países del Sur, que sitúa en un lugar de importancia la discusión sobre las nuevas modalidades de ayuda.

No obstante, la irrupción del estudio de la CSS en la agenda de investigación ha sido hasta ahora más estrepitosa que sustanciosa. Cabe destacar, en ese sentido, la ausencia de categorías comunes para aludir al mismo fenómeno. Así, por ejemplo,

para describir el despliegue de estrategias de CSS de los nuevos donantes se ha acuñado un variado léxico en el que contrastan términos como “donante emergente”, “nuevo donante bilateral” o “nuevo actor del desarrollo internacional”. Si bien, en sentido positivo, ello expresa la insatisfacción de muchos países del Sur con los términos utilizados en la literatura clásica y empleados por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE dando cuenta de la necesidad de crear nuevas categorías para interpretar procesos novedosos y distintos; las dificultades para la cuantificación de los recursos y la delimitación de las actividades de CSS son serios obstáculos para la actividad del investigador, que se encuentra impedida al acceso de fuentes de datos estadísticos relevantes para analizar los flujos de CSS.

Por otra parte, al mismo tiempo que se acentúa esa dispersión conceptual, la fragmentación de los estudios dificulta el ordenamiento de la literatura sobre la CSS. En ese sentido, aún no existen análisis que brinden una revisión completa de la bibliografía existente sobre el tema. Pese a ello, podemos identificar algunos documentos de reciente publicación del Sistema de Naciones Unidas que han adelantado esfuerzos para analizar las diferentes manifestaciones del fenómeno y arribar a algunos acuerdos de máxima sobre el concepto y sus componentes. Se destacan: los informes elaborados por el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC, 2008) sobre las principales tendencias de la cooperación Sur-Sur y triangular, los documentos de la Unidad Especial de CSS de PNUD, en los que se define a la CSS como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico” (SEGIB, 2008:16), y los informes del Secretario General, en los que se reclama un rediseño de la arquitectura global de la ayuda para dar mayor representación a los países en desarrollo (ECOSOC, 2008). Aquí cabe adicionar otras iniciativas de organizaciones regionales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que plantea como distintivo de la CSS su asociación con unos principios de funcionamiento básicos: la horizontalidad (colaboración voluntaria y sin condiciones entre socios), el consenso (consenso y marco de negociación común entre los responsables de cada país) y la equidad (distribución equitativa de los beneficios y costos) (SEGIB, 2008:16).

A este debate, aún encapsulado en contadas instituciones multilaterales, se le ha sumado una incipiente discusión entre académicos de centros de investigación para el desarrollo. Si bien escasean los estudios teóricos sobre las nuevas dinámicas de CSS, pueden reconocerse algunos intentos para aproximarse a la adopción de un marco conceptual. En un trabajo de tono académico, Ekoko y Benn (2002) reconocen que el

agotamiento de las formas tradicionales de cooperación Norte-Sur ha propiciado la emergencia de una especie de consenso entre académicos e implementadores de políticas públicas en el que se entiende que la CSS es una herramienta clave para la construcción de capacidades en países en desarrollo, por su flexibilidad para la transferencia de experticias y experiencias entre estos países, su mayor adaptación a las necesidades de políticas de los países receptores con similares realidades y su escasa o nula condicionalidad en la ayuda, entre otras cualidades. En un mismo sentido, autores como Woods (2008) destacan la existencia de una revolución silenciosa en el régimen de asistencia al desarrollo: pues las estrategias de los “donantes emergentes” demuestran respetar las soberanías y adaptarse a las necesidades y prioridades de los países receptores.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en declamar únicamente las ventajas de la CSS. Así, algunos estudios señalan que estos nuevos donantes no están aplicando los estándares del DAC (OCDE) plasmados en la DP de 2005. En un influyente ensayo, Manning (2006) plantea que los donantes emergentes (*non-DAC donors*) representan un riesgo para los donantes tradicionales (*DAC donors*); pues perjudican la situación de endeudamiento de los países receptores al prestar en términos inapropiados. En idéntico sentido, autores como Meyer y Schulz (2008) también han sido escépticos acerca del rol de los nuevos donantes. Para los autores, la CSS produce una mayor fragmentación de la ayuda, pues estos donantes tienden a no ser transparentes en sus acciones y a mezclar política exterior con cooperación. Por su parte, Maxwell (2006) advierte que este nuevo fenómeno ha despertado diferentes posturas sobre la agenda de París en los países en desarrollo provocando una división del Sur entre lo que el autor llama “Club del 20%” (grupo de países en los que el 20% del PBI proviene de la ayuda y han sido beneficiados por los compromisos de 2005) y el “Club del 0.2%” (países receptores en los que la ayuda juega un papel menor pero que están asumiendo nuevos roles como donantes).

La ponderación, por un lado, y el cuestionamiento, por el otro, también coexisten en las reflexiones sobre otra de las llamadas nuevas modalidades: la Cooperación Triangular (CT). Mientras que la CSS tiene ya una larga historia, la CT viene estableciéndose a mayor escala desde la primera mitad de esta década, asociada generalmente a la forma específica de cooperación norte-sur-sur. Así, desde un enfoque influyente en la comunidad de donantes, el PNUD ha provisto una definición bastante difundida de la CT como “aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales” (Das, De Silva, Zhou, 2007). Sin embargo, si bien desde esta visión

se entiende a la CT como un enfoque complementario que expresa la relación estrecha entre la Cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, no todos los estudios sobre esta modalidad acuerdan en ello. Según Altenburg y Weikert (2007), los nuevos donantes (China, India, Brasil, México, Sudáfrica y Tailandia) han ampliado la extensión de sus programas de ayuda a países en desarrollo; sin embargo no está claro si este involucramiento es respetuoso de las reglas consensuadas en la Declaración de París, y, en ese sentido, la cooperación triangular o trilateral se muestra como una forma en que los donantes tradicionales (*DAC Countries*) comprometen a los nuevos donantes a alinearse a esos estándares. En otro sentido, Mehta y Nanda (2005) aducen que si bien la CT acarrea ciertos beneficios (menor costo, óptima utilización del conocimiento de los países en desarrollo, tecnología más apropiada para los receptores, escasa condicionalidad de la ayuda, y mayor receptividad en la población) no ha recibido necesaria atención desde los donantes tradicionales. De acuerdo a los autores, las razones de este aún endeble compromiso político de los donantes tradicionales deben buscarse en: (i) la desconfianza hacia las iniciativas de países en desarrollo, (ii) las debilidades de las burocracias de los países receptores encargadas de implementar los programas y (iii) la falta de profesionalismo en los países cooperantes.

Paralelamente, este debate sobre las ventajas y desventajas de la CSS y la CT en tanto modalidades no es ajeno a otra cuestión que también aborda la literatura: la aparición de nuevos actores en el campo de la cooperación al desarrollo y los determinantes de sus estrategias. Aquí, nuevamente, se utilizan diferentes categorías de análisis, aunque ha sido muy influyente un estudio realizado para el Banco Mundial por Fallon, Hon, Quareshi y Ratha (2001) en el que se adopta la categoría “Países de Renta Media” (PRMs) para incluir a unos 77 países de acuerdo al PBI *per capita* y analizar el rol creciente de ese grupo en la economía global. Si bien se trata de una terminología puramente técnica en este caso, la categoría PRMs se inscribe en el marco de una tendencia de Postguerra Fría de utilizar rotulaciones que indican nuevas formas de agrupaciones inter-estatales con base en los indicadores económicos y políticos, roles y funciones. Es así que existe una vasta literatura en las relaciones internacionales dedicada a la reflexión sobre el nuevo rol de los “países intermedios”, en la que contrastan análisis sobre potencias regionales, potencias intermedias y potencias medianas en las esferas de seguridad y la economía global (Cooper, 2000; Hurrell, 2006; Nolte, 2007; Soares de Lima, 2007; Ungerer, 2007; Rowlands, 2008).

Por otra parte, en línea con esa vertiente, se han impulsado una gran cantidad de “estudios de caso” focalizados en analizar las diferentes experiencias de CSS, entre los que se destaca una serie de trabajos sobre las iniciativas de cooperación al

desarrollo de Japón, China, India, Corea del Sur y Nueva Zelanda en Asia, África y América Latina (Jerve, 2007; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2004; Berger, 2007; Frame, Puni y Wheatley, 2004). Además, hay que añadir a estos “estudios de caso” una serie de publicaciones que indagan sobre el rol estratégico de Brasil como nuevo donante de ayuda al desarrollo. El rasgo común de estos trabajos es que enfatizan sobre la relación estrecha entre la política exterior brasileña y la política de ayuda al desarrollo, por ejemplo, en iniciativas como el Foro Brasil-África, las reuniones periódicas con los países árabes, el lanzamiento de IBSA (alianza entre India, Brasil y Sudáfrica) o la apuesta a liderar la reconstrucción de Haití desde 2004 (Schlager, 2007; Mag, 2005; Lee-John de Sousa, 2008; Gratius, 2008; Soares de Lima y Hirst, 2006; Valler Filho, 2008).

II.3. De la literatura clásica a los nuevos estudios

Hasta aquí hemos pasado revista a las diferentes vertientes de la literatura sobre la ayuda al desarrollo hasta la actualidad. Ello ha requerido combinar el análisis histórico-teórico de cada etapa con un esfuerzo de sistematización para agrupar a los autores en base a los temas abordados y sus objetos de análisis, consignando sus aportes e insuficiencias.

En el primer caso, el de la “literatura clásica”, se trata del aporte de lo que denominamos una comunidad epistémica bastante consolidada en el espacio euro-americano y que ha propiciado una retroalimentación constante entre las ideas y las estrategias de los principales donantes miembros del Comité de Asistencia de la OCDE. Estos desarrollos, que han tenido lugar desde la década del cincuenta, sin duda han de estar relacionados al protagonismo de estos países como donantes, pero también a la gradual intervención de una serie de académicos cuyo esfuerzo principal ha sido el de dotar de fundamentación teórica y precisión metodológica a sus hipótesis.

Sin embargo, pese a todo lo que ello implica como aporte a la apertura de un campo de estudio, el análisis crítico de este conjunto de trabajos da cuenta de algunas insuficiencias o limitaciones comunes: *(i)* el predominio de un enfoque basado en modelos econométricos o puramente técnicos, y en muchos casos exento de análisis político, *(ii)* el énfasis exclusivo en un solo tipo de cooperación; o sea, la concentración de los análisis estrictamente en la Cooperación la Norte-Sur y la exclusión del estudio de otras modalidades de cooperación *(iii)* la focalización en análisis descriptivos de los efectos y de los determinantes de los flujos de ayuda, aunque sin reparar en las necesidades de reforma de la arquitectura internacional o sistema de ayuda; *(iv)* un

marcado economicismo de los estudios, que se desentiende de la necesidad de la integración multidisciplinaria para comprender la complejidad de los fenómenos de la cooperación; y (v) un etnocentrismo configurado por la hegemonía de los estudios euro-americanos y el desplazamiento de otros trabajos no procedentes de esa comunidad epistémica (**Ver Cuadro I**).

En el segundo caso, el de los “nuevos estudios”, previo a toda tentativa de comparación con la literatura “clásica”, valga hacer una salvedad. Sin lugar a dudas el desarrollo de esta “nueva” literatura es relativamente reciente y se ha dado en paralelo a la aparición de nuevos donantes como China, India, Brasil o Sudáfrica. Sin embargo, algunas conclusiones preliminares pueden extraerse de un repaso de los trabajos dedicados al análisis de la ayuda en contextos de fragilidad estatal, de los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda y la implementación de la Agenda de París y de las investigaciones sobre las nuevas modalidades de ayuda Sur-Sur y Triangular.

Entre las características comunes que comparten estos “nuevos estudios” se encuentran: (i) el predominio de un enfoque intuitivo-reflexivo basado en el análisis histórico-político; (ii) la combinación de análisis dedicados a la Cooperación la Norte-Sur con el estudio de otras modalidades de cooperación, tales como la Sur-Sur; (iii) la focalización en el conocimiento prescriptivo dedicado a proveer insumos para la formulación de políticas (*policy-oriented knowledge*); (iv) una marcada dispersión conceptual, reflejada en un variado léxico y en la ausencia de acuerdos de máxima en torno a categorizaciones comunes para aludir a un mismo fenómeno; (v) una fragmentación de los estudios, que impide la retroalimentación a través del debate sobre un mismo tema; y (v) serias dificultades para la recolección de evidencia empírica que permita respaldar las hipótesis, como producto de la ausencia o el difícil acceso a bases estadísticas sobre los flujos de ayuda en los nuevos donantes (**Ver Cuadro I**).

Cuadro I. Literatura Clásica y Nuevos Estudios: Aportes e Insuficiencias

	Literatura Clásica	Nuevos Estudios
Grupos	(I) Efectos de la ayuda <i>(Aid Effectiveness Studies)</i>	(I) Ayuda y Reconstrucción Estatal <i>(State Building Studies)</i>
	(II) Determinantes de la ayuda <i>(Aid Allocation Studies)</i>	(II) Nueva Arquitectura de la Ayuda
		(III) Nuevas Formas de Cooperación <i>(Cooperación Sur-Sur y Triangular)</i>
Etapas	<i>(1950 – 2000)</i>	<i>(2000 – actualidad)</i>
Enfoque	Predominio de Modelos Econométricos	Predominio de Enfoque Intuitivo-Reflexivo basado en Análisis Histórico-político
Objeto de análisis	Cooperación Norte-Sur	Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur, Triangular y otras
Aportes	Operacionalización de Hipótesis y Apertura del Campo de Estudio	Apertura de Nuevas Líneas de Investigación, Integración Multidisciplinaria y Amplitud del Espacio Geográfico de análisis
Insuficiencias	Exclusión de Modalidades alternativas a la Cooperación Norte-Sur, Economicismo y Etnocentrismo	Dispersión Conceptual, Fragmentación de los Estudios, Dificultades de acceso a información estadística

Fuente: Elaboración Propia

Tal como hemos advertido aquí, si bien emergen nuevas concepciones en torno a la ayuda al desarrollo que han contribuido a saldar las insuficiencias de la literatura clásica con mayor pluralismo disciplinario, indagaciones sobre modalidades alternativas de cooperación y apertura de los análisis a un espacio más amplio de donantes; es todavía prematuro hablar de una redefinición del campo. Aunque tal vez sea una cuestión de tiempo para una gestación que es aún reciente, no debe pasarse por alto que la fragmentación y la dispersión conceptual de estos “nuevos estudios” atentan contra toda tentativa de iniciar investigaciones sólidas sobre los nuevos fenómenos que impactan en el ámbito de la ayuda internacional al desarrollo. En ese sentido, y de acuerdo con la revisión del estado del arte, los estudios sobre la ayuda al desarrollo aún tienen el desafío pendiente de consensuar definiciones amplias y

operativas sobre las nuevas modalidades de cooperación que surjan del análisis de experiencias prácticas y concretas de los nuevos donantes emergentes.

III. Tendencias recientes de la Cooperación Internacional al Desarrollo

III.1. Limitaciones del modelo tradicional de Cooperación Norte-Sur

En los últimos diez años ha venido desplegándose una importante cantidad de proyectos de cooperación destinados a promover el desarrollo económico y social entre países de diferente nivel de renta. Estas iniciativas, a menudo diseñadas por agencias estatales, se conocen en el lenguaje especializado como *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD).

Para dar cuenta de la magnitud de dicho fenómeno basta citar algunos datos estadísticos. En efecto, en apenas siete años, la AOD mundial destinada a los países en desarrollo se más que duplicó: desde los 50.000 millones de dólares del año 2000 hasta los 103.000 millones de dólares de 2007 (SEGIB, 2008). Cabe aclarar, sin embargo, que este aumento de la AOD mundial no es algo completamente nuevo, sino que refleja una tendencia que viene manifestándose desde la segunda posguerra mundial. En ese sentido, la intensificación de la competencia geopolítica Este-Oeste entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fue determinante en la movilización de recursos para la asistencia de sus respectivos aliados, a partir de los esfuerzos iniciales del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa occidental en 1947 y del Plan Molotov para apoyar económicamente a los países socialistas. Luego, estas iniciativas se intensificaron con el devenir de la Guerra Fría y tomaron impulso definitivo con los procesos de descolonización de los años 60, momento a partir del cual fueron sentándose las bases del modelo de cooperación Norte-Sur que conocemos en la actualidad.

