

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2016 – 2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Ecuador y la incorporación de instrumentos de cooperación internacional de la OCDE en sus
políticas

Ana Daniela Naranjo Buitrón

Asesora: Cintia Quiliconi

Lectores: Adriana Montenegro y Raúl Salgado

Quito, febrero de 2022

Dedicatoria

A mi familia, quienes siempre están, presentes o ausentes, apoyando cada paso y alumbrando el camino.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	12
Marco Teórico	12
1.1. Las organizaciones internacionales en el sistema internacional.....	13
1.2. Conceptos claves para el estudio de la Cooperación Internacional.....	17
1.3. Gobernanza internacional de la Cooperación.....	25
1.4. Política Exterior Autónoma.....	28
Capítulo 2	37
Los instrumentos internacionales de la OCDE sobre la cooperación internacional para el desarrollo y la eficacia para la ayuda	37
2.1. El nacimiento de una organización hegemónica	38
2.1. La Ayuda Oficial para el desarrollo	39
2.2. Eficacia de la ayuda.....	42
2.3. La gobernanza de la ayuda oficial para el desarrollo	47
2.4. Nuevas ideas de desarrollo y cooperación.....	58
Capítulo 3	65
La decisión de Ecuador de acoger los instrumentos internacionales de la OCDE sobre cooperación internacional y su inclusión en políticas públicas: intereses y contradicciones	65
3.1. Contexto del Ecuador	66
3.2. Política Exterior del Ecuador en la década 2007-2017.....	68
3.3. La cooperación Internacional en Ecuador	71
3.4. La adhesión de Ecuador a los instrumentos de la OCDE.....	76
3.5. ¿Política Exterior Autónoma?	82
3.6. El discurso de la Cooperación Sur-Sur en el Ecuador.....	86
3.7. Intereses y contradicciones.....	88
Conclusiones	92
Anexo 1:	99

Lista de Referencias: 100

Ilustraciones

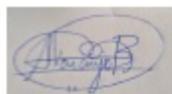
3.1. Ayuda Oficial Neta para el desarrollo recibida.....74

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Ana Daniela Naranjo Buitrón, autora de la tesis titulada “Ecuador y la incorporación de Instrumentos de Cooperación Internacional de la OCDE en sus políticas” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2022



Ana Daniela Naranjo Buitrón

Resumen

La presente investigación analiza los intereses que movieron al Ecuador a incluir los instrumentos internacionales de eficacia para la ayuda creados por la OCDE como parte de la gobernanza de cooperación internacional en sus políticas públicas en el periodo de la presidencia de Rafael Correa a pesar de defenderse la implementación de una política exterior autónoma alejada de las instituciones hegemónicas.

Partiendo de esta problemática, la interrogante central de la investigación es ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la decisión del Ecuador de acoger los instrumentos de cooperación internacional de la OCDE en sus políticas públicas a pesar de tener una política exterior autónoma? El objetivo es analizar las causas y factores que llevan al Ecuador a incluir estos instrumentos en sus políticas públicas a pesar de que defiende la necesidad de los países latinoamericanos de tener una política exterior autónoma libre de presiones de los países desarrollados y de construir un sistema de cooperación internacional autónomo.

La investigación se ha realizado de acuerdo con el caso de estudio planteado analizando los intereses económicos y políticos que llevaron al Ecuador a incluir dentro de sus políticas instrumentos que forman parte de la gobernanza internacional de la Cooperación dictados por una institución liderada por los donantes tradicionales es decir los países hegemónicos del sistema internacional. Para lo cual, se utiliza el marco teórico de las instituciones internacionales, la gobernanza internacional, la cooperación para el desarrollo contrarrestada con los preceptos de la política exterior autónoma defendida por los países que seguían la corriente de Socialismo del Siglo XXI, entre ellos Ecuador.

La investigación presenta como resultados la forma en que la cooperación internacional se define como un aspecto estratégico dentro de la política exterior del Ecuador, sin embargo, muestra las contradicciones entre el discurso político, los intereses económicos y los aspectos técnicos involucrados para la definición de políticas sobre la eficacia de la ayuda y como, a pesar de querer centrar bajo estas políticas la alineación de la cooperación a los objetivos nacionales, los donantes tradicionales tenían aun campo abierto para priorizar sus agendas.

