



DOCUMENTOS CORTOS

# La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad

Diálogo de Coyuntura de RedEAmérica. Septiembre de 2016



Diálogo de Coyuntura:

# La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad



Septiembre 22 de 2016

## Introducción

Los recursos canalizados hacia América Latina como parte de la ayuda al desarrollo, a través del sistema de cooperación internacional, han jugado un rol clave en el fortalecimiento del sector social latinoamericano. No obstante, las crisis económicas experimentadas por los principales países cooperantes, así como el cambio de prioridades estratégicas para los países y organismos donantes, ha hecho que el flujo de fondos canalizado hacia América Latina por concepto de ayuda al desarrollo se reduzca drásticamente.

A través de este documento corto y este Diálogo de Coyuntura, queremos ofrecer un panorama general sobre las principales tendencias en el comportamiento de la cooperación internacional hacia la región en la última década, de forma que los miembros de la Red tengan una mayor comprensión sobre aspectos como: antecedentes y contexto de la cooperación internacional al desarrollo en la región; principales países y organizaciones cooperantes; países receptores de fondos y razones por las que reciben fondos; temas priorizados en la agenda de la cooperación internacional al desarrollo; impacto de la evolución de la cooperación en el sector social latinoamericano; y experiencias de RedEAmérica con aliados de la cooperación internacional.



Además de este documento, ponemos a disposición de la Red la **Base de Aliados**, en la que encontrarán información y datos de contacto de organizaciones cooperantes con presencia en América Latina: <http://redeamerica.org/aliados-directorio>

## 1. Antecedentes y contexto de la cooperación internacional al desarrollo en América Latina

- Durante el periodo de la Guerra Fría y hasta la década de los 80, América Latina fue considerada una región prioritaria para los países cooperantes.
- En la década de los 80 se empieza a observar una importante reducción de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD- canalizada a través del sistema de cooperación internacional, debido al cambio de intereses geopolíticos y estratégicos en el sistema internacional. Durante esta década también inician profundas crisis económicas en la región, y América Latina entra en el periodo conocido como la “década perdida”.
- Durante la década de los 90 se profundiza la crisis económica y, debido a los efectos sociales de la misma, se experimenta un leve aumento de los fondos recibidos a través del sistema de cooperación internacional al desarrollo.
- Con el establecimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y la posterior evaluación sobre el incumplimiento en el logro de algunos de los principales objetivos -a pesar de la gran cantidad de fondos canalizados a través del sistema de cooperación al desarrollo-, se abre un debate sobre la ineficacia de la cooperación internacional y se acuerdan nuevos principios para regir la cooperación.
- Como parte de estos principios, actualmente el sistema de cooperación internacional establece el carácter más o menos prioritario de los países como receptores de fondos, de acuerdo con su nivel de renta per cápita.



- Esta clasificación divide a los países en: países de renta baja, media baja, media alta, alta. Los países de renta baja considerados prioritarios para el sistema de cooperación internacional al desarrollo y, por ende, clasifican como receptores de fondos.
- En el periodo 2012 – 2014, Haití fue el único país de la región considerado como de renta baja. Todos los demás países de la región están en la categoría de renta media baja (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay) y renta media alta (Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela). En la clasificación de renta alta para el periodo 2012-2014 se encontraban Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, condición que los elimina de la lista de países receptores de ayuda al desarrollo.
- Todos los países de América Latina (excepto Haití) son considerados países de renta media baja y renta media alta, por lo que no son considerados prioridad para el sistema de cooperación internacional pese a seguir teniendo altísimos niveles de desigualdad y padecer importantes debilidades institucionales, problemas ambientales e injusticias sociales.