Sin embargo, hoy, a más de sesenta años de su surgimiento, los límites de este sistema de ayuda internacional entre países desarrollados y en desarrollo son cada vez más evidentes. Tal como se observa en el magro desempeño de los indicadores económicos y sociales de los países receptores, la ayuda ha demostrado ser ineficaz para aliviar la pobreza, a la vez que las asimetrías existentes entre países desarrollados y países en desarrollo continúan profundizándose. Esto plantea preguntas de envergadura: ¿cuáles han sido las causas de dicho fracaso?, ¿qué respuestas se requieren de los países desarrollados y de los países en desarrollo?

Mucho se ha escrito desde entonces sobre la cuestión de la ineficacia de la ayuda y, de acuerdo con un análisis global, varias serían las razones expuestas sobre dicho fracaso. Aunque sin pretender ser exhaustivos, entre los principales motivos destacados por los académicos y expertos se encuentran: (i) problemas de orden

cuantitativo, (ii) problemas de orden cualitativo y (iii) desafíos derivados del nuevo escenario internacional.

En primer lugar, debe destacarse el problema cuantitativo. La ayuda prestada no está en el nivel de los compromisos contraídos, pues existe una enorme brecha entre los recursos que aportan los países desarrollados –estimados en general en un promedio de un 0,3% del Producto Bruto Interno (PBI)– y las metas planteadas décadas atrás en Naciones Unidas de alcanzar un umbral del 0,7% del PBI.³ Esta meta acordada en la 34 sesión de la Asamblea General (1980), solo fue alcanzada por cuatro países: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, mientras que el resto de los países desarrollados ha mantenido su AOD en alrededor del 0.3 %.

Asimismo, de acuerdo con un informe del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a fines de 2007, la AOD había aumentado a 103.700 millones dólares, o sea un 15% en valores reales con respecto a 2004. Sin embargo, desde 2005 la AOD ha disminuido casi un 13% en valores reales, lo que refleja una tendencia decreciente en los últimos años (ECOSOC; 2008b).

Este problema de la insuficiente magnitud de la ayuda se ve agudizado frente a las carencias que padecen los países menos desarrollados en el nuevo marco de disparidades introducido por la globalización. Además, en la actualidad, las expectativas de revertir este déficit crónico no pueden ser optimistas si se tiene en cuenta el impacto negativo que ha tenido la reciente crisis económica mundial en el régimen de ayuda internacional.

En segundo lugar, se han identificado problemas de índole cualitativa, que la literatura especializada ha analizado más abundantemente (López Accotto y Villalpando, 2008). Uno de los puntos más destacados por los especialistas ha sido que la excesiva condicionalidad exigida por los donantes ha debilitado la apropiación de la ayuda por parte de los países receptores. A ello ha contribuido el predominio de enfoques de tipo de receta única (*“one size fits all”*) e inspirados en el “Consenso de Washington”, que emergieron como respuesta a la crisis de la deuda en los ochenta y sentaron luego las bases para la definición de los programas de ayuda en las décadas subsiguientes. En ese sentido, cabe observar que las estrategias de AOD fueron concebidas más desde la oferta (*supply-driven*), o del donante, que desde la demanda (*demand-driven*), o el receptor. Es decir que los donantes definieron las prioridades de ayuda desde sus

³ Esta meta fue acordada como el 0.7% del total del producto interior bruto en la 34 sesión de la Asamblea General (1980). A pesar de este acuerdo, solo cuatro países han alcanzado esa meta. Estos países son: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. El resto de los países desarrollados ha mantenido su ayuda oficial para el desarrollo en alrededor del 0.3 %.

propias necesidades exigiendo a los receptores una alta condicionalidad que incluyó adoptar políticas económicas específicas, beneficiar a determinados sectores, encarar programas de ajuste estructural, entre otros requerimientos.

Sin pretender ser exhaustivos, pueden enumerarse otras cuestiones consideradas por la literatura y que afectan la calidad de la ayuda: problemas derivados de insuficientes capacidades o déficits institucionales severos en países receptores (por ejemplo, corrupción, fragilidad estatal, ausencia de infraestructura, etc.), fallas en la alineación de la ayuda a las prioridades de desarrollo de los países receptores, falencias graves de coordinación interna y entre los países donantes y en los países receptores, entre otras.

En tercer y último lugar, una literatura más vinculada al análisis estratégico de la CID postula que, como consecuencia de cambios recientes en el sistema global, el régimen de ayuda internacional enfrenta nuevos desafíos que afectan su dinámica. Así, desde el fin de la Guerra Fría y con mayor énfasis tras los ataques terroristas a las Torres Gemelas (2001), se propagado una visión que focaliza las causas de la amenaza terrorista en el problema de los Estados débiles o fallidos que sirven como refugio territorial a redes como Al Qaeda (Krasner, 2004; Patrick, 2006). De acuerdo con esa perspectiva, para derrotar al terrorismo la comunidad de donantes debe enfrentar seriamente el problema de la debilidad o ausencia del Estado en determinados espacios territoriales que se presentan como ámbitos propicios para la formación y el despliegue de los grupos terroristas. Por otra parte, esta idea no sólo ha tomado fuerza en la literatura, sino que se ha convertido en un discurso presente en las principales estrategias de los donantes. Ello en la medida en que la selección de los destinos de ayuda se encuentra ligada cada vez más a criterios de seguridad, lo que produce una subordinación de las estrategias de ayuda a consideraciones de seguridad.

En ese sentido, cabe citar que tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se ha acelerado un proceso de “securitización”⁴ de la política internacional que ha colaborado en agudizar el sesgo asistencialista de la CID reduciendo aún mas su potencial efecto transformador en los planos social, económico y político, ya que gran

⁴ En ese sentido, un hito en la “securitización” de la ayuda ha sido la incorporación de un nuevo vocabulario introducido por los Estados Unidos con su nueva Estrategia de Seguridad Nacional. Esto es: la reorientación de su agencia de desarrollo (USAID) hacia objetivos geopolíticos como los “Estados Frágiles” (Fragile States), identificados como amenaza fundamental para la seguridad nacional por ser considerados ambientes ideales para que las redes terroristas se organicen (Woodward, 2009). A esta iniciativa no tardaron en sumarse numerosos países de Europa y la Unión Europea.

parte del esfuerzo de la CID pasó en los últimos años a estar dirigido a atender situaciones de emergencia humanitaria en situaciones de ausencia o fragilidad del Estado⁵.

En suma: factores de diversa índole han afectado la efectividad de la ayuda internacional arrojando una luz de alerta sobre el sistema de ayuda vigente. Sea por (i) razones cuantitativas, derivadas de fondos para la ayuda comprometidos y no desembolsados por los principales donantes; (ii) por cuestiones cualitativas, que indican que la ayuda ofrecida no ha estado orientada por las demandas de los receptores alineando sus programas a las prioridades de desarrollo o permitiendo la apropiación de los fondos sin imponer condicionalidades, o (iii) por factores estratégicos, que han erosionado los criterios de ayuda al desarrollo favoreciendo una orientación “securitizada” y asistencialista de la ayuda; el sistema de cooperación establecido en la segunda posguerra se encuentra en franca decadencia. Por esa razón, los actores internacionales –donantes y receptores– han tomado debida nota de este desencanto con las prácticas de cooperación y han propuesto nuevos enfoques y alternativas para reformar o cambiar el sistema y consolidar una nueva arquitectura de la ayuda que analizaremos a continuación.

III.2. La Declaración de París y la emergencia de nuevos donantes

En los últimos años, la preocupación internacional por mejorar la eficacia de la ayuda y su contribución al desarrollo se ha intentado cristalizar en una serie de esfuerzos liderados por los donantes tradicionales para “aggiornar” el modelo de gestión de la ayuda vigente acompañando la evolución y las complejidades de la agenda global en el nuevo escenario de Posguerra Fría.

La plataforma de esos intentos ha sido el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), donde los principales donantes (o donantes tradicionales) han planteado, en el último quinquenio, enfoques relativamente novedosos sobre las responsabilidades, la distribución de los recursos económicos, las atribuciones gubernamentales, el rol de los organismos multilaterales y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y

⁵ No existe un consenso acerca del alcance de la definición de Estado frágil y de estado fallido que se utilizan tanto en sentido amplio para categorizar a países con “escaso compromiso e insuficiente capacidad de proveer servicios sociales básicos a la mayoría de su población, incluyendo a la más pobre”, como para situaciones tan disímiles como el colapso total del estado a causa de una guerra, una partición territorial, un desastre natural, una guerra civil o una secuencia de inestabilidad política.

—quizás lo más importante— la complejidad de las realidades a ser atendidas vía la CID en un mundo globalizado.

De ese modo, y advertidos de las voces de desencanto con las prácticas de cooperación imperantes, los donantes tradicionales tomaron la decisión de discutir en esos espacios un nuevo rumbo para la cooperación. El producto más saliente ha sido la firma en marzo de 2005 de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (DP), como resultante de una serie de conversaciones en Foros de Alto Nivel⁶ con vistas a reformar las formas de suministro y gestión de la ayuda. A diferencia de otras declaraciones anteriores, la DP presentó una hoja de ruta práctica y orientada a la acción con unos objetivos específicos para donantes y receptores que han de cumplirse para el 2010, organizados alrededor de cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua⁷.

Este esfuerzo intentó capitalizar las críticas recibidas años atrás sobre el modo en que operaba la Cooperación Norte-Sur (CNS) poniendo en marcha un proceso de configuración de nuevos principios rectores —medibles y técnicos— orientados a lograr una ayuda más eficaz. No obstante, el impacto de estas iniciativas aún ha estado lejos del esperado.

Tal como se desprende de un primer informe de evaluación (Wood *et.al.*, 2008), existen dificultades en la implementación de la DP. Primero, es generalmente considerada un acuerdo técnico, y no representa una agenda política para la acción. Por consiguiente, a lo largo del arduo proceso de implementación han surgido problemas reales de poder y economía política que, en muchas ocasiones, precisan de soluciones políticas que no llegan a cristalizarse. Segundo, se le achaca a la DP que no ha atendido a los aspectos sensibles de una sociedad más horizontal entre el Sur y el Norte (por ejemplo, en términos de confianza, gestión de riesgos e incentivos),

⁶ El compromiso establecido en París fue el resultado de un amplio consenso originado a partir de la necesidad de alcanzar el objetivo 8 propuesto por la Declaración del Milenio (2000) Sus antecedentes fueron una serie de encuentros del mismo tenor que incluyen a: el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (enero de 2002), convocado por la Asamblea General de las Naciones Unidas; la Declaración de Roma sobre la Armonización (febrero de 2003); y el Foro de Alto Nivel de la eficacia de la ayuda al desarrollo en los estados frágiles de Londres (enero de 2005).

⁷ Entre los principios enunciados en la Declaración de París se destacan: el de apropiación, que establece que los gobiernos socios son los encargados de fijar las prioridades de desarrollo en relación con sus ciudadanos; el de alineación, que exige a la comunidad de donantes un respaldo a las prioridades fijadas por los socios; y el de armonización, mediante el cual los donantes se comprometen a reformar y simplificar políticas y procedimientos para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

por lo que será muy difícil avanzar en el cumplimiento de los principios. Tercero, el propio contenido de la DP ha llevado a una “fatiga de los países socios receptores”, debido a que la complejidad de los procesos de implementación y de monitoreo bajo el acrónimo de la AAA (Apropiación, Armonización y Alineamiento) ha instalado un nuevo lenguaje que en los países receptores pocos conocen, entienden y/o practican (Schulz, 2008).

Finalmente, otra de las cuestiones que la agenda de París inspirada por la OCDE ha desatendido es el impacto que tiene el incremento de los flujos de ayuda que siguen afuera de los marcos de la DP; en particular, la ayuda procedente de fundaciones y fuentes privadas, de donantes del Sur no firmantes de la DP y de ONGs de desarrollo. En ese sentido, el aumento relativo del peso de los países en vías de desarrollo involucrados en la cooperación internacional (en particular, los casos de China, India, Brasil y Sudáfrica), que actúan con concepciones y modalidades de ayuda distintas a las de los donantes tradicionales del CAD, ha planteado un claro desafío a la implementación de la DP.

Desde el punto de vista de los donantes del CAD, la expansión CSS plantea algunos interrogantes. Por un lado, están quienes advierten que los “donantes emergentes” perjudican la situación de endeudamiento de los países receptores al prestar en términos inapropiados, usar baja condicionalidad contribuyendo a posponer los ajustes estructurales necesarios en los países receptores, y gastar recursos en inversiones improductivas (Manning, 2006). Por otro lado, están quienes sostienen que estos actores pueden contribuir a una mayor fragmentación de la AOD, al no ser transparentes en sus acciones y mezclar política exterior con cooperación (Meyer y Schulz, 2008).

Por su parte, desde el punto de vista de los nuevos donantes emergentes no integrantes del CAD, las nuevas reglas adoptadas por la DP no son lo suficientemente acogedoras para la CSS. Cabe citar, por ejemplo, que Brasil –uno de los “donantes emergentes”– rechazó la agenda de París por no contemplar ésta una distinción entre la CNS, caracterizada por una relación desigual entre donante y receptor, y la CSS, donde ambos países cooperantes se perciben como socios en un proceso de desarrollo.

Este descontento ha sido capitalizado en distintas iniciativas de los países en desarrollo. Así, en septiembre de 2008, durante el II Foro de Alto Nivel de Accra en Ghana, esta posición crítica frente a la DP creó dudas sobre la posibilidad de que la delegación brasileña y de otros donantes emergentes firmaran la *Agenda de Acción de*

Accra (AAA) destinada a profundizar la Agenda de París⁸. Sin embargo, tras la amenaza de un nuevo rechazo, los países del Sur lograron en las negociaciones finales introducir el concepto de CSS como modelo alternativo a la “perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo que clasifica los países en donantes o receptores”. Este agregado es sin dudas un éxito importante que se refleja en la redacción del *apartado 19e* del documento, según el cual:

“La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local.” (AAA, 2008)

El hecho de que este apartado haya sido un agregado de último momento a fuerza de presión de los “donantes emergentes” es una muestra clara de que la Agenda de París no había sido configurada desde sus inicios con suficientes incentivos para que los países del Sur adhirieran a sus postulados y procedimientos. En la perspectiva de estos nuevos actores de la CID, una agenda amplia y profunda de reformas debería contemplar de qué modo y con qué mecanismos los países del Sur podrían colaborar en el logro de los compromisos y metas de la DP mediante la CSS.

Sin embargo, esa es una discusión aún pendiente que los países del Sur deberán dar en los próximos años procurando incluir algunos puntos clave para una agenda futura, a saber: (i) previsibilidad a mediano plazo, (ii) control nacional sobre la cooperación técnica, (iii) reducción significativa de las condicionalidades, (iv) uso creciente de los sistemas nacionales y (v) un enfoque innovador de la CSS basado en el principio de la no injerencia en los asuntos nacionales (Meyer y Schulz, 2008).⁹

En suma, este debate entre viejos y nuevos donantes deberá tomar debida cuenta de las potencialidades y, también, de las desventajas que ofrece la CSS como alternativa de cooperación al desarrollo, con el objetivo de dar otra vuelta de tuerca al sistema de ayuda internacional vigente.

⁸ La Agenda de Acción de Accra (AAA) acordada finalmente en el Tercer Foro de Alto Nivel, realizado en Accra (Ghana), del 2 al 4 de septiembre 2008, implica un cierto avance en los compromisos suscritos por los signatarios de la Declaración de París (DP) y reconoce el hecho de que hasta ahora no se ha progresado lo suficiente.