Además, es importante resaltar que aunque el Ecuador prioriza dentro de los preceptos para liderar su política exterior a la cooperación entre iguales bajo la idea de Cooperación Sur-Sur, las negociaciones de cooperación y la cooperación no centralizada en la SETECI hizo que los fondos entregados sigan respondiendo a intereses de los donantes tradicionales haciendo que la Cooperación Sur-Sur aun no logre tener un impacto en las relaciones de los países del cono Sur al no lograr posicionarla de forma técnica y dentro de los foros de cooperación internacional.

Agradecimientos

A mi familia por ser guía y estar presentes, pero sobre todo apoyarme en las decisiones de seguir preparándome y aprendiendo.

A Edu por ser paciente y acompañarme en horas interminables de lectura, escritura, realización de entrevistas e incluso horas en las que me quedaba viendo simplemente hojas en blanco.

A mis profesores por brindarme las herramientas teóricas para estudiar y entender al mundo.

A Cintia Quiliconi por acompañarme en este proceso largo y tener la paciencia y perseverancia para llegar a este momento.

Introducción

A partir de la Segunda Guerra Mundial y con la creación de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales se han convertido en un actor importante dentro del sistema internacional definiendo gobernanza internacional alrededor de una variedad de temáticas. Las organizaciones internacionales definen una nueva forma de concebir el sistema internacional en donde a pesar del papel central del estado, estas nuevas instituciones se posicionan como creadoras de orden social, que apoyan a la lucha por alcanzar objetivos comunes y resolver problemas de coordinación con beneficios que incluyen el ahorro de costos, eficiencia y la cooperación entre estados (Kenneth y Snidal 2015, 30).

El inicio de la cooperación internacional data al final de la segunda guerra mundial y la construcción de un contexto internacional que da mayor importancia a las organizaciones internacionales en el sistema internacional. Este nacimiento no solo tiene como partida razones humanitarias de ayuda, sino que responde a una lógica sociopolítica de la división y polarización del sistema internacional definiendo a la cooperación internacional como uno de los elementos que se vuelve imprescindible en el sistema internacional de la postguerra (Ayllón 2007, 26).

La Cooperación para el desarrollo y el desarrollo como tal han sido pensados desde varios modelos teóricos, viendo al desarrollo como mero crecimiento económico pasando por desarrollo social, desarrollo sostenible, desarrollo local y varias formas de teorizar al mismo, sin embargo, a partir de los años 2000 es importante estudiar sobre todo los cambios definidos en la gobernanza global de la cooperación alrededor de la definición de los objetivos de desarrollo del milenio y la nueva definición de seguridad humana como el objetivo primordial del sistema internacional lo que da paso a nuevos modelos de ayuda oficial para el desarrollo y que se define como el punto de partida para la definición de principios, agendas de acción comunes y nuevos modelos de cooperación. Es por esto que, a partir de los años 2000, el concepto de gobernanza adquiere relevancia dentro del discurso del desarrollo y en la práctica de la cooperación internacional (González 2009, 145).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define desde el año 2005 instrumentos internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda oficial para el desarrollo alrededor del mundo, el Tratado de París, el Programa de Acción de ACCRA y el Tratado de Busán; los mismos que son citados por el Gobierno Ecuatoriano en el año 2015 para definir la Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Estos instrumentos internacionales definen la base sobre la cual se han definido políticas públicas y se ha normado la cooperación internacional en el Ecuador. La nueva agenda doméstica de cooperación internacional ha tenido repercusión en el accionar de las organizaciones internacionales en el país, las instituciones que proveen ayuda oficial para el desarrollo y la forma en que se ha constituido el mapa de acción de estas organizaciones.

Aunque parezca un tema rezagado en la política exterior del Ecuador, la cooperación internacional está presente en cada ámbito de trabajo, es por esta razón que el país ha firmado más de diez mil convenios de cooperación en los últimos 40 años. Los convenios incluyen temas como asistencia humanitaria, ayuda para el desarrollo, cooperación militar y económica (Guzman 2016, 1). Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cooperación internacional desde el año 2007 hasta el año 2017 ha sobrepasado los 3 millones de dólares representando aproximadamente el 10% del PIB de Ecuador.

