

Objetivos de la cooperación para el desarrollo

En determinados círculos, el término «cooperación para el desarrollo» sigue considerándose casi sinónimo de «ayuda financiera» o, en un sentido todavía más específico, de «asistencia oficial para el desarrollo». En el otro extremo, la cooperación para el desarrollo puede definirse de manera muy amplia e incluir, por ejemplo, los flujos de mercado (entre otros, las remesas de fondos o la inversión directa extranjera).

Dada su historia y su potencial característico, la cooperación para el desarrollo debería mantener su énfasis riguroso en los países en desarrollo y en los conceptos acordados internacionalmente sobre los logros que la agenda mundial para el desarrollo debería perseguir. Más concretamente, la cooperación para el desarrollo debería cumplir tres tareas principales (Severino y Ray, 2009; Ocampo, 2015):

1. apoyar y complementar los esfuerzos de los países en desarrollo dirigidos a facilitar las normas sociales básicas universales a sus ciudadanos, como medio para que ejerzan sus derechos humanos fundamentales;
2. promover la convergencia de los países en desarrollo (en especial de los más pobres) con niveles superiores de renta y bienestar, corrigiendo las desigualdades internacionales extremas; y
3. apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo con miras a participar activamente en la provisión de los bienes públicos internacionales.

Criterios para definir la cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo puede definirse como una actividad que cumple los cuatro criterios siguientes:

1. *Tiene como propósito expreso apoyar las prioridades de desarrollo nacionales e internacionales*

No todas las actividades públicas internacionales sin ánimo de lucro se consideran cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, aunque las maniobras de seguridad coordinadas internacionalmente o el apoyo a la capacidad militar de los países en desarrollo pueden requerir cooperación internacional en gran medida, no se clasifican como cooperación *para el desarrollo*. Para determinar si estamos ante una actividad para el desarrollo, pese a que siempre existirán zonas grises, deberíamos partir de los objetivos acordados a escala mundial; concretamente, de los objetivos de desarrollo que se reflejan en los acuerdos internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible u otros acuerdos internacionales o regionales en el ámbito del desarrollo.

2. *No persigue el lucro*

Este es el valor añadido fundamental de la cooperación para el desarrollo: implica hacer algo sin ánimo de lucro o aceptando un beneficio menor del que el mercado podría ofrecer. No sería posible, o al menos no de la misma forma, si se persiguiera únicamente el incentivo de los beneficios. Se trata de corregir las deficiencias del mercado y las normas que impiden u obstaculizan el logro de los objetivos de desarrollo. Dicho esto, la cooperación para el desarrollo también puede contribuir a incentivar actividades lucrativas legítimas con consecuencias positivas para el desarrollo.

Preparación para el periodo posterior a 2015 y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2016

El carácter universal y unificado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos hace cada vez más difícil distinguir las actividades que pueden clasificarse como cooperación internacional para el desarrollo de otras actuaciones necesarias para el bien del planeta o el logro de objetivos nacionales. Además, desde la década de 1990, el número y la diversidad de los agentes de la cooperación para el desarrollo han aumentado con rapidez, dando cabida, por ejemplo, a un conjunto mucho más amplio de países y agentes privados. Al mismo tiempo, nunca se había dispuesto de tantos instrumentos y medios para apoyar el desarrollo.

Esta nueva realidad requiere un marco conceptual capaz de mantener el énfasis del conjunto de agentes e instrumentos en el apoyo deliberado a los esfuerzos de los países en desarrollo dirigidos a trazar estrategias en favor de un desarrollo inclusivo y sostenible.

El presente informe de política se basa en un estudio sobre la cooperación para el desarrollo después de 2015 encargado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. Dicho estudio se inscribe en el proyecto de investigación del DAES sobre la cooperación para el desarrollo después de 2015, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Las opiniones que se expresan en esta publicación no representan necesariamente las de las Naciones Unidas ni el Reino Unido.