⁹ Pese a que los “donantes emergentes” no son miembros del CAD de la OCDE ni del G7/8 y tienen sólo una voz limitada en el FMI y el Banco Mundial, el problema ha empezado a ser reconocido. En 2008, se realizó en Nueva York la primera reunión del Foro de Cooperación al Desarrollo (Development Cooperation Forum) en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU con el objetivo de discutir entre todos los donantes (Woods, 2008:16)

IV. Potencialidades y limitaciones de la Cooperación Sur-Sur

Paralelamente a este desencanto producido por la ineficacia del modelo Norte-Sur y a los infructuosos esfuerzos de los donantes tradicionales del CAD por extender la agenda de París, la irrupción de nuevos donantes por fuera del CAD, con enfoques considerados más generosos y más atractivos por los países en desarrollo, ha generado nuevas expectativas sobre las potencialidades de esta modalidad alternativa de CSS para superar las limitaciones de las formas de cooperación tradicional y alterar positivamente el mapa mundial de la CID.

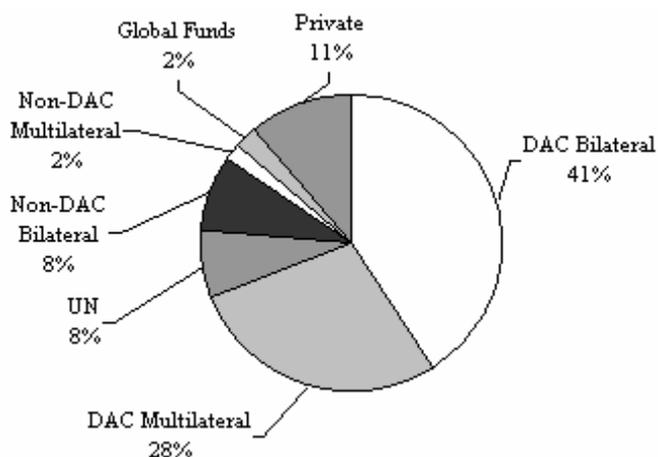
No obstante, debe tenerse en cuenta que esa incursión de nuevos actores en la CID no es fenómeno inédito. La CSS tiene una historia de más de medio siglo con iniciativas primigenias como el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico de los Países Árabes (KFAED), creado en 1961, o los proyectos bilaterales de Tailandia en el Sudeste Asiático y de China brindando infraestructura y desarrollo a los países africanos desde la década del setenta. Además, en su génesis, la CSS tuvo como punto de partida un imperativo político-ideológico: el derivado del acuerdo alcanzado en la conferencia de Bandung (1955) entre 29 líderes de países en desarrollo, cuyo objetivo era el establecimiento de una alianza de Estados independientes y la instauración de una corriente neutralista y de no alineamiento con la política internacional de las dos grandes potencias. En línea con esos postulados, fueron concebidas iniciativas tales como la creación del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), en 1961, y la conformación del Grupo de los 77, en 1964, que enrolaban a países en vías de desarrollo con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de las Naciones Unidas y de otros foros multilaterales.

Esta articulación Sur-Sur, que se gestó en principio como una concepción “tercermundista”, fue modificando su significado para convertirse en la actualidad en una de las fuentes de financiación al desarrollo con cada vez mayor relevancia en escala, visibilidad y calidad.

En los últimos años, la cooperación al desarrollo de fuentes distintas a las del CAD; en particular, la CSS, ha aumentado a 12.600 millones de dólares (la mayor parte consiste en financiación para proyectos y asistencia técnica), lo que equivale al 10% de todas las corrientes de cooperación para el desarrollo, si se tiene en cuenta la ayuda bilateral y multilateral de los donantes no pertenecientes al CAD (*Non- DAC Donors*), aunque alrededor de las tres cuartas partes de las corrientes mundiales

siguen procediendo de donantes del CAD (*DAC Donors*) y de organizaciones internacionales (Véase Gráfico 1) (ECOSOC, 2008b:11).

Gráfico I: Fuentes de la cooperación al desarrollo, 2006



Fuente: ECOSOC, 2008b: 11

Asimismo, cabe consignar que, como producto de este aumento del flujo de ayuda “no-CAD”, la CID está perdiendo parte de su carácter multilateral. Si bien la ayuda multilateral sigue representando alrededor del 40% de las corrientes mundiales, la aceleración de la proliferación de agencias nacionales de cooperación en los gobiernos de países en desarrollo ha vigorizado el carácter bilateral de la ayuda (ECOSOC, 2008b:11). Así, puede observarse un creciente protagonismo en los campos político, económico, social, de medio ambiente y técnico de países en desarrollo como China, India, Arabia Saudita, Venezuela, Corea del Sur, Brasil y Turquía, que han incursionado en la CID con modalidades distintas a las de los donantes tradicionales del CAD, y son a menudo bienvenidos debido a sus buenas prácticas; en particular, aquellas relacionadas a la asistencia técnica (ECOSOC, 2008a).

Esta proliferación de nuevos donantes plantea algunos cambios cualitativos respecto de escenarios anteriores. Allí hay quienes destacan ventajas y quienes advierten las desventajas de este tipo de cooperación respecto de otras.

Por un lado, un conjunto de expectativas positivas han sido reconocidas en una gran variedad de eventos y acuerdos internacionales desde la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires, en 1978, y con la creación de la Unidad de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas, hasta la consolidación del Foro sobre Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social, que tiene entre sus objetivos promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur (UNDP 2006). En esos espacios se puede advertir la existencia de cierto consenso, que incluye a círculos académicos y a agentes

vinculados a la formulación de políticas, acerca de que la CSS podría constituir una herramienta clave para la construcción de capacidades en los países en desarrollo dadas sus ventajas importantes, entre ellas una variedad más amplia de fuentes de financiación para los países receptores. Esto puede aumentar la estabilidad de las corrientes de fondos y hacerlas más previsibles porque diversifica los riesgos. Asimismo, brinda una mayor diversidad de perspectivas sobre cuestiones de desarrollo (desde las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo hasta la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados) (ECOSOC, 2008b:12).

Ese consenso en torno a la efectividad de la CSS incluye también una serie de variables positivas destacadas por los actores y que constituyen ventajas de este tipo de cooperación:

- (1) *Su mayor flexibilidad para la transferencia de “buenas prácticas” y experiencias entre países en desarrollo* (Ekoko y Benn, 2002). Ello supone definir la modalidad de la cooperación a la medida de las necesidades del receptor y mantenerse sensible a los cambios en las demandas y en el manejo de situaciones de crisis de implementación.
- (2) *La mayor adecuación y adaptación de sus iniciativas de cooperación a las necesidades de países receptores con realidades más próximas o familiares* con la consiguiente mejor utilización del conocimiento, habilidades y técnicas disponibles;
- (3) *La menor contaminación de las iniciativas de cooperación por las asimetrías existentes entre donantes y receptores*. En ese sentido, el receptor es tratado por el donante como un par que padece problemas similares, lo cual permite establecer un pie de igualdad entre los asociados en desarrollo.
- (4) *La menor o nula condicionalidad de la ayuda*. Aspecto que, a diferencia de las exigencias impuestas por los donantes tradicionales, permite un mayor margen de acción al país receptor para poder definir sus políticas sin condicionamientos externos.
- (5) *El menor coste económico de las iniciativas*. En particular, en la cooperación técnica entre países en desarrollo, donde prevalece una utilización intensiva de recursos humanos calificados sobre una menor erogación de recursos materiales.
- (6) *El impacto rápido y directo sobre la población beneficiaria*. En este aspecto, las iniciativas de CSS privilegian generalmente el contacto cara a cara con los representantes de los gobiernos y con organizaciones de la sociedad civil.

Según el tipo de proyectos, existe una tendencia a medir el impacto de los mismos de acuerdo con el nivel de satisfacción de los beneficiarios y el grado de participación social comprometida.

- (7) *El respeto por la soberanía y la no-intervención en las políticas del receptor.* Ello implica el respeto de su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local, aunque en algunos casos acompañen condicionamientos geopolíticos el envío de ayuda o se requiera como contraprestación el apoyo a la política exterior del donante.

La combinación de estos atributos en la CSS ha sido considerada por algunos autores como un salto cualitativo en la CID. De acuerdo con Woods (2008), *“una revolución silenciosa está comenzado a tener lugar en el régimen de asistencia al desarrollo”*. Mientras la ayuda ofrecida por los donantes tradicionales se ha vuelto menos generosa y menos atractiva por las altas condicionalidades que imponen al país receptor, las estrategias de los “donantes emergentes” demuestran respetar las soberanías y adaptarse a las necesidades y prioridades de los países receptores. Se trata, pues, de una “revolución silenciosa”, ya que los “donantes emergentes” no se han propuesto romper ni modificar las reglas del régimen de ayuda vigente, sino que con solo ofrecer alternativas de oferta de ayuda a los países receptores están introduciendo una mayor presión competitiva al sistema existente que redundará en un debilitamiento de las posiciones de los donantes tradicionales respecto de los países receptores al dejar expuesta la desactualización de los patrones de AOD vigentes y su ineffectividad.

Por otra parte, no sólo se han declamado virtudes para la CSS, hay también quienes han resaltado sus desventajas. De acuerdo con Manning (2006) los “donantes emergentes” representan un triple riesgo para los donantes tradicionales del CAD: (i) perjudican la situación de endeudamiento de los países receptores al prestar en términos inapropiados; (ii) usan baja condicionalidad contribuyendo a posponer los ajustes estructurales necesarios en los países receptores; y (iii) gastan recursos en inversiones improductivas. En ese sentido, autores como Meyer y Schulz (2008) también arguyen que la CSS produce una mayor fragmentación de la ayuda, pues estos donantes tienden a no ser transparentes en sus acciones y a mezclar política exterior con cooperación. Asimismo, la CSS reduce la capacidad de los países en desarrollo que se ven obligados a asignar personal de contraparte para proyectos de donantes, a gastar fondos en asistencia técnica o a establecer dependencias paralelas encargadas de la ejecución de los proyectos (ECOSOC, 2008b). Al mismo tiempo, la implementación de estrategias de CSS está limitada por la disponibilidad de recursos,

la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación de la ayuda y la fragmentación y el carácter múltiple de las iniciativas, entre otras cuestiones (Betancourt y Schulz, 2009).

Más allá de este contraste que se presenta entre dos miradas: una, que postula una imagen idílica acerca de las bondades de la CSS, y otra, que advierte exclusivamente sobre los riesgos o limitaciones; existe una posición intermedia avalada en la práctica por el despliegue de la Cooperación Triangular. En ese sentido, la triangulación de la ayuda ha sido vista por varios donantes tradicionales como un mecanismo de financiación de la CSS, pero también como un modo de establecer una planificación conjunta y complementaria entre la CNS y la CSS. Además de proveer financiación, la triangulación favorece, por un lado, a la implementación de los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París por parte de donantes del Sur, y, por otro lado, permite fortalecer las capacidades institucionales de los proveedores de CSS (Betancourt y Schulz, 2009:5).

V. Los Países de Renta Media y los desafíos de la Cooperación Sur-Sur

Como se ha dicho, el impulso definitivo de la CSS coincide también con una etapa de creciente protagonismo por parte de los denominados Países Intermedios o de Renta Media (PRMs)¹⁰ en el campo de la AOD (SEGIB, 2008).

Estos países, que han alcanzado algunos avances relativos en determinadas áreas económicas, sociales y políticas, han desplegado nuevos enfoques, agendas y formatos de articulación interestatal que los ubican como bisagra y eje de vinculación entre los países desarrollados y los países menos desarrollados. Así, por ejemplo, en diversos foros económicos, los estados intermedios se preocupan por la promoción del desarrollo y la justicia social; en los ámbitos políticos, por los valores de la democracia y los derechos humanos; en los de la seguridad internacional, por el fin de políticas de discriminación que afianzan estructuras de poder asimétricas, así como por la mejora de la eficiencia de las instituciones internacionales en la prevención y resolución de conflictos, acuerdos de paz y reconstrucción post-conflicto, entre otros temas.

La actuación de algunos de estos países en una agenda Sur-Sur de cooperación *multidimensional*, que incluye y trata de articular las dimensiones de seguridad, político-institucional y de promoción al desarrollo, ha abierto también expectativas sobre el papel político de estos países en el escenario global y sus vinculaciones en la definición de la agenda de CID, que no excluye intentar influir el proceso de reestructuración institucional global y de redefinición de los mandatos de las agencias multilaterales, entre las cuales la reforma del Sistema de Naciones Unidas ocupa un lugar de liderazgo (Hirst, 2008).

Así, una agenda de carácter múltiple ha sido instalada por los PRMs, en la que se destacan iniciativas como: la creación, en 2003, del foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) como un compromiso con los valores democráticos, el sistema multilateral y la reducción de la pobreza; la conformación del ASEAN+3 (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más Corea del Sur, China y Japón); la incorporación de India al

¹⁰ El Banco Mundial ha adoptado un criterio de clasificación, basado en el PBI, que subdivide los: países en: países de renta baja (PRB), países de renta media (PRM) y países de renta alta (PRA). A su vez, la categoría de PRM se subdivide en: países de renta media baja (PRMB) y países de renta media alta (PRMA). De acuerdo los indicadores de 2007, aquellos que tienen un PBI per capita de 936-3507 USD son considerados PRMB, los que tienen un PBI per capita de 3706-11455 USD son clasificados PRMA. Una categorización reciente de la CSS identifica 18 países del Sur que proveen asistencia para el desarrollo, que se sub-dividirían en 2 grupos, de acuerdo con el volumen de sus aportes para la cooperación. El grupo principal está compuesto por: Brasil, China, India, Kuwait, Arabia Saudita, Sudáfrica, República de Corea, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela. El grupo secundario está formado por: Argentina, Chile, Egipto, Israel, Malasia, Singapur, Tailandia, Túnez. (ECOSOC, 2008)

SAARC (Asociación Regional para la Cooperación de Asia del Sur) y al G20+ en Cancún (2003); o la contribución de los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) a la reconstrucción de Haití desde 2004 mediante la conformación de una misión de paz y la puesta en marcha de proyectos de CID.

En la mayor parte de sus acciones, los PRMs asignan su asistencia a los países con los que tienen estrechos vínculos políticos, comerciales y en materia de inversiones. Esto significa que la AOD se concentra en regiones cercanas, y refleja vínculos culturales o lingüísticos y una mejor apreciación de las necesidades y las oportunidades de comercio e inversión (ECOSOC, 2008b: 30).

Sin embargo, pese al optimismo que despierta este nuevo papel protagónico como un factor que favorece a un mayor equilibrio en la distribución de poder global entre los Estados, los PRMs enfrentan algunas dificultades no menores para la implementación sus programas de ayuda, básicamente en relación a su doble lógica de responsabilidades como donantes y, al mismo tiempo, receptores.

En ese sentido, cabe destacar algunos factores que condicionan el rol de los PRMs como nuevos donantes:

(i) Déficits de capacidades nacionales como donantes. En algunos casos, el despliegue de iniciativas de CID en los PRMs ha sobrepasado las capacidades de las agencias estatales y de los órganos públicos de cooperación que se encuentran en un proceso de transición y de elaboración de estrategias para las que se requieren insumos de análisis específicos y mayores capacidades institucionales acordes a este nuevo escenario.

(ii) Disponibilidad de recursos. La disponibilidad de recursos puede ser un condicionante para la consolidación de sus nuevas estrategias de CSS. Esto no obstante que, en la medida que los PRMs se vuelven sujetos políticos con una capacidad afirmativa y de configuración de sus demandas, se posicionan mejor para aumentar sus desembolsos para la ejecución de proyectos de cooperación técnica con organismos internacionales, lo cual también tiende a aumentar su poder de decisión en los mismos y a atraer el interés de los donantes tradicionales por desarrollar proyectos triangulares de cooperación. Sin embargo, cuando no es posible garantizar un presupuesto para la cooperación, el interés y el atractivo de los receptores en el nuevo donante disminuye.