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Renta baja</b>       | Haití  |
| <b>Renta media</b>      | Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay     |
| <b>Renta media alta</b> | Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela |
| <b>Renta alta</b>       | Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay                              |

Banco Mundial. Clasificación renta per cápita 2012 – 2014



## 2. Tendencias de la cooperación internacional en América Latina

### 2.1 Receptores y donantes

- América Latina y el Caribe no ocupa un lugar prioritario en la distribución de los fondos de ayuda al desarrollo canalizada a través del sistema de cooperación internacional.
- Situaciones especiales como desastres naturales, conflicto armado interno o lucha contra el narcotráfico, han hecho que algunos países de la región continúen recibiendo fondos.
- Dentro de la región latinoamericana, los países con mayor cantidad de fondos cooperación internacional recibidos en el periodo 2012 – 2015 fueron: Haití, Colombia, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Guatemala y El Salvador.
- Haití es el país que mayor flujo de ayuda registró en el periodo 2005-2012 (13.5% del total para las américas) por la ayuda de emergencia y reconstrucción luego del terremoto. En segundo lugar se ubicaron iniciativas regionales (10.4%) principalmente de infraestructura y energía, y en tercer lugar Colombia con el 9.7% del total de la ayuda, seguido de Nicaragua, Bolivia y Honduras (Banco Mundial, 2015).



**Diálogo de Coyuntura:**  
**La cooperación internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad**

| <b>País</b>            | <b>% del total de la CI canalizada hacia AL</b> |
|------------------------|---|
| Haití                  | 13.5%   |
| Iniciativas regionales | 10.4%   |
| Colombia               | 9.7%  |
| Nicaragua              | 9.5%  |
| Bolivia                | 9.3%  |
| Honduras               | 9%  |

Banco Mundial. Flujos de Ayuda al Desarrollo canalizada hacia América Latina 2012 - 2015

- En cuanto a donantes, los principales cooperantes en América Latina y el Caribe en la última década han sido: Unión Europea (56%), Estados Unidos (21%), España (12%), Reino Unido (8%), Francia (7%), Alemania (7%) y Japón (7%).
- En conjunto, la Unión Europea (Estados y la Comisión Europea) ha constituido la principal fuente de ayuda al desarrollo para la región.



| País        | % CI hacia AL |
|-------------|---------------|
| UE          | 56%           |
| EEUU        | 21%           |
| España      | 12%           |
| Reino Unido | 8%            |
| Francia     | 7%            |
| Alemania    | 7%            |
| Japón       | 7%            |

Banco Mundial. Porcentaje de fondos de cooperación internacional destinados a América Latina  
2012 - 2015

- En cuanto a organismos multilaterales y entidades financieras, el BID ha canalizado en la última década el 8% del total de la ayuda y el Sistema de Naciones Unidas el 5.7%, siendo los principales cooperantes multilaterales.
- Todas las proyecciones indican que la situación de América Latina y el Caribe en los próximos años será de mayor estrechez en lo que a cooperación internacional se refiere, y su impacto será desigual.
- La crisis financiera de los países donantes provocó una reducción drástica de la cooperación internacional, que desde 2011 se contrajo en algunos países hasta en un 70% con respecto a los años anteriores.

## **2.2. Temas de interés para la Cooperación Internacional**

- En los últimos tiempos la atención ha pasado a concentrarse cada vez más no solamente en otras regiones del mundo (África, Medio Oriente y Asia), sino también, para el caso de los pocos donantes que permanecen en



América Latina, en otros temas. Se destaca el caso del cambio en la política de cooperación de la Unión Europea en América Latina, que en lo sucesivo se destinará mayormente a la promoción de un clima de estabilidad y fortalecimiento institucional: defensa de derechos humanos, promoción de derechos sociales, participación política y calidad democrática.

- En general, en los países de renta baja y media baja, la agenda de la cooperación se centra en combate de la pobreza, fortalecimiento institucional, cooperación en la lucha contra el crimen y el narcotráfico, y ayuda de emergencia.
- Los fondos canalizados hacia la superación de la pobreza se concentran en programas para la niñez, mejoras en los sistemas de educación y salud, y fortalecimiento de capacidades locales.
- Dada la concentración de la agenda de la cooperación en los temas de pobreza y fortalecimiento institucional, el sector social empezó a ver al sector empresarial como una fuente potencial de recursos y asistencia en temas productivos y comerciales (ej: negocios inclusivos, negocios con la base de la pirámide, inclusión económica). Si bien algunos cooperantes internacionales han incursionado en estos temas, esta línea aún no canaliza flujos importantes de la cooperación internacional, a diferencia de las fundaciones empresariales de la región que lo incorporaron a su agenda desde la década de los 90.
- Con los países de renta media alta y renta alta, en los pocos casos en que se colocan fondos de cooperación, la agenda abarca temas distintos a los tradicionales de la ayuda al desarrollo, ya que se trata de una agenda de “asociación”: cambio climático, derechos de propiedad intelectual, redes criminales transnacionales, piratería y seguridad energética.