El estudio pretende generar ideas para los debates en torno al periodo posterior a 2015, en especial con miras a la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo —que se celebra en Addis Abeba (Etiopía) del 13 al 16 de julio de 2015— y la Reunión de Alto Nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo —que tendrá lugar en Nueva York en julio de 2016—.

www.un.org/es/ecosoc/dcf



Naciones Unidas
Departamento de
Asuntos Económicos y Sociales



from the British people

3. *Discrimina en favor de los países en desarrollo*

Solo las actuaciones que persiguen deliberadamente crear nuevas oportunidades para los países en desarrollo, de forma discriminatoria, y tienen en cuenta las trabas estructurales que limitan el desarrollo de los países pobres pueden considerarse cooperación para el desarrollo. Este criterio irá adquiriendo importancia en la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015, pues distingue la cooperación para el desarrollo de la acción internacional general en aras del desarrollo sostenible.

4. *Se fundamenta en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo*

La cooperación para el desarrollo debería fundamentarse en relaciones de colaboración no jerárquicas entre asociados internacionales que complementen sus recursos y capacidades en favor de los objetivos de desarrollo. Tales relaciones han de respetar la soberanía de los países al definir y dirigir las estrategias nacionales de desarrollo. De hecho, la cooperación para el desarrollo debería ampliar el margen de maniobra de los países en desarrollo, limitando las restricciones e impulsando las oportunidades que determinan el proceso de desarrollo.

Toda actividad que cumpla estos cuatro criterios debe considerarse «cooperación para el desarrollo» (CD).

Cabe destacar que, de acuerdo con esa definición, la CD es una categoría amplia que abarca un conjunto de actividades que no se encuentran entre las competencias expresadas de la mayoría de los agentes de la CD; por ejemplo, determinados aspectos del comercio internacional o las negociaciones sobre el clima centrados en dar apoyo a los países en desarrollo. La CD atrae a un grupo de agentes mucho más amplio del que se le asocia tradicionalmente —lo cual es positivo, pero no resulta fácil de gestionar en la práctica—. La cooperación para el desarrollo no se reduce a la transferencia de recursos, sino que engloba cualquier medida que se diseñe específicamente para favorecer el avance de los países en desarrollo. Por ejemplo, el Sistema Generalizado de Preferencias (la reducción discriminatoria de los derechos arancelarios de los productos procedentes de países en desarrollo) es CD.

Tipos de cooperación para el desarrollo

Con miras a definirla y delimitarla con mayor precisión, pueden identificarse tres tipos principales de cooperación para el desarrollo en la actualidad: *transferencias financieras (y contribuciones en especie)*; *apoyo a la capacidad*; y *cambio normativo*.

TIPO 1: *Transferencias financieras (y contribuciones en especie)*

Cuando se habla de «ayuda», la mayoría piensa en las transferencias financieras. Para bien o para mal, la ayuda sigue constituyendo el pilar de la cooperación para el desarrollo, posiblemente porque es la actividad más fácil de medir. En la reunión sobre financiación para el desarrollo que se celebrará próximamente en Addis Abeba, es probable que las transferencias financieras sean de nuevo protagonistas de los debates en torno a la CD. No aumentar la cantidad de las transferencias desde los países más ricos a los países más pobres dificultaría gravemente los progresos en otras áreas de interés creciente (tales como el fomento de la capacidad) y en las cuestiones más sistémicas que requieren un cambio normativo (por ejemplo, es complicado garantizar la estabilidad económica si no se dispone de fondos para imprevistos que permitan hacer frente a las crisis de liquidez).

Aunque las contribuciones en especie han sido habituales en el pasado (entre ellas, la ayuda alimentaria y la entrega de ropa), este enfoque ha sido objeto de críticas porque puede resultar poco rentable y perjudicial para el mercado nacional de los países beneficiarios. Por ese motivo, la CD en especie parece estar perdiendo presencia en los últimos tiempos.