(iii) Déficits de coordinación interna. La necesidad de los PRMs de fortalecer sus capacidades como oferentes de AOD requiere del desarrollo de instrumentos que otorguen visibilidad y especificidad a la CSS. En ese sentido, estos países afrontan

déficits institucionales y dificultades de coordinación que introducen incertidumbre a las actividades de cooperación. En algunos “donantes emergentes” se ha tratado de simplificar procesos y de fortalecer la coordinación interna mediante la creación de agencias estatales de cooperación que centralizan la demanda y organizan la oferta de AOD en línea con las prioridades de política exterior del país. Sin embargo, no existe una “receta única” al respecto, ya que en otros casos son las Cancillerías o las Embajadas las encargadas de coordinar las actividades.

(iv) Problemas de desarrollo interno. Los PRMs afrontan problemas de exclusión social y pobreza en algunas porciones de sus territorios que son de dimensiones a menudo similares o más graves que las del país receptor de la CSS. Producto de esta situación, se generan malestares en el propio gobierno o en la opinión pública cuando se destinan fondos hacia el exterior en lugar de atender los problemas nacionales. Esta resistencia constituye, a larga, una dificultad para la continuidad de los proyectos.

(v) Presiones de los donantes tradicionales. Por último, en la medida en que estos países amplían sus aptitudes de donantes, crece el interés de los donantes tradicionales por desarrollar proyectos triangulares de cooperación. Sin embargo, en esos casos se torna difícil escapar de los campos de interés previamente definidos por estos países (el poder de la agenda del Norte), lo cual implica la imposición de ciertos condicionantes para el montaje de sus asociaciones y la consecuente pérdida de autonomía de la CSS.

V.1. Los Países de Renta Media Latinoamericanos y la Cooperación Sur-Sur

Pese a que los PRMs Latinoamericanos todavía no disponen de sistemas para medir a cuanto ascienden los recursos financieros movilizados (SEGIB, 2008), es posible verificar una expansión de la oferta de cooperación y de bienes públicos regionales en los últimos años. En particular, esta tendencia parece manifestarse con cierta claridad en las agendas de cooperación de PRMs como Argentina, Brasil, Chile o México, que han logrado un desarrollo relativamente mayor al resto en las últimas décadas y han acumulado, a la vez, conocimientos y experiencias propias en diversas áreas de desarrollo que les han permitido asumir un papel como países oferentes o puentes de la cooperación internacional hacia otros países de la región.

Sin embargo, esta proliferación de la CSS Latinoamericana ha tenido múltiples expresiones y no ha seguido un modelo único, sino diferentes esquemas y mecanismos según los países proveedores, sus capacidades e incentivos reflejando un campo heterogéneo de la ayuda. En ese sentido, nos encontramos con una situación regional en la que la CSS excede el marco de la Cooperación Técnica para

el Desarrollo (CTPD) e incluye: transferencia de recursos líquidos, en el caso del fondo IBSA y el FOCEM¹¹, programas de financiamiento de obras de infraestructura, aprovisionamiento energético, entre otros.

Al mismo tiempo, la CSS Latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: sea ésta considerada como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto a) la cooperación tradicional Norte-Sur. Así por ejemplo, mientras que las agendas de CSS de Venezuela y Cuba¹² están incentivadas por el compromiso geopolítico de sus gobiernos con aliados regionales o extra-regionales y se presentan como iniciativas en contra de los esquemas tradicionales vigentes, como el caso de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA); otras modalidades ponderan una articulación que se complementa con los donantes del Norte. Este último es el caso de la cooperación del ABC (la troika Argentina, Brasil y Chile) en Haití. Allí se ha promovido una articulación del tipo Norte-Sur-Sur poniendo en práctica proyectos de Cooperación Triangular (CT) que cuentan con el apoyo financiero de Canadá, España y otras agencias multilaterales.

No obstante, esta diversidad de visiones acerca de la CSS ha sido un factor limitante para un diálogo más coordinado entre los países en desarrollo en la búsqueda de estrategias comunes. La coexistencia de distintas concepciones, métodos y objetivos de la cooperación han conspirado, en la práctica, contra las posibilidades de armonización e integración de las estrategias de los “donantes emergentes” redundando en una tendencia de mayor fragmentación y dispersión de la AOD con riesgos de competencia y superposición de tareas. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que la resistencia de los gobiernos de la región para vincular actividades de cooperación e integración tiende a aumentar el déficit de coordinación, obstaculizar la elaboración de visiones conjuntas sobre la CSS, y dificultar los procesos de aprendizaje recíproco con proyección regional y global.

Cabe advertir, en ese sentido, que a menudo la CSS está expuesta a serios déficit de comunicación entre los actores locales y externos –gubernamentales y multilaterales– que redundan en una considerable fragmentación de la oferta de AOD, especialmente cuando la cooperación se presenta a partir de demandas específicas a los gobiernos, y es necesario generar mecanismos que aseguren una coordinación eficiente inter e

¹¹ El Fondo IBSA ha desplegado, entre otros, proyectos de cooperación en Haití y Guinea Bissau y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) ha destinado programas de desarrollo a Paraguay y Uruguay.

¹² De los 1.480 proyectos de ayuda bilateral que se desarrollaron en Iberoamérica en 2007 casi la mitad fueron iniciativas cubanas, según concluye el II Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB),

intra donantes y receptores, particularmente mecanismos con una institucionalidad permanente, que por lo general están ausentes en los “donantes emergentes”.

Asimismo, la combinación de demandas específicas con motivaciones políticas en el diseño de la cooperación trae problemas en la continuidad de los proyectos. Un lugar común es que muchas de las iniciativas de CSS se presentan con grandes anuncios de los gobiernos y promesas de fondos, pero sin procurar garantizar un monitoreo permanente sobre la implementación de los acuerdos. Luego, en la práctica, lo que finalmente ocurre es que la CSS suele implicar acciones puntuales en lugar de apuntalar proyectos de largo alcance y sostenibles.

No obstante, la incursión de los PRMs Latinoamericanos en la CSS, pese a enfrentar los desafíos de magnitud que señaláramos, despierta también algunas expectativas favorables. Sin duda que este fenómeno ya comienza a ser advertido como una nueva tendencia de importancia en los círculos académicos y de formulación de políticas, como señaláramos, pero también en los países receptores. Como demuestra la tendencia general, a la hora de evaluar el impacto de la cooperación importa en buena medida la visión del receptor, y son estos países los que eligen la CSS como alternativa óptima. En particular, el caso de la cooperación internacional en Haití reporta un ejemplo aleccionador en esa dirección a tener en cuenta.

VI. La Cooperación Latinoamericana en Haití: experiencia y lecciones

VI.1. Reconstrucción del Estado y Agenda de la cooperación en Haití

El año 2004 marcó un punto de inflexión para Haití. Tras el estallido de violencia que desencadenó la salida de Aristide, el gobierno interino volvió a solicitar la intervención de una misión de paz de Naciones Unidas, como ya había ocurrido en 1993 y 1997, pero en esta oportunidad con una composición distinta: más del 50% del contingente proviene de países latinoamericanos. A su vez, esta presencia singular y novedosa de la región se combinó con un nuevo y emergente protagonismo en el campo de la ayuda al desarrollo. Algo que Haití, con una larga historia como receptor, no había experimentado (Lengyel, 2009).

Con una población de 8,8 millones de habitantes, Haití es la única nación de América Latina que ha llegado a ser clasificada en el grupo de Países Menos Adelantados (PMA) y entre los de Bajo Desarrollo Humano (PNUD, 2003)¹³. Sin embargo, la relación entre los fondos comprometidos por los donantes del Norte, que han sido significativos para la dimensión de la economía de Haití, y los resultados económico-sociales obtenidos ha demostrado que el impacto de la cooperación ha estado lejos del esperado. Cabe citar, tal como señalan Buss y Gardner (2006), que pese a que desde 1990 a 2003 recibió más de 4.000 millones de dólares en ayuda de fuentes multilaterales y bilaterales –sin incluir las remesas de emigrantes haitianos en el exterior que totalizaron 1000 millones de dólares anuales–, y a que entre 1990 y 2005 la contribución de los Estados Unidos totalizó alrededor de 1.500 millones de dólares, Haití cayó, durante ese período, del puesto 150 al 154 entre los países con índice de desarrollo humano más bajo.

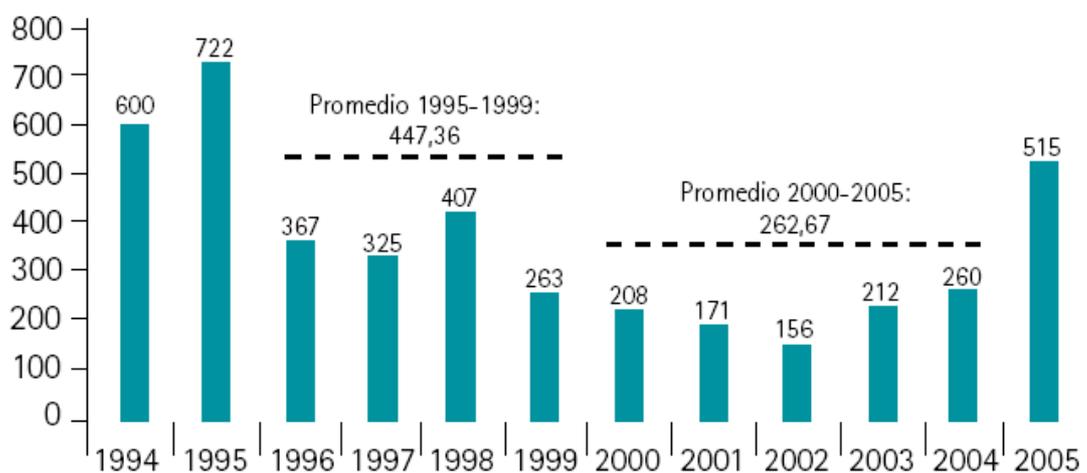
Esta ineffectividad de la ayuda provocó una percepción de fracaso en los donantes tradicionales, con la consecuente merma gradual en el total de la ayuda internacional ofrecida desde 1994 hasta 2002 (Ver Gráfico II). Dicho desencanto instaló en la agenda pública la necesidad de reformular el modelo de cooperación entre los países del Norte y Haití en sucesivas oportunidades. El año 2004 fue el punto de inflexión. La situación de crisis y colapso estatal, que desembocó en la salida del presidente Aristide, trajo como consecuencia la conformación de un gobierno interino y la solicitud

¹³ El 76% de sus habitantes viven en la pobreza y el 55% lo hace en condiciones de indigencia. Dicha situación es aún más extrema en el área rural, alcanzando al 82% y 59% de su población. Además, la distribución del ingreso es sumamente desigual; ya que el 20% de la población relativamente más favorecida recibe 68% del ingreso nacional, y el coeficiente de Gini (0,65) es de los más altos en la región.

de la creación de una fuerza de paz (MINUSTAH) que posibilitó una rápida inyección de fondos de AOD para Haití.

Gráfico II: Flujo de AOD neta destinada a Haití (1994-2005)

Valor absoluto, en millones de dólares corrientes



Fuente: SEGIB a partir de datos de CAD (OCDE) (2007)

A diferencia de procesos anteriores, la MINUSTAH representa un núcleo de cooperación multidimensional que se apoya en un compromiso internacional amplio liderado por países del Cono Sur de América Latina como Brasil, Argentina y Chile. De acuerdo con la resolución 1542 de Naciones Unidas, tres son las prioridades que orientan la actuación de la MINUSTAH: la manutención del orden y la seguridad, el incentivo al diálogo político con vistas a la reconciliación nacional; y la promoción del desarrollo económico y social. En ese último eje temático, la misión ejecuta una amplia gama de responsabilidades vinculadas con la asistencia electoral, la seguridad pública, la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos y el medio ambiente y el desarrollo económico.

En una primera etapa 2004-2006, MINUSTAH procuró organizar los aportes de los donantes multilaterales y bilaterales a través de la creación del Marco de Cooperación Interina (MCI) y de la realización de una serie de Conferencias de Donantes (Washington, 2004; Guayana Francesa, 2005; Puerto Príncipe, 2006 y Madrid, 2006). Ese esquema, luego extendido hasta diciembre de 2007, sirvió para acordar estrategias entre los donantes y definir prioridades, pero no alcanzó los resultados esperados. Ello se debió, entre otras razones, a la complejidad de sus procedimientos, la falta de coordinación entre MINUSTAH y las agencias de cooperación, y a la escasa

apropiación (*ownership*) haitiana en materia de definición e implementación de las políticas públicas (López, 2008; GDH, 2008).

A partir de 2006, la dimensión política de la MINUSTAH se torna más sutil, porque debe respetar la recuperación de la soberanía política de Haití, de sus propias instituciones democráticas luego de las elecciones y de sus particularidades en términos de cultura política, para desenvolver una agenda más técnica de cooperación (Hirst, 2007; Llenderozas, 2007; Torchiario, 2007). En ese sentido, tras la asunción del nuevo gobierno electo del presidente René Préal, en mayo de 2006, la elaboración de la Estrategia Provisoria para la Reducción de la Pobreza (DSRP-I) planteó un cambio de enfoque en el vínculo entre los países donantes y el país socio, intentando contribuir a una mayor apropiación de la ayuda por parte del gobierno. Cabe destacar que este documento incorporó algunos aspectos ausentes en el MCI, a saber: (i) la participación activa del gobierno junto a la sociedad civil haitiana en la elaboración de la estrategia, (ii) la complementación de las relaciones Norte-Sur con nuevos esquemas de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur, y (iii) la definición de objetivos de mediano plazo que comprenden una primera etapa 2007-2009 y una segunda etapa 2010-2015 (GDH, 2008; Rouzier 2008, Noviembre).

Asimismo, el nuevo enfoque asumido por el gobierno de Préal ha contribuido a la centralización y organización de los flujos de ayuda externa desde una perspectiva haitiana, y ha abierto una ventana de oportunidad para los PRMs latinoamericanos de hacer visibles sus estrategias de CSS, colaborando a instalar en la agenda internacional un compromiso regional con los valores democráticos, el sistema multilateral y la reducción de la pobreza en el escenario internacional. De allí procede una visión compartida: para Haití y los PRMs Latinoamericanos, la seguridad no puede garantizarse con presencia militar o policial, sino que su aseguramiento procede de un desarrollo nacional autosustentable (GDH, 2009).

No obstante, una serie de dificultades en el año 2008 postergaron la organización de una nueva Conferencia de Donantes para la aprobación del DSRP-I. En ese sentido, acontecimientos ocurridos ese año, como las protestas desatadas por la crisis alimentaria que derivaron en la renuncia del primer ministro Alexis y el devastador paso de cuatro huracanes en agosto-septiembre que afectaron a 800.000 personas, produjeron 793 muertos y 310 desaparecidos y que han supuesto una pérdida del 15 por ciento del PIB, cerca de 9000 millones de dólares, dieron cuenta de que la reconstrucción haitiana demandaría mayores esfuerzos financieros de la comunidad internacional de donantes (Cajuste, 2009). Finalmente, la Conferencia de Donantes fue celebrada el 14 de abril de 2009 en Washington, y pese a las urgencias sociales y

económicas de Haití, se obtuvo un menor compromiso relativo de la comunidad internacional (Cajuste, 2009). En efecto, la primera reunión de donantes de 2004 en Washington logró la promesa de US\$ 1.085 millones de dólares; la de Madrid de 2006 alcanzó los US\$ 750 millones de dólares y la última de Washington en 2009 obtuvo recursos por apenas US\$ 324 millones de dólares, aunque en un contexto de crisis económica mundial que golpea a todos los países, pero en especial a los desarrollados. Este compromiso de los donantes, sin embargo, no alcanza para cubrir la implantación del DSRP-I que demandará, de acuerdo con algunos analistas, unos 4 mil millones de dólares (Fasano 2008, Noviembre).