### **2.3 Cooperación Sur – Sur**

- Las crisis económicas han modificado las prioridades de los donantes y han puesto la mirada en alternativas nuevas como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular. En contraste con la cooperación internacional tradicional, donde los donantes son países del norte global y los receptores





países del sur global, la cooperación sur - sur vincula países del mismo nivel de desarrollo.

- Países como Cuba, Venezuela y México han sido pioneros en el uso de mecanismos de cooperación sur - sur. Sin embargo, el alcance y el monto de los recursos invertidos aun no es significativo.

### **3. Impacto de la evolución de la cooperación internacional en el sector social latinoamericano**

- La mayoría de recursos de la cooperación internacional fluye bajo la forma de Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD-, hacia los organismos oficiales de los países receptores. Estos organismos pueden o no, abrir canales para que dichos fondos sean colocados en el sector social de los países.
- Sólo un pequeño porcentaje de la cooperación internacional es dirigido directamente hacia organizaciones sociales en los países en desarrollo.
- Para el año 2014, la AOD neta mundial fue de 151 mil millones de dólares (bilateral y multilateral), de los cuales menos de 1.500 millones fueron destinados a apoyo directo a organizaciones sociales (fondos directos o a través de ongs internacionales y organismos multilaterales) o a iniciativas público – privadas.
- Dada la reducción de fondos de cooperación hacia la región, y particularmente hacia el sector social, las organizaciones sociales latinoamericanas han empezado a depender de contratos con los estados nacionales y subnacionales para llenar el vacío dejado por la cooperación internacional. No obstante, esta mayor fuente de recursos desde el Estado plantea el dilema al sector de que las organizaciones sociales se conviertan en ejecutoras o proveedoras de servicios al Estado.
- De igual forma, se observa una fragmentación de la sociedad civil en función de su mayor o menor acceso a fondos de cooperación, lo que ha derivado en la formación de dos grupos de organizaciones con características distintas: por un lado, las organizaciones con el nivel de fortaleza y estabilidad de recursos internacionales para hacer incidencia y



promoción de derechos, y por otro, organizaciones dedicadas a la provisión de servicios. Las primeras, mucho más expuestas políticamente y con menos oportunidades de acceder a financiación de los gobiernos nacionales, son elegidas más fácilmente por la cooperación. El segundo grupo mantiene sus fondos mediante una mezcla de recursos con preponderancia de contratos con los estados locales o nacionales para proveer servicios, exponiendo estas organizaciones a vicios que no pueden ser sorteados por su debilidad institucional.

- Las organizaciones de segundo grado nacionales (redes y colectivos) han sido las más perjudicadas con la nueva distribución de la ayuda.
- La vinculación de organizaciones sociales con el Estado ha tendido como consecuencia que un número importante de ellas cambie su misión y termine vinculada con mecanismos de mercado para sobrevivir (creación de emprendimientos productivos y comerciales).

#### **4. Experiencia de RedEAmérica con el sistema de Cooperación Internacional**

- La Red resulta atractiva para cooperantes con intereses regionales (ej. organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial o la InterAmerican Foundation). La figura de red genera el potencial de aumentar la escala e impacto de las iniciativas, y facilita el diálogo y la implementaciones de proyectos regionales que involucren varias partes.
- La red tiene presencia en algunos países de la región que aún son prioritarios (Colombia, Guatemala, El Salvador)
- A pesar del atractivo de la Red para los cooperantes, existen dificultades importantes para el acceso a fondos de ayuda al desarrollo:
  - ✓ Fuentes limitadas
  - ✓ Estado y otras organizaciones se ven mutuamente como competencia por el acceso a recursos cada vez más escasos