TIPO 2: *Apoyo a la capacidad*

Numerosos países están superando poco a poco la pobreza económica extrema y ascendiendo en la escala de ingresos. Aunque dependerán en menor medida de las transferencias financieras y las contribuciones en especie, todavía pueden beneficiarse de otras formas de cooperación para el desarrollo. Es probable que el fomento de la capacidad, durante mucho tiempo parte integrante de la ayuda, adquiera importancia en los años venideros, a consecuencia de los cambios en la agenda internacional y de que los ODS abordan un conjunto mucho más amplio de cuestiones que los ODM. Según los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo, servicios como la capacitación y el fomento de capacidades representaron el 10% de la AOD en 2013, cuando

en la década de 1980 se situaba cerca del 25%; su porcentaje es mucho mayor en la cooperación Sur-Sur, en torno al 75% (DAES, 2014).

Entre las líneas de actuación más importantes en este ámbito cabe destacar tres:

Recursos organizativos y humanos

Si bien anecdóticamente se han logrado muchos éxitos a lo largo de los años, en líneas generales predomina el pesimismo sobre la contribución que los agentes externos pueden realizar en un ámbito complejo como el de los recursos organizativos y humanos, muy dependiente del contexto y a menudo difícil de entender. Este campo de trabajo sigue siendo prioritario para los agentes de la CD, pero más a causa de su importancia reconocida que de la confianza en su repercusión.

Cooperación tecnológica

Una de las quejas frecuentes en el ámbito del desarrollo en los últimos decenios ha sido que los países avanzados no han transferido la tecnología a los menos avanzados con toda la eficiencia que deberían. Se trata de un aspecto cada vez más pertinente, pues la comunidad internacional quiere ayudar a los países en desarrollo —en especial a los países de ingresos medianos (PIM)— a sacar partido del salto tecnológico, por ejemplo para abandonar las tecnologías basadas en combustibles fósiles y reemplazarlas por otras sostenibles (DAES, 2013).

Puesta en común de experiencias normativas

A lo largo de los años, la relación entre la cooperación para el desarrollo y las políticas aprobadas por los países en desarrollo ha recibido muchas críticas por dos razones principales: el contenido de las recomendaciones a veces ha sido equivocado, y los medios para aplicar las políticas que los organismos de CD consideraban correctas han sido demasiado bruscos. En respuesta directa a este último problema de la «condicionalidad», los agentes de la cooperación Sur-Sur se han autoimpuesto el respeto de los procesos normativos nacionales.

TIPO 3: Cambio normativo

Se reconoce desde hace tiempo que algunas de las cosas más importantes que los países más ricos pueden hacer para ayudar a los países más pobres

no tienen tanto que ver con la transferencia de capital o conocimientos como con un cambio de las normas y las actividades (tanto nacionales como internacionales) que impiden que los países pobres salgan de la pobreza y los condenan a depender de una ayuda constante. En el plano nacional, el cambio normativo implica, entre otras medidas, examinar las políticas públicas a la luz de su repercusión en la agenda para el desarrollo, impulsar las complementariedades y evitar conflictos entre ellas. En el plano internacional, supone elaborar normas habilitadoras de una gobernanza mundial que defienda una distribución más equitativa de las oportunidades de desarrollo entre los países y las personas, y una provisión eficiente de los bienes públicos internacionales.

Conclusión

La definición de la cooperación para el desarrollo y sus tres elementos principales, descritos en el presente documento, no aclara todas las zonas grises existentes en este ámbito. Concretamente, es probable que no siempre quede claro qué persigue realmente una intervención, si favorecer a un determinado país en desarrollo o promover los intereses de un asociado internacional (sea este un país o una organización privada). Así pues, la definición se propone con la mera intención de definir los parámetros de los debates en torno a los tipos de CD y los casos concretos. En la Tabla 1 se exponen los componentes del concepto de cooperación para el desarrollo descrito en este informe.