VI.2. Especificidad de la Cooperación Latinoamericana en el contexto haitiano

Ante los magros resultados en Haití de las formas tradicionales de cooperación Norte-Sur, la participación de los PRMs latinoamericanos, en particular, Argentina, Brasil y Chile (ABC), en las iniciativas de asistencia a ese país desde 2004 es un laboratorio vivo del rol que pueden asumir en articular una iniciativa de CSS y, en consecuencia, contribuir a redibujar el mapa y la arquitectura de la CID (GDH, 2009).

El tipo de cooperación que Haití recibe de la región varía en función del donante. Así, cabe diferenciar la Ayuda Oficial al Desarrollo procedente de España, Portugal y Andorra de todo lo que se enmarca dentro de la Cooperación Sur-Sur, entendiéndose, la Cooperación Bilateral Horizontal más la Cooperación Triangular (Bilateral o Multilateral) de la que pueda participar cualquier país iberoamericano (SEGIB, 2007).

La relevancia de dicho aporte se refleja de diferentes modos:

- (1)** en el envío de un contingente militar y policial que representa más del 50% del total de la MINUSTAH y que implica un compromiso político relevante a mediano plazo con el país,
- (2)** en el desembolso de una suma superior a los 25 millones de dólares en más de 30 proyectos de cooperación bilateral horizontal en áreas de desarrollo agrícola, educación, medio ambiente y salud, entre otras (Ver Anexo I).
- (3)** en la promoción de mecanismos más efectivos de coordinación de la ayuda y apropiación de la misma por parte del gobierno haitiano. Puede citarse como ejemplo la labor que han desarrollado Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (ABC+U) desde 2005 con el impulso a los mecanismos *ad hoc* 2x4, 2x7 y 2x9

centrados en la coordinación de posiciones y políticas para el manejo de las crisis haitiana¹⁴, y

- (4)** en la participación en modalidades de coordinación de la ayuda de los países desarrollados. Aquí cabe destacar la presencia del ABC con un asiento permanente en el foro G10 junto a los principales donantes y que se debe a un pedido del gobierno haitiano (Young 2008, Noviembre)¹⁵.

Por estos motivos, la experiencia que los países del ABC mantienen a través de diversos programas de CID orientados a contribuir al proceso de reconstrucción del Estado, las bases económicas y el tejido social de Haití se ha ido consolidando como un caso modelo. Su especificidad en relación a otro tipo de cooperación (instituciones multilaterales, ONGs y otros actores bilaterales) se refiere a la presencia de los PRMs, sus mecanismos de coordinación, sus visiones y sus estrategias para el despliegue de sus agendas de AOD en la CSS (Ver Gráfico III).

¹⁴ La cooperación latinoamericana en Haití ha sido promotora de mecanismos de coordinación política entre los países y el gobierno haitiano. Desde mayo de 2005, con la reunión del 2x4 entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se ha puesto en funcionamiento un grupo de trabajo entre representantes de estos gobiernos para tratar temas relativos al desempeño de la MINUSTAH y al estado de las ayudas y la cooperación al desarrollo en Haití. A este grupo se sumaron luego Ecuador, Guatemala y Perú constituyendo el mecanismo 2x7 con la voluntad de mantener el componente latinoamericano proactivo en la búsqueda de condiciones de seguridad y paz para Haití y en miras a la consolidación democrática acompañando los objetivos prioritarios identificados por el gobierno haitiano. Finalmente esta participación latinoamericana se amplió en el mecanismo 2x9 incorporando a Bolivia y Paraguay, además de Panamá (miembro del Consejo de Seguridad de ONU).

¹⁵ Desde enero de 2008, la troika ABC posee un asiento en el Comité Conjunto de Coordinación Estratégica del G10 (Grupo de los Diez), compuesto por Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza.

Grafico III: Donantes Bilaterales en Haití (2004-2008)

	Donantes del Norte, miembros del CAD	Donantes Latinoamericanos (PRMs) que participan de MINUSTAH	Donantes Latinoamericanos que no participan de MINUSTAH
Países	Estados Unidos, Canadá y Francia, España, etc.	Argentina, Brasil y Chile (ABC)	Venezuela y Cuba.
Mecanismos de coordinación	MCI (2004-2006), G10 (2006-) y Conferencias de Donantes	2x4, 2x6 y 2x9. Asiento en G10	Petrocaribe y otros
Agendas de Cooperación	Fortalecimiento Institucional, Seguridad, etc.	Seguridad Alimentaria, Educación, Salud, Medio Ambiente, Energía	Energía y Salud
Tipo de Cooperación	CNS (Cooperación Norte-Sur)	CSS (Cooperación Sur-Sur)	CSS (Cooperación Sur-Sur)
Fondos comprometidos	Washington, 2004 (US\$ 1.085 millones); Madrid, 2006 (US\$ 750 millones) y Washington, 2009 (US\$ 324 millones de dólares)	100 millones aprox. (2004-2008)	260 millones aprox.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MCI y de Informes de prensa de los donantes

El gráfico anterior intenta discriminar la contribución de los PRMs latinoamericanos en Haití respecto al resto de la cooperación bilateral. Como puede observarse, los programas de cooperación de estos actores presentan características y criterios diferentes en la gestión de la AOD. Esto es: la CNS de los miembros del CAD, la CSS de PRMs latinoamericanos¹⁶ que participan de MINUSTAH y la CSS de donantes que no participan de MINUSTAH difieren en cantidad y calidad. Estas diferencias no sólo reflejan perfiles distintos de la cooperación sino también diferentes visiones (percepciones del donante acerca de la relación de cooperación entre donante-receptor y selección de una agenda de temas pasibles de cooperación) y estrategias de ayuda externa. Advertido ese escenario, puede citarse que el aporte del ABC

¹⁶ Cabe aclarar que México (que no participa de MINUSTAH) también ha brindado cooperación a Haití aunque en la esfera humanitaria (catástrofes) y de modo menos permanente. Asimismo, Uruguay tiene una participación importante en el envío de tropas militares, pero no ha incursionado en la esfera de la CID

comparte una doble característica identitaria: la de ser un tipo de CSS y la de participar directamente del proceso de reconstrucción a través de MINUSTAH.

En contraste, la cooperación de Venezuela y Cuba no se canaliza mediante MINUSTAH ni a través de la Cooperación Triangular, aunque si se concreta en proyectos bilaterales con alto impacto y aceptación en la sociedad haitiana. El caso de Cuba representa una contribución importante en las esferas de salud, con la asistencia técnica de más de 500 profesionales médicos y en el área de cultura mediante la implementación de programas de alfabetización. En el caso de Venezuela se destaca la ayuda, que en forma de financiación concesional, otorga a partir de la firma del Acuerdo Energético de Caracas del año 2000. Conforme a este acuerdo, Venezuela entrega 6.500 barriles de petróleo diario a Haití y le financia el 25% de la factura resultante, ello en condiciones ventajosas respecto a las que rigen en el mercado internacional. Asimismo, en el marco de Petrocaribe, una iniciativa nacida en 2005 concebida como una organización para articular políticas energéticas en el Caribe, suministra diesel y gas con financiación especial (SEGIB, 2007).

A diferencia de la relación Sur-Sur de Venezuela y Cuba con Haití, que se plantea como un modelo alternativo a la CNS, el perfil de la oferta del ABC es variado, flexible, de nula condicionalidad, de fácil adaptación a la realidad haitiana y refleja las potencialidades de cada país según sus áreas más desarrolladas en coordinación con las demandas de cooperación del gobierno haitiano y, en algunos casos, en complementación con la cooperación de los donantes del CAD de la OCDE (Ver Gráfico IV).

En el caso del Brasil, su protagonismo es comparativamente más significativo en relación al de Chile y Argentina. Según la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), un 77% de los proyectos de CID de Brasil en el Caribe se encuentran localizados en Haití. Además, en términos financieros hay que sumar un costo de presencia militar estimado en unos 300 millones de dólares (con 1200 efectivos), entre 2004 y 2008, y un desembolso de fondos líquidos, desde 2005 hasta 2007, de más de 20 millones de dólares, destacándose proyectos de cooperación en las áreas de desarrollo agrícola, educación, medio ambiente, materia electoral, recursos hídricos y forestales, manejo de residuos sólidos, combate contra el trabajo infantil y biocombustibles y etanol (Valler Filho, 2007). Sin embargo, los proyectos de mayor visibilidad se concentran en obras de infraestructura con el aporte de ingenieros y en la construcción de una represa hidroeléctrica, sobre la cual ya existe estudios de prefactibilidad y cuyo coste está calculado en unos 71 millones de dólares, con capacidad para producir 32 megavatios, lo suficiente para abastecer a Puerto Príncipe, la capital haitiana, y ser

utilizada para irrigación de la producción agrícola. Asimismo, en la esfera de la seguridad alimentaria, Brasil ha comprometido una suma de 4 millones de dólares para fomentar la agricultura familiar, generando renta y produciendo alimentos (Barrancos 2008, Noviembre).

En el caso de Chile, buena parte de los esfuerzos de CSS se han concentrado en el área de educación, seguida –en orden descendente– por iniciativas en las áreas de infancia, cultura, tecnología, seguridad, desarrollo rural, medioambiente, alimentación, salud y vivienda (www.chilehaiti.cl). En estos sectores se destacan actividades de formación a la policía haitiana y un programa de transferencia de conocimientos sobre educación en el área rural en el que se trabaja en integralmente en educación sexual, salud y nutrición (Young 2008, Noviembre).

En el caso de la cooperación Argentina se destaca el “Pro-Huerta”, que ha servido como un ejemplo exitoso de asociación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur en la cooperación al desarrollo. Si bien este programa se limitaba inicialmente a brindar apoyo técnico e insumos a la producción orgánica de alimentos frescos a huertas de uso familiar o comunitario en la zona de Gonaïves, donde está instalado el Batallón Argentino desde 2004, su capacidad de adaptación a las condiciones locales le ha permitido una mayor participación social, logrando capacitar a 3000 promotores locales e incluir a más de 200.000 personas en 100 municipios. En efecto, estos resultados han sido reconocidos por otros donantes, como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), y el Gobierno de Canadá, que han apoyado la extensión de las actividades del Pro Huerta (Lengyel, 2006).

IV Gráfico: Cooperación del ABC en Haití (proyectos destacados)

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cerca de 28.000 beneficiarios del Programa Pro Huerta, de auto producción de alimentos frescos. ■ Material Humanitario para complementar acciones de salud. ■ Actualmente estudia abrir posibilidades de cooperación triangular con Brasil, España, México y Japón entre otros. ■ Brinda asesoría técnica en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> • Producción Agrícola. • Economía y Finanzas. • Agua y Saneamiento. 	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1.2 millones de vacunas contra la hepatitis B junto con la Agencia Canadiense de desarrollo internacional. También, empezarán a atacar la rubeola. ■ Junto con Argentina realiza un programa para complementar la producción hortícola. ■ Junto con la OIT lleva a cabo un programa de erradicación de trabajo infantil. ■ Programa de Reconstrucción del Suelo, con el objetivo de mejorar las condiciones medioambientales del país. ■ En conjunto con el PNUD da apoyo técnico para fortalecer el proceso democrático. 	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entrega de equipo para desarrollo educativo. ■ Programa de Desarrollo Rural por medio del crecimiento de la producción agrícola. ■ Asesoría técnica en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> • Calidad educativa. • Fortalecimiento de las instituciones. 	

Fuente: SEGIB, 2007

Pese a que se trata de un aporte económico relativamente pequeño para un contexto de grandes urgencias sociales, la CSS ofrece algunas ventajas comparativas: es preferida por los haitianos, que tienen una mirada escéptica respecto al manejo tradicional de la ayuda, y es atractiva para los donantes del Norte, que a través de la CSS encuentran mayor legitimidad y receptividad para sus proyectos mediante la Cooperación Triangular (Lengyel, 2009).

Ahora bien: luego de analizar las iniciativas de Brasil, Chile y Argentina surgen algunas preguntas de envergadura: ¿Cuál ha sido el enfoque distintivo de los países del ABC en su contribución a Haití? ¿Existe un perfil de la cooperación latinoamericana? ¿Cuál ha sido el aporte recibido por los haitianos? ¿Qué beneficios han obtenido los países del ABC por participar en actividades de CID? ¿Qué lecciones pueden extraerse de esa experiencia?

Como se observa, si bien la cantidad de fondos de cooperación comprometidos ha sido inferior en comparación a los desembolsados por los donantes del Norte, los países latinoamericanos han aportado un conjunto de conocimientos fundamentales que los donantes tradicionales no están en condiciones de proporcionar, a saber:

- (1) el *know how* de cómo producir riqueza en un país pobre (GDH, 2008);
- (2) el *know how* de cómo respetar los derechos humanos en una situación de conflicto, una idea latinoamericana del contexto post- dictaduras de que primero es necesario garantizar la legitimidad con las elecciones para poder pacificar, y no a la inversa (GDH, 2008);
- (3) y el *know how* de cómo concebir planes de desarrollo en contextos de crisis económica y pobreza estructural (GDH, 2008).

Paralelamente a estas ventajas de la CSS del ABC, que son apreciadas por los haitianos, existen también beneficios que obtienen los propios donantes latinoamericanos en la relación de cooperación. Ello está relacionado a la posibilidad de incrementar sus márgenes de maniobra en la región y desempeñar un nuevo rol internacional que les permita, entre otras cuestiones:

- (i) articular y hacer visibles sus estrategias Sur-Sur y robustecer la proyección internacional y regional.
- (ii) generar iniciativas de cooperación de su propia cosecha basadas en el vínculo entre seguridad, democracia y desarrollo,
- (iii) reafirmar su compromiso con los principios de la democracia, el multilateralismo y la reducción de la pobreza a escala global,
- (iv) generar confianza entre los países donantes del CAD afianzando la triangulación de la ayuda, y;
- (v) consolidar instancias regionales institucionalizadas de coordinación de la ayuda en sintonía con los países receptores (GDH, 2008).

Dicho de otro modo, la participación del ABC en Haití constituye un caso testigo de las posibilidades que ofrece la cooperación dentro de la región para abordar problemas políticos y socio-económicos agudos o de envergadura. Más aún, y muy probablemente, la forma en que esta experiencia evolucione tendrá un impacto inevitable sobre la percepción de los PRMs latinoamericanos acerca del significado de repetir iniciativas de este tipo. En este sentido, no hay dudas de que el test más duro y decisivo con respecto a estas cuestiones es el grado de efectividad que demuestren

las acciones de cooperación para dar respuesta a problemas tales como la reconstrucción del estado y del tejido social de Haití.

VII. Lecciones preliminares de la experiencia de los PRMs Latinoamericanos en Haití y recomendaciones orientadas a la toma de decisiones

La cooperación de los países del ABC en Haití desde 2004 ha operado en la práctica como un esquema de Cooperación Sur-Sur en un contexto de fragilidad estatal. En ese sentido, los proyectos de cooperación del ABC en Haití demuestran: flexibilidad para la transferencia de experticias, óptima disponibilidad de habilidades, técnicas y utilización del conocimiento, buena adaptación y alineación a las necesidades y demandas del Estado haitianos, aceptable nivel coordinación, y alta receptividad e involucramiento del gobierno y la sociedad civil haitiana. No obstante, un serie de preguntas de envergaduras se desprenden de la evaluación de la cooperación de estos países. ¿Cuál ha sido el aporte del ABC a Haití? ¿Puede hablarse de un modelo efectivo de suministro y gestión de la ayuda? ¿Qué fortalezas y qué debilidades tiene el modelo de cooperación latinoamericana en relación a las necesidades y prioridades de desarrollo de Haití? ¿Qué implicancias tiene el esquema de cooperación en la construcción de capacidades de AOD en los PRMs Latinoamericanos? ¿Cuál debiera ser el rol de la comunidad de donantes en el modelo antedicho, en relación al cumplimiento de los principios de la Declaración de París?

Estas preguntas han intentado ser respondidas mediante el análisis de las actividades recientes de cooperación de los PRMs latinoamericanos¹⁷ en Haití dando cuenta de avances y obstáculos que enfrenta la relación donante-receptor. En ese sentido, es útil extraer una serie de lecciones preliminares que dicha experiencia ha dejado como insumo-base para la formulación e implementación de las políticas públicas en el campo de la cooperación al desarrollo de cara al futuro.