- ✓ Los requisitos exigidos por los donantes son, en algunos casos, difíciles de cumplir para todos los miembros (ej. trámites, capacidad de contrapartida, etc.)
  - ✓ Conciliar intereses y tiempos de los miembros de la Red con los de los cooperantes
  - ✓ Dificultad para establecer y trabajar bajo el concepto de alianza
- A lo largo de los 15 años de existencia de RedEAmérica, algunos de los cooperantes presentes en la región han financiado iniciativas de la Red:
    - ✓ **InterAmerican Foundation IAF:** La Fundación Interamericana, organismo autónomo del gobierno de los EE.UU., fue creada por el Congreso en 1969 para canalizar la asistencia para el desarrollo directamente a sectores en situación de pobreza organizados de América Latina y el Caribe. La IAF apoyó el nacimiento y consolidación de la Red en sus primeros años, y recientemente aportó fondos para iniciativas como el Premio Transformados, el Radar del Desarrollo de Base, el último ejercicio de planeación estratégica de la Red, y participa en la construcción del marco conceptual y la propuesta de acción de la línea empresa y comunidad.

En el año 2005, la IAF participó de la creación del Fondo Nacional Colombiano (PFNC) que buscó construir un modelo de intervención en desarrollo de base articulado a procesos de educación y generación de ingresos. En el Fondo participaron la IAF y 8 organizaciones pertenecientes al Nodo Colombiano, y operó en 40 municipios de 10 departamentos. El fondo terminó su ejecución en 2015, apoyó 74 proyectos y benefició a 250 organizaciones de base.

Adicionalmente, la IAF apoya en la actualidad el proyecto “En Red”, primer proyecto regional de inversión de Holcim en Argentina, Brasil y Colombia, que inició en 2013 y tendrá una duración de tres años, en los que se beneficiarán de manera directa 380 participantes, y 1.400 de manera indirecta. El objetivo de la alianza es facilitar actividades de cooperación entre las organizaciones participantes y estimular la colaboración eficaz de institutos y fundaciones corporativas en iniciativas como ésta, además de fomentar el



desarrollo y empoderamiento de las comunidades donde Holcim tiene presencia.

El Nodo Mexicano también recibe apoyo de la IAF para la implementación del Fondo de Subdonaciones que acompaña, hace seguimiento y evalúa iniciativas enfocadas al bienestar social, la democracia participativa y el desarrollo de base, con un enfoque integral que favorezca la generación de ingresos y el cuidado del medio ambiente en las comunidades. Los aportes de la IAF fueron complementados con los de cinco fundaciones y empresas que conforman el Nodo. La primera convocatoria se abrió en el 2015. Se estima que el Fondo impactará de manera directa en al menos 600 personas.

- ✓ La **GIZ, Agencia de Cooperación Técnica de Alemania**, apoya en la actualidad a RedEAmérica (a través de la Red de Multinacionales de Mercados Emergentes) con la puesta en marcha del programa Empresa y Comunidad, orientado a elevar la efectividad de la práctica empresarial en su involucramiento con la comunidad.
- ✓ El **Banco Interamericano de Desarrollo**, a través del Fondo Multilateral de Inversiones, financió en el año 2010 el Programa PorAmérica, que tuvo una duración de 5 años y tuvo como propósito contribuir al fortalecimiento de 70 proyectos productivos que involucraron 143 organizaciones en 6 países de la región, con el acompañamiento y cofinanciación de 27 miembros de la Red.
- ✓ RedEAmérica también trabajó con la organización no gubernamental **Save the Children**, que apoyó la implementación del proyecto Comunidades que Educan, en alianza con 7 miembros del Nodo de Colombia con el propósito de fortalecer las capacidades de las instituciones educativas y las comunidades para participar e incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación en sus territorios.
- ✓ RedEAmérica suscribió una alianza en el 2015 con al **Fundación Stars** con base en Londres, fundada en 2001 por el Grupo Al-Dabbagh, que invierte en el mejoramiento de la calidad de vida de



niños desfavorecidos y sus comunidades. Su foco de acción está en los países del mundo con mayores índices de mortalidad infantil. La alianza tiene como propósito compartir información relevante que permita construir alianzas entre la Fundación Stars y miembros de la Red que trabajen en temas y regiones de interés mutuo a favor de la niñez.