Tal como se ha definido aquí, la cooperación para el desarrollo delimita un amplio campo de actuación internacional en el que caben diversas modalidades de apoyo. La entrada en vigor de los ODS consolidará la importancia de las formas no financieras de CD, de manera que los agentes de la CD tendrán que valorar hasta qué punto están aprovechando esas opciones. Los ODM permitían hacer hincapié en la ayuda como conducto principal del apoyo internacional. No sucede lo mismo con los ODS, que subrayan con decisión otras medidas necesarias para impulsar el progreso —algunas sistémicas, otras dependientes del contexto—.

Tabla 1: ¿Qué es la cooperación para el desarrollo?

Propósitos	Características	Tipos
<p>Garantizar las normas básicas universales de protección social</p> <p>Promover la convergencia del nivel de vida de los países</p> <p>Apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo con miras a participar activamente en la provisión de los bienes públicos internacionales</p>	<p>Tiene como propósito expreso apoyar las prioridades de desarrollo nacionales e internacionales</p> <p>No persigue el lucro</p> <p>Discrimina en favor de los países en desarrollo</p> <p>Se fundamenta en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo</p>	<p>Transferencias financieras (y contribuciones en especie)</p> <p>Apoyo a la capacidad</p> <p>Cambio normativo</p>

Cuadro: ¿Es cooperación para el desarrollo o es otra cosa?

Cooperación para el desarrollo

Actividad que se propone expresamente apoyar las prioridades de desarrollo nacionales o internacionales, no persigue el lucro, discrimina en favor de los países en desarrollo y se fundamenta en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo.

Ayuda

En términos generales, con «ayuda» nos referimos a la transferencia de recursos desde los países donantes a los países en desarrollo, en condiciones de favor, para promover el desarrollo social y económico (Riddell, 2007). Sin embargo, hace tiempo que el término designa en muchos sectores los recursos oficiales que facilitan los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, es decir, la AOD. En cualquier caso, el concepto de ayuda es mucho más reducido que la definición de CD que aquí se presenta, en la que se incluyen actividades que no implican transferencias directas de recursos.

Cooperación internacional

La cooperación para el desarrollo forma parte de la cooperación internacional, pero hay campos de la cooperación internacional que no se relacionan directamente con el desarrollo, tales como las normas comunes sobre los vuelos internacionales o la adopción de medidas preventivas contra el terrorismo.

Provisión de bienes públicos internacionales

Los bienes públicos internacionales deben proveerse a través de la coordinación y la cooperación internacionales, y algunos de ellos tienen una estrecha conexión con las posibilidades de desarrollo (por ejemplo, una vacuna contra el paludismo o las normas de comercio justo). La provisión de esos bienes públicos internacionales *puede* inscribirse en la agenda mundial para el desarrollo, aunque no necesariamente, dado que la cooperación para el desarrollo requiere una acción discriminatoria en favor de los países en desarrollo.

Apoyo oficial total para el desarrollo (TOSD, por sus siglas en inglés)

El Comité de Asistencia para el Desarrollo ha empezado a trabajar en una nueva medida denominada «apoyo oficial total para el desarrollo», con el propósito de medir con más precisión las contribuciones de los donantes con miras a abordar los retos mundiales y los factores habilitadores del desarrollo (entre otros, el cambio climático y la paz y seguridad). Es probable que el TOSD incluya aspectos distintos de la CD (por ejemplo, algunas medidas económicas para financiar los bienes públicos internacionales) y no incluya otros componentes que se considerarían CD (por ejemplo, la CD de los agentes privados).

Financiación para el desarrollo

Se trata de una categoría mucho más amplia que la CD, pues engloba todas las fuentes financieras (oficiales y privadas, en condiciones de favor o de mercado) que contribuyen a financiar el proceso de desarrollo.

Financiación pública internacional

Este término abarca todo el dinero procedente de fondos públicos que se transfiere internacionalmente sin definir su propósito (véase Glennie y Hurley, 2014). Por tanto, no cumple el primer criterio de la definición de CD que se presenta en este documento.