(1) Valorar el diagnóstico ex-ante.

La experiencia latinoamericana como ejemplo de adaptación a las condiciones de base y a las necesidades locales de Haití, ha demostrado que para analizar la viabilidad de un proyecto de cooperación es necesario un esfuerzo previo de diagnóstico *ex ante* con la participación de las autoridades locales para entender los procesos internos, identificar los interlocutores locales estratégicos, y procurar una adecuación entre los compromisos internacionales y las prioridades domésticas de política.

(2) Promover la participación local.

¹⁷ Para un detalle de las actividades de cooperación de los PRMs latinoamericanos en Haití, véase Anexo I

Los proyectos de cooperación del ABC en Haití demuestran también que hay un valor innegable en concebir y desarrollar las acciones de cooperación directamente en el terreno y a través de una colaboración sistemática con contrapartes haitianas relevantes. La idea ha sido poder incorporar la participación local en el diseño, implementación monitoreo y evaluación de las iniciativas, programas y proyectos para asegurar la apropiación por parte de los beneficiarios y la generación progresiva de capacidades locales. Cabe citar como ejemplo los resultados alcanzados por el proyecto Pro Huerta de Argentina como una muestra de trabajo comunitario y esfuerzo colectivo que aporta productividad y acrecienta el impacto de la CSS.

(3) Rechazar los enfoques de receta única.

Los PRMs latinoamericanos vienen de extraer una serie de lecciones acerca del fracaso de la aplicación de medidas de ese tipo inspiradas en el “Consenso de Washington”. Por ese motivo rechazan el enfoque de la cooperación, muchas veces prevaleciente en la CNS tradicional, de “receta única” o de mero “transplante” de instituciones sin la debida consideración a las particularidades y requerimientos locales. En otras palabras, ello implica romper con las premisas de “validez universal” y de “monopolio del conocimiento” que suele caracterizar la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo y favorecer la apropiación haitiana de la ayuda.

(4) Institucionalizar la coordinación.

Antes mencionamos los infructuosos esfuerzos de la CNS para coordinar mejor la cooperación. En contraste, el intento del ABC de plasmar mecanismos de coordinación de la ayuda, como el 2x9, es una muestra de cuan necesario es profundizar, consolidar y, fundamentalmente, institucionalizar la coordinación tanto en su eje Sur-Sur como Norte-Sur-Sur (triangulación) de manera de poder articular más eficazmente la focalización de los esfuerzos individuales en áreas donde cada uno de los países tiene expertise/conocimiento previo y, a la vez, contribuir a la identificación de áreas o problemáticas para la acción conjunta.

(5) Necesidad de mantener una relación gobierno-gobierno.

Esta relación ha sido clave particularmente en el caso de una cooperación multidimensional como la del ABC en Haití. En una cooperación que aborda al mismo tiempo cuestiones de seguridad interna, de protección de derechos humanos, cohesión y estabilidad política, condiciones para el desarrollo sostenible y provisión de bienes públicos, la vinculación entre las autoridades políticas es clave para dar impulso y coordinar las iniciativas. En contraste, otras iniciativas de CNS que propician una baja absorción de la ayuda por el gobierno haitiano y promueven la proliferación

de proyectos individuales demuestran que solo contribuyen a la fragmentación de la ayuda. La experiencia del ABC indica que para evitar esta situación es necesario mantener un dialogo fluido con las autoridades haitianas y privilegiar los proyectos que se implementan a través de las burocracias estatales, aún pese a las dificultades que se encuentran por la falta de capacidades institucionales.

(6) Ponderar adecuadamente el rol de las ONGs en la cooperación.

Esta es una lección que se verifica especialmente en Haití, donde se comprueba una enorme presencia e influencia de ONGs (cerca de 750 que canalizan algo así como el 70% de los fondos de la CID) que no necesariamente garantiza resultados y calidad de la cooperación. En particular, es importante puntualizar que esta cuestión requiere identificar cuando la acción de las ONGs sustituye o desplaza el rol del Estado en la provisión de servicios, dificultando el desarrollo de capacidades y también la construcción de puentes entre el estado y la ciudadanía. En algunos casos la colaboración de las ONGs puede ser sumamente positiva y en otros no tanto, cabe entonces advertir los riesgos de modo de poder controlar el impacto negativo de la cooperación por esa vía.

(7) Crear cuadros o agentes estatales preparados y con líneas directrices claras para la interacción.

La experiencia del ABC ha encontrado obstáculos en ese sentido. A los problemas de organización y escasez de recursos en los PRMs latinoamericanos se suman la falta de cuadros locales haitianos con capacidad y/o tiempo para trabajar en conjunto, la barrera lingüística (francés o *creole*), la multiplicidad y dispersión de ofertas de asistencia técnica así como las dificultades propias de la relación entre los cuadros nacionales y los extranjeros. Se recomienda entonces propiciar medidas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los donantes y sus agencias de cooperación así como la formación y capacitación de interlocutores haitianos para llevar a buen puerto la CSS.

(8) Definir una estrategia de cooperación con una agenda de trabajo preestablecida con una focalización temática.

En muchas ocasiones por las especificidades de la demanda haitiana, el trabajo de las agencias estatales del ABC se ha dado de modo disperso y aislado sin una estrategia amplia en la que se encuadren la totalidad de las actividades. En ese sentido, los equipos de trabajo necesitan incorporarse no como un grupo de cooperantes o consultores con una tarea o funciones específicas preestablecidas, sino como

funcionarios de gobierno y –por consiguiente- pares de los equipos de trabajo haitianos.

(9) Construcción de un conocimiento institucional mutuo y mayor difusión de las actividades de cooperación.

Contrariamente al caso de las agencias de cooperación de los donantes tradicionales ya instaladas en Haití, en las que ya existían canales de comunicación fluidos, conocimiento de estilos de trabajo, experiencias compartidas o relaciones personales entre agentes, la relación donante/receptor del ABC-Haití tuvo que ser construida a través de una etapa exploratoria inicial y –a fin de cuentas- recíproca. Esta situación, a su vez, ha demostrado incluso la necesidad de propiciar una mayor difusión de las actividades de cooperación de los PRMs latinoamericanos, dado a que, en muchos casos, las autoridades locales desconocen los proyectos desplegados por estos países.

(10) Ponderar adecuadamente la necesidad de aplicar los principios de la Declaración de París

Si bien la Declaración de París se trata de una iniciativa de los donantes del CAD (OCDE) que en principio no contemplaba aspectos relativos a la Cooperación Sur-Sur, su contenido presenta una hoja de ruta práctica y orientada a la acción con unos objetivos específicos para donantes y receptores para el 2010, organizados alrededor de principios sin duda necesarios para lograr mayor efectividad de la ayuda como la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua. Estos principios no han sido debidamente ponderados por la cooperación latinoamericana, que no ha prestado la atención suficiente a la implementación de la Agenda de París. En efecto, ninguno de los países del ABC fue signatario original de la Declaración en 2005. No obstante, cabe añadir que la reunión de Accra ha incorporado elementos positivos para los donantes emergentes como el apartado 19e, que ha sido el producto de la presión de países del Sur, con el liderazgo de Brasil.

(11) Contemplar debidamente la complementariedad entre la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Norte-Sur

Si bien en la CSS Latinoamericana coexisten miradas disímiles acerca de la CSS entre quienes la plantean como un esquema alternativo que suplanta al deficitario modelo Norte-Sur (Venezuela y Cuba) y quienes promueven a la triangulación como un esquema de complementariedad Norte-Sur-Sur (caso ABC), la necesidad de financiamiento de los nuevos donantes da cuenta de que no debe pasarse por alto los

beneficios de articular con los donantes del CAD. Sin embargo, la Cooperación triangular no sólo es un mecanismo de financiación sino que plantea desafíos de planificación conjunta y aprendizaje mutuos entre donantes tradicionales y nuevos donantes. Estos ejercicios conjuntos a la vez pueden servir a la necesidad del Sur de responder a los principios de eficacia de la ayuda planteados en París y Accra, ya que la experiencia de los donantes del CAD en la implementación de los proyectos puede ser orientativa para los nuevos donantes y, de ese modo, fortalecer las capacidades institucionales de los proveedores de CSS (Sanin Betancourt y Schulz, 2009).

(12) Sistematizar la información para el intercambio de buenas prácticas

La fragmentación de los esfuerzos y la ausencia de datos y análisis sobre la CSS son obstáculos para la eficacia de la ayuda. Es imprescindible que los países del Sur inviertan en mejores sistemas de información, estadísticas y sistemas de seguimiento y evaluación de sus actividades de cooperación. Ello permitirá una mayor transparencia y más claridad con respecto a los volúmenes financieros. En la CSS Latinoamericana se suelen expresar grandes anuncios de compromisos de fondos que luego no se traducen en la práctica. A su vez, la sistematización redundara en una mayor difusión y conocimiento de las buenas prácticas entre los países del Sur. Como ocurre en el caso de la ABC en Haití, no todos los proyectos de cooperación son conocidos entre los países socios.

(13) Asignar un nivel de prioridad alto a la Cooperación Sur-Sur en las estrategias de los países

Cuando la CSS no ocupa un lugar central en las estrategias de política exterior de los países, la movilización de fondos y la articulación de las acciones son una tarea compleja y difícil concreción que termina por desgastar a la cooperación. Es decir: las cancillerías de los países deberían definir a la CSS como uno de los ejes estructurantes de la política exterior, pues ello permitiría robustecer la proyección internacional y regional de sus países y, al mismo tiempo, contribuir a una mayor eficacia de la ayuda.

En este aspecto la experiencia del ABC es una muestra clara de las diferencias en las concepciones sobre la CSS que tienen los países. En el caso de la cooperación brasileña en Haití es palpable que el grado de compromiso y la puesta en disponibilidad de fondos son altos en función del lugar relevante que se le asigna al destino en la agenda exterior. Brasil tiene en claro que liderar la fuerza de paz y cooperar con Haití es una llave de entrada al Consejo de Seguridad y al concierto de potencias. Mientras que en los casos de Chile y Argentina los niveles de compromiso

son menores, pues Haití no ocupa un lugar de visibilidad en la agenda de estos países. En esos casos, es menos probable la articulación de iniciativas de cooperación que mantengan compromiso sostenible en el tiempo y los proyectos suele tener corta vida.

(14) Fortalecer las capacidades institucionales de las agencias de cooperación como núcleo de coordinación

No todos los países cuentan con agencias de cooperación. En el caso del ABC, sólo Brasil y Chile poseen sus agencias encargadas de coordinar y articular las iniciativas en Haití, mientras que Argentina lo hace a través de su Cancillería.

Las agencias operan como organismos estatales que centralizan la información y monitorean el desarrollo de los proyectos. Ello, además, permite detectar fallas, reorientar los fondos a áreas más sensibles y planificar futuras acciones. Sin embargo, las agencias todavía son creaciones recientes que requieren fortalecer sus capacidades institucionales con recursos materiales y humanos para llevar a cabo de mejor manera su tarea. Fortalecer las agencias es un modo de evitar la fragmentación de la cooperación en diferentes repartimientos ministeriales de los países donantes.

(15) Desmitificar la Cooperación Sur-Sur y reconocer tanto sus ventajas como sus desventajas

Como se ha dicho, la CSS no sólo indica un campo de una enorme potencialidad para contribuir a la reducción de la pobreza; también la CSS se expresa en intereses de donantes y estrategias que pueden colisionar. Así un paso fundamental es dejar de lado la imagen idílica que generalmente plantea la CSS en los discursos y anuncios oficiales de los países en desarrollo. Al igual que la CNS, la CSS forma parte de las políticas exteriores y de los intereses estratégicos de los países. En el caso en estudio, la CSS desplegada por los países del ABC en Haití está estrechamente relacionada con los enfoques de política exterior de cada uno de estos países. Para Brasil su estatus de “potencia regional con ambiciones globales” requiere de la utilización de la ayuda al desarrollo como un elemento más de demostración de protagonismo en la esfera regional e internacional y como un puente para lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Para Chile, en su estatus de “potencia mediana regional”, la CSS se presenta como un uso de “poder blando” para intentar lograr mayor influencia internacional y accesos a mercados. En el caso de Argentina, el envío de ayuda se encuadra en la necesidad de no perder terreno frente a las otras potencias de la región.

Sin embargo, este entramado de intereses que movilizan la cooperación bilateral no debe ser un obstáculo para promover una mayor sinergia entre los ámbitos multilaterales y bilaterales. En la medida en que la CSS Latinoamericana ha descansado mayoritariamente en acuerdos bilaterales fuertemente asociados a otros intereses de la política exterior del donante, es necesario alentar más iniciativas a través de los organismos multilaterales, que representan un espacio abierto y flexible para el desarrollo de la CSS.

En el actual contexto de crisis mundial con la consecuente merma en los flujos de ayuda provenientes de los países desarrollados se acrecienta la necesidad de articular iniciativas de CSS. En ese sentido, la oferta de los PRMs Latinoamericanos ha ganado un mayor atractivo entre los países receptores, aunque para estar a la altura de ese reto, el aprendizaje de experiencias como la de Haití se presenta como una condición necesaria para la puesta en marcha de medidas que fortalezcan las capacidades institucionales y el despliegue de la CSS de cara al futuro.

Buenos Aires, julio de 2009.

Bibliografía

Abarca Amador, E. (2001): "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales", *Ciencias Sociales* vol IV, no. 94: 169-188

Accra Agenda For Action (2008) en http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1205870632880/AAA-Final-Draft_25-July-2008.pdf. Último acceso: 2 de marzo de 2009.

Albares, J. M. (2005): "Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles", *ARI Nº 18/2005*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Alden y Vieira, (2008): "La nueva diplomacia del Sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo", en Tokatlian, J comp. (2007): *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Del Zorzal.

Alesina, A. y Dollar, D. (2000): "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, 5 (March), 33–63.

Alonso, J. A. (2006): "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72: 17-39.

Alonso, J. A. (2008): "La eficacia de la ayuda: un campo discutido", en www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2008_21FebreroPrologo.pdf

Alonso, J. A. (dir.) (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina y Siglo XXI: Madrid, España.

Altenburg, T y Weikert, J. (2007): "Trilateral Development Cooperation with New Donors", Briefing Paper 5/2007, Bonn: German Development Institute.

Aning, K. (2007): "Security, the War on Terror and Official Development Assistance", Paper prepared for the research project "Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture", Montreal: The North South Institute.

Ayllon Pino, B. (2009): "Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española", *Comentario FRIDE*, Madrid en www.fride.org/download/COM_CSS_Gobernanza_Ayllon_ESP.pdf

Berger, B. (2007): "EU-China-Africa trilateral development cooperation: common challenges and new directions", Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 21, Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik.

- Boone, P. (1994): "The impact of foreign aid on savings and growth", *London School of Economics*, Mimeo.
- Boone, P. (1996) "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid." *European Economic Review* 40 (2): 289–329.
- Booth, D., Grigsby, A. y Toranzo, C. (2006): "Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latin American HIPCs", *Working Paper 262*, London: Overseas Development Institute.
- Browne, S. (2007): "Aid to Fragile States: Do Donors Help or Hinder?", *Discussion Paper No. 2007/01*, Helsinki: United Nations, World Institute for Development Economic Research.
- Burall, S., Maxwell, S. y Rocha Menocal, A. (2006): "Reforming the international aid architecture: Options and ways forward", *Working Paper 278*, London: Overseas Development Institute.
- Burnside, C. y Dollar, D. (1997): "Aid, Policies, and Growth," *Policy Research Working paper*, no. 1777, The World Bank.
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000): "Aid, Policies, and Growth", *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, (Sep.): 847-868.
- Buss, Ferry y Gardner, Adam (2006) "Why Foreign aid to Haiti Failed (and How to Do It Better Next Time)", *Academy International Affairs Working Paper Series*, National Academy of Public Administration, Washington, DC
- Cajuste, P. (2009): "La conferencia de donantes de Haití: ¿Una conferencia más?" en <http://eurolatin.fride.org/2009/04/14/la-conferencia-de-donantes-de-haiti-%C2%BFuna-conferencia-mas.html>
- Cammack, D., McLeod, D. y Rocha Menocal, A. (2006): "Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice", *Report submitted to the Japan International Cooperation Agency*, London: Overseas Development Institute.
- Carment, D. (2003): "Assessing state failure: implications for theory and policy", *Third World Quarterly*, Vol 24, No 3: 407–427.
- Châtaigner, J. M. y Ouarzazi, L. (2007): "Fragile states and the new international disorder", *Comment*, Madrid: FRIDE.
- Chauvet, L. y Collier, P. (2005): "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds". En <http://www.eldis.org/static/DOC16180.htm>

Collier, P. y Hoeffler, A. (2002): "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies", *World Bank Policy Research Working Paper 2902* en

Cooper, A. et al. (2000): "Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States", Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Number 244, March 2000.