- ✓ La **Comunidad de Madrid**, en alianza con otras organizaciones del Nodo de Colombia, financió en el año 2014 la publicación “Voces de los Líderes” de RedEAmérica.
  
- ✓ **Codespa** también ha sido una organización aliada de la Red en la realización de eventos, foros y talleres regionales de RedEAmérica.

## **5. Fuentes de financiamiento en América Latina**

A continuación se presenta una lista de organismos bilaterales, multilaterales y de la banca internacional, con presencia en América Latina. Para mayor detalle, pueden visitar la Base de Aliados disponible en la Intranet de RedEAmérica: <http://redeamerica.org/aliados-directorio>

### **a. Cooperación multilateral:**

- Organización de Estados Americanos –OEA-: a través de la Fundación para las Américas (Trust for the Americas) se promueve la participación del sector público y privado en proyectos de desarrollo.
  
- Sistema de Naciones Unidas: a través de agencias especializadas como Unicef, Onu Mujeres, PNUD, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ACNUDH, la Comisión Económica para América Latina CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia UNDEF, se provee cooperación técnica y financiera a gobiernos y organizaciones sociales de la región.



- Unión Europea: es el oferente de ayuda con mayores convocatorias y recursos para América Latina en temas de derechos humanos, sectores productivos, educación, salud y medio ambiente.

**b. Instituciones financieras internacionales:**

- El Banco Mundial en la región ha apoyado tradicionalmente temas de medio ambiente, género e inclusión social, desarrollo rural, juventud y gobernanza.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID-: a través del Fondo Japón, el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN, así como de programas específicos como el Programa de Desarrollo Cultural o la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría, entre otros, han financiado iniciativas en educación de campesinos e indígenas, niñez, juventud, mujer, discapacidad, salud materno infantil, salud sexual y reproductiva, agricultura comunitaria, nutrición y seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, cambio climático, infraestructura, modernización institucional, entre otros.
- Banco de Desarrollo de América Latina –CAF-: los fondos para proyectos de cooperación se localizan en proyectos de desarrollo social, integración regional, desarrollo de las pymes, gobernabilidad, medio ambiente y educación.

**c. Cooperación bilateral:**

- Alemania a través de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional GIZ
- Australia a través de la Agencia Australiana de Cooperación Internacional
- Austria a través de la Agencia Austriaca para el Desarrollo ADA
- Bélgica a través de la Agencia Belga para el Desarrollo BTC



**Diálogo de Coyuntura:**

**La cooperación internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad**

- Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional ACDI, el Fondo Canadá a iniciativas de Desarrollo Local y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC.
- Corea a través de la Agencia Coreana de Cooperación Internacional KOICA
- Dinamarca a través de la Agencia Danesa Internacional para el Desarrollo DANIDA
- España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID
- Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.
- Francia a través de la Agencia Francesa de Desarrollo AFD y el Fondo Francés para el medio ambiente FEEM
- Finlandia a través del Fondo Finlandés de Cooperación
- Japón a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón JICA
- Noruega a través de la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo NORAD
- Los Países Bajos a través del Programa para América Latina del Ministerio de Asuntos exteriores
- Reino Unido a través del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido DFID
- Suecia a través de la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo ASDI



- Suiza a través de la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación COSUDE

## **6. Conclusiones**

- Los fondos de cooperación internacional al desarrollo continuarán decreciendo en la región, concentrándose solo en aquellos países de renta baja o que por condiciones como narcotráfico, conflictos o desastres naturales sean prioritarios.
- Esto implicará para el sector social de la región la capacidad de adaptarse y hacer alianzas para la implementación de iniciativas regionales en temas de alto impacto.
- El sector de las empresas y las fundaciones empresariales ha jugado un rol relevante en el desarrollo y fortalecimiento del sector social latinoamericano. Este rol aumentará dada la agenda diferenciada de este sector (empresarial) frente a la agenda tradicional de la cooperación y la estrechez de recursos internacionales.