¿Le interesa nuestro trabajo?

Si desea obtener más información,
póngase en contacto con:



Secretaría del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo

Subdivisión de Políticas de Cooperación para el Desarrollo,
Oficina de Coordinación y Apoyo al Consejo Económico y Social
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las
Naciones Unidas,
UN Secretariat Building, 25th floor
Nueva York, NY 10017

Correo electrónico: dcf@un.org

Sitio web: <http://www.un.org/es/ecosoc/dcf/>

Tabla 2: Tipos, modalidades e instrumentos de cooperación para el desarrollo

Tipo	Modalidades principales	Instrumentos (ejemplos)
OFICIAL		
Transferencias financieras (y contribuciones en especie)	Subvenciones	Apoyo presupuestario general Proyectos de inversión Apoyo básico a ONG Aportaciones a instituciones multilaterales Fondos de donantes múltiples (fondos colectivos)
	Préstamos e inversiones en capital (y cuasicapital)	Préstamos en condiciones de favor Fondos fiduciarios de donantes múltiples <i>Ayuda para el comercio (préstamos)</i> <i>Préstamos en condiciones menos favorables que la AOD</i> <i>Préstamo sindicado</i> <i>Inversión en capital</i> <i>Financiación intermedia</i> <i>Instrumentos de mitigación del riesgo</i>
	Gravámenes internacionales y otros mecanismos de financiación innovadores	Impuesto solidario sobre los pasajes aéreos Iniciativa piloto de compromiso anticipado de mercado para las vacunas <i>Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe</i>
	Asociación público-privada	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización Fondo Mundial
	Financiación pública para el clima	Proyectos de mitigación <i>Comercialización de reducción certificada de las emisiones</i>
	Contribuciones en especie	Ayuda alimentaria Productos básicos no alimentarios
Apoyo a la capacidad	Recursos organizativos y humanos	Cooperación descentralizada Cooperación universitaria Instituciones y programas de fomento de la capacidad

	Cooperación tecnológica	<i>Cooperación entre centros de investigación</i>
	Puesta en común de experiencias normativas	Asesoramiento sobre políticas Fomento de la capacidad y construcción institucional
Cambio normativo	En los países	Programas de becas escolares Refugiados en los países donantes Gastos de administración Alivio de la deuda Concienciación sobre el desarrollo
	Cambio de las normas mundiales	<i>Excepciones en los ADPIC: periodo de transición para los países menos adelantados en las patentes relacionadas con productos farmacéuticos</i> <i>Preferencias comerciales (SGP): reducción de los impuestos al comercio exterior</i> <i>Exención de derechos y contingentes para los países menos adelantados</i>
	Coherencia normativa	<i>Vigilancia de las mejoras nacionales por parte de la Comisión Europea</i>
PRIVADA		
Transferencias financieras (y contribuciones en especie)	Subvenciones privadas (ONG y fundaciones)	<i>Fundación Gates</i> <i>Oxfam, etc.</i>
	Mecanismos de financiación innovadores	<i>Product RED</i>
	Asociación público-privada	<i>Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización</i> <i>Fondo Mundial</i>
	Inversiones con repercusión social	<i>Bonos con repercusión social</i> <i>Global Innovation Fund</i>
Apoyo a la capacidad	Recursos organizativos y humanos	<i>Instituciones y programas de fomento de la capacidad, a menudo a pequeña escala</i>
	Cooperación tecnológica	<i>Apoyo al desarrollo de medicamentos y a su acceso</i>
Cambio normativo	Iniciativas de responsabilidad social empresarial	<i>Proyecto Mejores Fábricas (OIT)</i> <i>Tom's Shoes</i> <i>Starbucks</i>
	Comercio justo	<i>Fairtrade International</i> <i>Asociación Europea de Comercio Justo</i>

Nota: La cursiva denota transferencias oficiales de CD que normalmente no se contabilizan como AOD