Dalgaard, C.-J.; Hansen, H; and Taw, F. (2000) "Aid Effectiveness Disputed." *Journal of International Development* 12: 375-

Das, De Silva, Zhou (2007): *Towards an inclusive Development paradigma South South Development Cooperation*. Paper presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD, 17 de octubre de 2007.

Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005): en <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

Degnbol-Martinussen, J. y Engberg-Pedersen, P. (2003): *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Copenhagen: Danish Association for International Cooperation.

Diamond, L. (2006): "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges", *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 2, No. 2: 93-116.

Economic and Social Commission for Asia And the Pacific (2004): "Implementing The Monterrey Consensus In The Asian And The Pacific Region: An Agenda For South-South Regional Development Cooperation", *Expert Group Meeting on Development Issues and Policies*. Bangkok: 8-10 December.

ECOSOC (2008a): *Trends in South-South and triangular development cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, Nueva York, 2008c. En http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf

ECOSOC (2008b): "Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo", Informe del Secretario General, 23 de mayo.

Ekoko, F. y Benn, D. (2002): "South-South Cooperation and Capacity Development", *Development Policy Journal*, Vol 2, 119-131.

Eyben, R., Lister, S., Dickinson, B., Olivie, I. y Tejada, L. (2004): "Why and how to aid 'Middle Income Countries'", IDS Working Paper 231, Brighton: Institute of Development Studies.

Fallon, P., Hon, V., Quareshi, Z. y Ratha, D. (2001): "Middle-Income Countries. Development Challenges international development and Growing Global Role", Policy Research Working Paper 2657, Washington DC: The World Bank.

Suárez Fernández-Coronado, I. (2006): "Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo y la Cumbre del Milenio +5", *Revista española de desarrollo y cooperación*, Nº. 17: 41-56.

Frame, B., Te Puni, L., y Wheatley, C. (2004): "How Can Small Donors Contribute to Sustainable Development in Large Regions? The Case of NZAID in Latin America", *Development in Practice*, Vol. 14, No. 3: 328-341.

Gratius, S. ed. (2008): "IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?", *Working Paper* 63, Julio, Madrid: FRIDE.

Griffin, K. (1970): "Foreign capital domestic savings and economic development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32: 99-112.

Group of 77 (2005): "Current and Emerging trends in South South Cooperation". Eleventh Meeting of the Intergovernmental Follow-up and Coordination Committee on Economic Cooperation among Developing Countries (IFCC-XI), Havana, Cuba, 21-23 March.

Grupo de Discusión sobre Haití (GDH) (2008). *Informe de Reunión de Reflexión sobre la Cooperación con Haití*, Buenos Aires, 7-8 de Julio.

Gvosdev, N. y Takeyh, R. (2002): "Do terrorist networks need a home?", *The Washington Quarterly*, Summer 2002, p.97.

Haas, P. (1992): "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*. Vol. 41. No. 1 (December), p. 1-35.

Hannan, U. y Besada, H. (2007): "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature", *Working Paper No.33*, Waterloo, Canadá: The Centre for International Governance Innovation.

Hirst, M. y Soares Lima, M. R. (2006): "Brazil as an Intermediate State and Regional Power", *International Affairs*, vol. 82, no.1, enero.

Hirst, M. (2004): "Intermediate States , Multilateralism & International Security", Paper presented at IUPERJ meeting on "Intermediate States", Rio de Janeiro, March.

Hirst, M. (2005): "Crisis de Estado y seguridad regional: nuevos desafíos para América del Sur". En http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3992-001_g.pdf

- Hirst, M. (2007): "La intervención sudamericana en Haití", FRIDE Comentario, abril, Madrid: FRIDE.
- Hirst, M. (2009): "Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo", *Documento de Trabajo, mimeo*, UTDT: Buenos Aires.
- Hirst, M. y Llenderozas, E. (2008): "La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U", Position Paper, www.haitiargentina.org
- Hugé, J. y Hens, L. (2007): "Sustainability assessment of Poverty Reduction Strategy Papers", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(4), December, 247–258.
- Hurrell, A. (2006): "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", *International Affairs*, Jan2006, Vol. 82 Issue 1, Pp. 1-19.
- Jerve, A. (2007): "Asian Models for Aid: Is There a Non-Western Approach to Development Assistance?", CMI Reports, Oslo: Chr. Michelsen Institute.
- Klotzle, K. (2006): "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?", *CAP Policy Analysis*, No. 1, Munich: Bertelsmann Group for Policy Research.
- Knorr, K. (1975): *El Poder de las Naciones*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Krasner, S. (2004): "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004): 85–120.
- Lee-John de Souza, S. L (2007): "La India, Brasil y Sudáfrica: potencias emergentes o países en desarrollo", *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*, año 4, No.6/7, FCE: Buenos Aires.
- Lengyel, M. (2006): "Argentina's Participation in Haiti: Trends and Prospects", Position Paper, www.haitiargentina.org
- Lengyel, M. (2009): "Argentina en Haití y la Cooperación Sur Sur", *Revista DEF*, Año 4, Nro. 46, Junio.
- Lopes, C. y Theisojn, T. (2003): *Ownership, leadership and transformation: Can we do better for capacity development?* New York, USA: United Nations Development Programme.
- Lopez Accotto, A. y Villalpando, F. (2008): "Notas sobre la cooperación al desarrollo en Haití", Position Paper, en www.haitiargentina.org
- López, E. (2008) "Estado, Democracia y Política en Haití: Realidades y Perspectivas", *mimeo*.

Maag, I. (2005): "Brazil's Foreign Economic Policy: South – South, North – South or both?" FES Briefing Paper March 2005, Geneva: Friedrich Ebert Stiftung.

Maizels, A. y Nissanke, M. (1984): "Motivations for Aid to Developing Countries", *World Development* 12, 879-900.

Manning, R. (2006): "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?", *Development Policy Review*, 24 (4), 371-385.

Mason, E. (1964): *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Council for Foreign Relations.

Maxwell, S. (2006): "What's Next in International Development? Perspectives from the 20% Club and the 0.2% Club", Working Paper 270, London: Overseas Development Institute.

McKinlay, R. y Little, R. (1977): "A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocations". *World Politics*, XXX (1):58-86.

Mehta, P. y Nanda, N. (2005): "Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend", Briefing Paper 1/2005, India: Centre for International Trade, Economics & Environment.

Meyer, S. y Schulz, N. (2007): "Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización", Working paper 41, Madrid: FRIDE.

Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard (2008): "De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda", Desarrollo "En contexto", Madrid: FRIDE.

Morgenthau, H. (1962): "A political theory of foreign aid", *The American Political Science Review*, Vol.56, No.2, 301-309.

Mosley, P.; Hudson, J. y Horrell, S. (1987): "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *The Economic Journal*, 97: 616-641.

Muggah, R. (2005): "Difficult partners and Fragile States: Reconsidering Canada's Governance Agenda in Haiti", Small Arms Survey, Oxford: Graduate Institute of International Studies.

Nkombo, N. (2008): "Development Aid and national ownership. A review of critical experiences from Africa: milestones, good practices, failures and future research options". *Prepared for Promoting Ownership and Reforming Conditionality*, Strategic Planning Workshop, 18-20 February.

Nolte, D. (2007): "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics", *Paper prepared for delivery at the ECPR Joint Session of Workshops*, Helsinki 7 - 12 May.

Nolte, D. (2007): "Potencias regionales: conceptos y enfoques de análisis", *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 4, No. 6/7, Buenos Aires.

Nurkse, R. (1960): *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Olivié, I. (2004): "La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española", *DT N° 41/2004*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2007): *Principios para el compromiso internacional en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad*. París: OECD.

Packenham (1966): "Foreign Aid and the National Interest", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 10, No.2.

Patrick, S. (2006): "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29:2: 27–53.

Pearson (1969): *Commission on International Development, Partners in Development*, London: Pall Mall Press.

Pereira da Fonseca, Luiz Henrique (2008), "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 22, primavera/Verano 2008, página 76

Radelet, S. (2004): "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals", Working Paper No. 39, Washington DC: Center for Global Development.

Radelet, S. (2006): "A Primer on Foreign Aid". Working Paper Number 92, Washington DC: Center for Global Development.

Rocha Menocal, A y Rogerson, A. (2006): "Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System", Working Paper 259, London: Overseas Development Institute.

Rocha Menocal, A. y Mulley, S. (2006): "Reforming the international aid architecture: Options and ways forward", Working Paper 268, London: Overseas Development Institute.

Rogerson, A. (2005): "Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda", *Development Policy Review*, 23 (5): 531-552.

Rogerson, A., Hewitt, A. y Waldenberg, D. (2004): "The International Aid System 2005–2010. Forces For and Against Change", Working Paper 235, London: Overseas Development Institute.

Rosenstein-Rodan, P. (1957): "Notes on "the Big Push", en Meier, G. (1989): *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press.

Rostow, R. (1961): *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rotberg, R. (2002): The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, 23:3: 86-96.

Rowlands, D. (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, IDRC:Toronto.

Sanahuja, J. A. (2007): "Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", *Anuario CEIPAZ*, N°. 1:71-102

Sanin Betancourt, M. y Schulz, N. (2009): "La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe", Comentario FRIDE, Marzo en <http://www.fride.org/publicacion/585/la-cooperacion-sur-sur-a-partir-de-accra-america-latina-y-el-caribe>

Schläger, C. (2007): "New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil", FES Briefing Paper 3, Berlin, March.

Schulz, Nils-Sjard (2008): "Más avisos para Accra: La evaluación de la Declaración de París". En <http://foroao.org/2008/08/mas-avisos-para-accra-la-evaluacion-de-la-declaracion-de-paris/> Último acceso: 1 de marzo de 2009.

SEGIB (2007). *Informe Cooperación Sur-Sur I*, Madrid: SEGIB.

SEGIB (2008). *Informe Cooperación Sur-Sur II*, Madrid: SEGIB.

Shaw, D. J. (2005): "Dimensions of Poverty: Status and Solutions. Towards the Millennium Development Goals", *Development Policy Review*, 23 (4): 499-523 (book review)

Soares de Lima, M. (2007): "Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos" en India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Torchiaro, Luciana (2007): "MINUSTAH: una decisión estratégica con implicancias regionales", *Proyecto MEI-FORD*, Buenos Aires: UTDT.Unceta (1999),

USAID (2005): *Fragile States Strategy*, Washington DC: USAID.

UNDP Evaluation Office (2007): Evaluation of UNDP's Contribution to South-South Cooperation. Evaluation Office. March.

Ungerer, C. (2007): "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics & History*, Dec, Vol. 53 Issue 4.

United Nations (2003): "State of South-South cooperation". Background paper Report by the Secretary-General of the United Nations to the 58th session of the General Assembly, NY.

United Nations (2007): "South-South cooperation for development", Resolución del 31 de Mayo de 2007, High-level Committee on South-South Cooperation, Fifteenth session, New York.

Valler Filho, W. (2007): "O Brasil e a Crise Haitiana: A Cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática", mimeo.

Valler Filho, W. (2008): "Brasil-Haití: una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº22, Primavera/Verano, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación: Madrid.

Womack, B. (2007): "Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica" en Tokatlian, J. (2007): *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Del Zorzal: Buenos Aires.

Wood, B; Kabell, D.; Sagasti, F.; Muwanga, N. (2008): *Informe de Síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*, Copenhague, julio.

Woods, N. (2005): "The shifting politics of foreign aid", *International Affairs* 81, (2), 393-409.

Woods, N. (2008): "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", *International Affairs* 84, (6).

Woodward, S. (2004): "Fragile States: Exploring the Concept", *Paper presented to the "States and Security" Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation*, Rio de Janeiro, Brazil, November 29.

Woodward, S. (2006): "Estados fallidos, el peso de las palabras". En <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>. Ultimo acceso: 1 de marzo de 2009.

World Bank (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, Washington DC: The World Bank.

Lista de Entrevistas

Barrancos, Ronald (2008, Noviembre): [Director de Cooperación, Embajada de Brasil en Haití]

Beltran, Rosa (2008, Noviembre): [Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Representante en Haití]

Díaz, Daniel (2008, Noviembre): [Director de Relaciones Internacionales, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina]

Dolce, Jean (2008, Noviembre): [Coordinador Pro Huerta Gonaives]

Ellie, Patrick (2008, Noviembre): [Presidente de la Comisión de Seguridad, Gobierno de Haití]

Fasano, Ugo (2008, Noviembre): [Representante Residente del FMI en G10]

Fenelon, Emmanuel (2008, Noviembre): [Coordinador Pro Huerta Port-au-Prince]

Henrys, Daniel (2008, Noviembre): [Director de Gabinete, Bureau Du Premier Ministre]

Kipman, Igor (2008, Noviembre): [Embajador de Brasil en Haití]

Laleau, Wilson (2008, Noviembre): [Vicerrector, Universidad Estatal de Haití]

Lopez Accotto, Alejandro (2008, Noviembre): [Jefe de Misión de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía, Argentina]

Manigat, Sabine (2008, Noviembre): [Profesora experta en cooperación internacional, Universidad de Quisqueya, Haití]

Pierre, F. (2008, Noviembre): [Funcionario, Ministerio de Economía y Finanzas de Haití]

Rouzier, Philippe (2008, Noviembre): [Directeur Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)]

Vasquez Ocampo, José María (2008, Noviembre): [Embajador de Argentina en Haití]

Villalpando, Federico (2008, Noviembre): [Misión de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía]

Young, Marcel (2008, Noviembre): [Embajador de Chile en Haití]

Zelaya, Francisco (2008, Noviembre): [Coordinador de Pro Huerta Argentina Haiti, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina]

Grupo de Discusión sobre Haití

El Grupo de Discusión sobre Haití (GTH) fue creado con el objetivo de contribuir al debate, intercambiar ideas y realizar propuestas sobre la cooperación con Haití, procurando profundizar los lazos entre los actores haitianos y las instituciones de países cooperantes como la Argentina.

En dicho marco, se convocó a participar de sus reuniones a representantes de los gobiernos, los cuerpos diplomáticos, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil de Haití, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, Canadá y España.

Con el objetivo de reflexionar sobre estos temas, se realizó una Reunión de Reflexión sobre la Cooperación con Haití, con énfasis en el caso del ABC, propiciando el intercambio de ideas entre académicos, funcionarios y actores sociales de los países latinoamericanos involucrados en la cooperación con Haití, como asimismo de miembros de instituciones vinculadas a la asistencia internacional para el desarrollo. Dicho evento fue realizado en la Ciudad de Buenos Aires, los días 7 y 8 de julio de 2008.

Lista de Participantes del Grupo de Discusión

Nombre	Institución	País
Alba Vega, Carlos José	El Colegio de México	México
Antonini, Blanca	Centro de Estudio para la Paz de Toledo/UTDT	Argentina
Aranibar Arze, Antonio	PAPEP/PNUD	Bolivia
Berta, Ana	Directora de América Central, Caribe y México. Min. de RR.EE. Comercio Internacional y Culto	Argentina
Bonari, Damián	Director de Análisis de Gasto Público y Prog. Ministerio de Economía y Producción	Argentina
Bottino, Gabriel	PNUD	Argentina
Botto, Mercedes	FLACSO	Argentina

Burone, Federico	Director Regional IDRC	Uruguay
Caetano, Gerardo	Universidad de la República	Uruguay
Calle, Fabián	UTDT / UCA/CARI	Argentina
Colás, Gustavo	Senado de la Nación	Argentina
Colombo Sierra, Agustín Miguel	Subsecretario de Política Latinoamericana. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.	Argentina
D' Allotto, Alberto Pedro	Jefe de Gabinete. Min. de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Argentina
De San Felix, Julieta	Senado de la Nación	Argentina
Delich, Valentina	FLACSO	Argentina
Diniz, Eugenio	PUC Minas Gerais	Brasil
Egea , Julián	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)	España
Elie, Patrick	Ministerio de Turismo de Haití	Haití
Feldmann, Andreas	Universidad de Chile	Chile
Gauthier, Amelie	FRIDE	España
Gonnet Ibarra, Diego	Universidad de la República	Uruguay
González Guyer, Julián	Universidad de la República	Uruguay
Hirst, Mónica	Universidad Torcuato Di Tella	Argentina
Jetté, Christian	PNUD/Bolivia	Bolivia
Kipman, Igor	Embajador de Brasil en Haití	Brasil
Laleau, Wilson	Universidad Estatal de Haití	Haití
Langsam, Martín	Min. de Economía y Producción	Argentina

Lengyel, Miguel	FLACSO	Argentina
Llenderozas, Elsa	Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)	Argentina
Longo, Laura	Universidad de Buenos Aires	Argentina
López Accotto, Alejandro	Responsable Misión de Cooperación Técnica con Haití. Ministerio de Economía y Producción	Argentina
López, Ernesto	Embajador de Argentina en Guatemala, Ex Embajador de Argentina en Haití	Argentina
Malacalza, Bernabé	FLACSO	Argentina
Marcial, Cynthia	Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)	Argentina
Martin, Timothy Josep	Embajador de Canadá en Argentina	Canadá
Matarollo, Rodolfo	Ex Director Ejecutivo Adjunto de la Misión Civil Internacional OEA-ONU en Haití	Argentina
Mathieu, Raymond	Embajador de Haití en Argentina	Haití
Montes, Juan Esteban	Universidad de Chile	Chile
Ortuño Yañez, Armando	PAPEP/PNUD	Bolivia
Piraces, Sandra	Universidad de Chile	Chile
Porta, Fernando	REDES	Argentina
Ramalho Da Rocha, Antonio Jorge	Universidad Federal de Rio de Janeiro	Brasil
Rebagliati, Juan Ernesto	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)	Argentina
Ricardez, Raúl	Min. de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Argentina

Rouzier, Philippe	Observatoire National sur la Pauvreté	Haití
Salvia, Gabriel	CADAL	Argentina
Sanchez Mariño, Horacio	Ex Jefe de Operaciones de MINUSTAH	Argentina
Seitenfus , Ricardo	Brasil Haití	Brasil
Tedesco, Laura	FRIDE	España
Thompson, Andrew	CIGI	Canadá
Thury Cornejo, Valentin	FLACSO	Argentina
Tibiletti, Luis	SER en el 2000	Argentina
Tomassini, Daniel	Coordinador del Cluster de Ambiente y Desarrollo Sostenible. PNUD	Argentina
Tussie, Diana	FLACSO	Argentina
Valdés, Juan Gabriel	Ex Jefe de la MINUSTAH	Chile
Vásquez Ocampo, José María	Embajador de Argentina en Haití	Argentina
Vega, Gustavo	El Colegio de México	México
Villalpando, Federico	Misión de Cooperación Técnica con Haití. Ministerio de Economía y Producción	Argentina
Voltaire, Leslie	Asesor	Haití
Young, Marcel	Embajador de Chile en Haití	Chile
Zelaya, José Francisco	INTA	Argentina

Equipo de investigación

Miguel Federico Lengyel es Director de FLACSO/Argentina. Doctor en Ciencia Política, especialización en Economía Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Cambridge, Massachusetts, EUA y Master en Relaciones Internacionales. Es coordinador de la red LATN y ha sido investigador asociado de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. Además es profesor de FLACSO Argentina, UBA y del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. También es autor de libros, capítulos de libros y de numerosos artículos sobre integración regional, comercio y cooperación internacional.

Valentín Thury Cornejo es Coordinador del Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO Argentina e investigador adjunto del CONICET. Doctor en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid), MA en Communication Studies (Universidad de Texas) y abogado por la Universidad Católica Argentina (UCA) con Diploma de Honor. Es Profesor titular en Teoría y Derecho Constitucional en el Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCA. Es autor de Juez y División de Poderes hoy (2002), Tratado sobre delegación legislativa –en coautoría con Alfonso Santiago (h) (2004) y Sistema Político y Aprendizaje Constitucional (2005), capítulos de libros y de numerosos artículos sobre diseño institucional y calidad democrática.

Bernabé Malacalza es Investigador del Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO/Argentina. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina), Master en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Barcelona/España), Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/Argentina y Universidad de San Andrés) y Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Ha sido profesor de la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad de Morón y la Universidad de San Andrés, Argentina. Se especializa en temas de cooperación internacional.

Anexo I. Catastro de proyectos de Argentina, Brasil y Chile en Haití

Sector	Título del Proyecto	Monto (US\$)	Objetivos del Proyecto	Descripción del Proyecto	Departamento/Comuna	Socios Financieros	Socios de puesta en práctica
EJE 1: Vectores de Crecimiento							
Transporte							
Energía							
Agricultura & Seguridad Alimentaria	Autoproducción de alimentos frescos - Pro Huerta (Componente 1)	230.000	Aumentar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables y en condiciones de pobreza.	El programa persigue sus objetivos a través de la formación., el suministro de semillas de cultivo horticultor y del establecimiento de unidades de producción orgánica para el autoconsumo. Actualmente, este componente tiene 1963 huertas familiares y 36 colegiales y comunitarias.	Departamento Aritbonite y Oeste (Gonaïves, Arreguy, Kensc off, Cazale, Jaquet).	ARGENTINA	MARNDR, IICA, Gobierno argentino
	Autoproducción de alimentos frescos - Pro Huerta (Componente 2)		Favorecer la seguridad alimentaria de las poblaciones urbanas y rurales	El programa persigue sus objetivos a través de la autoproducción de alimentos frescos en 664 huertas orgánicas	Departamento Sudeste (Belle Anse, Grand Gosier)	ARGENTINA Y ESPAÑA	Gobierno argentino, AECI, MARNDR

	2)		incluidas en el Proyecto "Arauca XXI".	familiares y 7 colegiales.			
	Autoproducción de alimentos frescos - Pro Huerta (Componente 3)		Aumentar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables y en condiciones de pobreza.	El programa persigue sus objetivos a través de la formación., el suministro de semillas de cultivo horticultor y del establecimiento unidades de producción orgánica para el autoconsumo. Actualmente, este componente posee 732 huertas familiares.	Departamento Centro	ARGENTINA Y FIDA	IICA, MARNDR, Gobierno argentino
	Autoproducción de alimentos frescos - Pro Huerta (Componente 4) [inicio 2008]	8.000.000 (previsto)	Aumentar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables y en condiciones de pobreza.	El programa persigue sus objetivos a través de la formación., el suministro de semillas de cultivo horticultor y de unidades de producción orgánica para el autoconsumo. Busca llegar a 26.300 familias y 330 colegios e instituciones en un período de 5 años.	Los 5 departamentos	ARGENTINA Y CANADÁ	IICA, MARNDR, Gobierno argentino
Agricultura & Seguridad Alimentaria	Desarrollo	221.004			Departamento Norte	CHILE	

Rural del Norte

(Limonade, Bas-Limbé, Limbé, Port-Francais ,

				Port-Margot, Balan).		
Desarrollo Rural del Norte	36.004			Departamento Oeste (Kenscoff)	CHILE	
Transferencia de tecnología para el sistema de producción y de transformación de la nuez de cajú.	194.440	Transferencia de conocimiento técnico en vistas a contribuir al desarrollo efectivo y durable de la filial de cajú en Haití.	<p>En el marco de este proyecto se prevee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formar 5 técnicos en Brasil - Instalar una mini-fábrica de transformación de nueces de cajú. - Introducir en Haití variedades enanas y precoces de anacardo con el objeto de revitalizar la filial. - Establecer huertas de clonación. 	Departamento Norte y Noreste. La fábrica se está por implantar en la Gde- Rivière du Nord.	BRASIL	MARNDR, IICA, EMBRAPA Agroindustria Tropical
Gestión y reconstrucción de la superficie vegetal de la Cuenca Mapou.	644.290		<p>Se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las áreas degradadas. - Formar agentes multiplicadores. - Mejorar la producción agrícola en la Cuenca de Mapou. 	Departamento Sudeste (Belle Anse - Mapou)	BRASIL (US\$ 293.090); ESPAÑA (US\$ 351.200)	MARNDR, EMBRAPA Agroindustria Tropical, UFRJ, MMEB

	Promoción de la producción durable de legumbres en la región de Kenscoff.	221.650	Contribuir a la mejora de la producción de legumbres en la región.	<p>Pretende:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Esquematizar la cadena productiva de legumbres en la región. - Crear un banco de semillas. - Formar agentes multiplicadores. - Estructurar la tierra experimental de Lefèvre. 	Departamento Oeste (Kenscoff)	BRASIL	ABC, EMBRAPA, IICA, MARNDR, ANC
Agricultura & Seguridad Alimentaria	Programa estratégico de cooperación técnica en términos de la agricultura y de la seguridad alimentaria.	4.000.000	Establecer acciones de cooperación técnica que puedan contribuir al desarrollo agrícola y a la seguridad alimentaria.	<p>Busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Introducir y evaluar las variedades vegetales. -Transferir conocimiento y tecnologías aptas para mejorar los sistemas de producción. - Apoyar el control de pestes. - Promover la utilización racional de los recursos hídricos en la agricultura. - Ayudar en el desarrollo de cooperativas rurales y asociaciones de productores. - Apoyar el aprendizaje, la investigación y la asistencia técnica. 	Departamento Nippes (Fonds-des-Nègres); Departamento Oeste (2do Plaine de Petit-Goâve)	BRASIL	EMBRAPA, EMATER, MARNDR

				<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar la formulación de políticas públicas en favor de la agricultura familiar y del desarrollo durable. - Apoyar las acciones de seguridad alimentaria y nutricionales. 			
Sector Privado							
Micro finanzas							
Estrategia Binacional (Haití/RD)							
EJE 2: Desarrollo humano - prioridad en la sociedad de base							

Basura (residuos sólidos)	Recolectar los residuos sólidos en vistas de consolidar el proceso de reducción de la violencia armada en Carrefour, Feuille, Fase II.	1.532.416	Consolidar la paz en Haití ofreciendo alternativas y posibilidades de desarrollo durable.	<ul style="list-style-type: none"> -Sensibilización y movilización de la comunidad. - Refuerzo de la capacidad de la comunidad y formación de la misma. - Implementación de un centro de transformación de residuos domésticos. - Desarrollo de cursos de buenas prácticas. 	Departamento Oeste; Puerto Príncipe	Fondo Indiaio, Brasil y Sudáfrica (IBSA)	Gobierno brasilero, PNUD, MTPTC, Ayuntamiento de Puerto Príncipe
Agua/Sanea-miento							
Educación	El deporte como medio de inclusión social (finalizado en 2006)	17.500			Gonaïves	CHILE	
	Seminario de Religión, Magie	1.500			Puerto Príncipe	CHILE	
	Pre-	13.000			Departamento Sur	CHILE	

Diagnósitca

(Aquin)

	Infancia						
	Instalación de Tres Centros	215.294			Departamento Sur (Aquin)	CHILE	
	Cooperativa Campesina Kenscoff (Afe Nèg Kombit)	6.560			Departamento Oeste (Kenscoff)	CHILE	
	Escuela República de Chile	16.118			Departamento Oeste (Puerto Príncipe)	CHILE	
	Ministerio del Medio Ambiente (Formación)	5.700			Departamento Oeste (Puerto Príncipe)	CHILE	
	Asociación para el Desarrollo de Citñe Soleil	4.000			Departamento Oeste (Puerto Príncipe)	CHILE	
Salud	América Solidaria (Centre CAFOJ)	100.000			Departamento Oeste (Santo 19)	CHILE	
Salud	Proyecto de Refuerzo del	2.213.586	Contribuir en el mejoramiento y	-Contribuir en la introducción de la	Departamento Sur y Sudeste	BRASIL (US\$	Ministerio de la Salud

<p>Programa haitiano de Inmunización</p>		<p>refuerzo del proceso de inmunización haitiano, tanto en la logística como en la gestión del mismo.</p>	<p>vacuna contra la hepatitis B en la república de Haití</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colaborar con la DPEV en la introducción de la vacuna RR. - Estructurar la cadena de frío en particular en el Sur y Surdeste. - Formar profesionales en salud para las acciones de inmunización según normas técnicas. - Apoyar las actividades del sistema de información del Ministerio de Salud. 		<p>801.750); CANADÁ (US\$ 1.497.583)</p>	<p>(Brasil); Agencia Canadiense del Desarrollo Internacional (ACDI); Ministerio de la Salud Pública y de la Población (MSPP) de Haití por intermedio de la Dirección de Programa Vacunación Ampliada.</p>
<p>Asistencia técnica en salud animal y fiscalización alimentaria</p>	<p>10.400</p>	<p>Contribuir en el control de la salud de los animales y en la calidad de los alimentos.</p>	<p>El programa busca perfeccionar los controles en los establecimientos de transformación de los alimentos y eliminar las enfermedades animales de gran impacto en la</p>	<p>Puerto Príncipe</p>	<p>ARGENTINA</p>	<p>MARNDR, Gobierno argentino</p>

				salud de la población haitiana.			
EJE 3: Gobierno democrático - prioridad en la justicia y en la seguridad							
Justicia	Lucha contra la violencia respecto de las mujeres en Haití	296.861	Contribuir a la operacionalización del plan nacional de prevención de la violencia contra las mujeres y al trato de las mujeres como víctimas de la violencia sexual.		Departamento Sur Este, Norte y Oeste		
Prisiones							
Policía	Escuela de Carabinaeros	737.987			Departamento Oeste (Puerto Príncipe)	CHILE	
Policía	Formación de 3 Alumnos Carabineros	20.630,40			Departamento Oeste (Puerto Príncipe)	CHILE	

	en Chile						
Zonas prioritarias							
Políticas y Estrategias Específicas Transversales							
Fronteras							
Modernización de la Aduana							
Gestión de Finanzas Públicas	Cooperación Técnica en Planificación y Finanzas	290.000	Definición y puesta en práctica de las políticas de desarrollo económico y social.	Busca complementar las acciones del gobierno haitiano en el análisis de la consistencia macro-económica respecto de sus objetivos de mediano plazo. Con este fin, se implementará un software llamado "BAPIN".	Puerto Príncipe	ARGENTINA	MPCE

	UNICEF (en exploración)	3.000	Aumentar las capacidades del gobierno haitiano en la cuantificación y en el análisis de los recursos públicos destinados a la infancia.	Capacitación de funcionarios haitianos en las metodologías empleadas para medir los recursos destinados a la juventud y la infancia.	Puerto Príncipe	ARGENTINA	MPCE
Elecciones	Apoyo a la organización de las elecciones locales y legislativas en Haití	2.500.000	Consolidar los procesos democráticos en Haití.	Contribuir, en conjunto con otros donantes, con el Proyecto "para-pluie" de PNUD, creado en 2004, para apoyar la organización de las elecciones locales, legislativas y presidenciales en Haití.		BRASIL	ABC, Consejo Electoral Provisional, PNUD
Parlamento							
Colectividades territoriales/Des-centralización							

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto-4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133-5º dcha
Edif. Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es