Para quienes se muestran a favor del auge de las instituciones internacionales, las guerras mundiales, la globalización y otros fenómenos internacionales, demuestran que los estados no pueden normar ni controlar todo su accionar sin tomar en cuenta factores externos como la interdependencia, la misma que crea incentivos para los gobiernos que los lleva a coordinar sus políticas dando paso a estandarizaciones técnicas a pesar de que sean implementados en cada país con autonomía y autoridad interna (Koenig- Archibugi 2002, 47).

En muchos casos los instrumentos, políticas, normas creadas en las diferentes organizaciones internacionales llegan a formar parte de las políticas internas de los países teniendo consecuencias en la realidad nacional. La forma en que normas, leyes, modelos internacionales y las instituciones definen su accionar en el sistema forma parte de la gobernanza global. Para efectos de la presente investigación y a pesar de la variedad de definiciones que se le han dado al

término gobernanza, se definirá gobernanza como un término interdisciplinario, relacionado con el orden y desorden de la agenda internacional, su eficiencia y su legitimidad en todos los contextos sobre todo en nuevos modelos híbridos de control en temáticas multidimensionales (Bevir 2011,5). La gobernanza para varios autores de las relaciones internacionales se convierte en el único poder político que crea las condiciones necesarias para la promoción y realización de objetivos conjuntos (McGrew 2002, 268). La gobernanza, sin embargo, en este nuevo mundo y en el nuevo sistema internacional está constituida por nuevos actores, no solo estados u organizaciones internacionales sino verdaderas redes de definición de valores, normas y reglas (Enroth 2011, 23).

El modelo de gobernanza internacional incluye el estudio de la idea y el ideal, por ejemplo, el modelo de nueva gobernanza de las Naciones Unidas incluye los conceptos de rendición de cuentas, transparencia, inclusión, consenso, la participación, la efectividad y eficiencia conceptos que definen la base sobre la que se conceptualiza la gobernanza internacional de la cooperación para el desarrollo a partir del año 2000 (Kien-hong 2010, 3).

El modelo de la dinámica de la norma internacional y como la misma llega a incluirse en las políticas públicas de los países puede ser concebido como una serie de pasos que concluyen con la inclusión de esta dentro de los estados. Los pasos que una normativa puede seguir hasta convertirse en política o norma mundial que los países se ven responsables de cumplir son: la emergencia de una norma en donde las organizaciones e incluso individuos originales incluyen la normativa en la agenda, el proceso de creación de la norma, la creación de la norma, el proceso por el cual la norma baja en forma de cascada a las políticas públicas de los estados responsabilizándolos por su cumplimiento (Fukuda-Parr y Hulme 2015, 196).

En el caso de la gobernanza de la cooperación internacional, la misma se basa en la redefinición del estado como actor clave del desarrollo, actor que había quedado olvidado tiempo atrás pero que a partir del repensar de los objetivos del sistema internacional frente al desarrollo se convierte nuevamente en el actor principal del desarrollo social para lo cual debe definir normas claras. La ayuda para el desarrollo se consolida como un régimen internacional que surge como resultados de la interdependencia creciente de los estados y que debe contar con su gobernanza la

misma que además tiene auge después de más de 50 años en los que la cooperación internacional es criticada por no lograr los resultados que se había planteado por lo que su eficiencia entra en juego dando lugar a nuevas formas de pensar la cooperación internacional con nuevos actores y bajo principios y formas de evaluación y seguimiento.

Sin embargo, esta nueva forma de gobernanza global incluye pensamientos alrededor del nuevo paradigma del desarrollo humano en donde los seres humanos forman parte de un mundo en el que también se encuentran instituciones y por lo tanto las oportunidades y perspectivas del ser humano dependerán de la fortaleza de las instituciones (González 2009, 149) incluyendo no solo al estado sino a todo los actores del sistema internacional que además deben luchar por mantener al ser humano seguro no solo de la guerra sino de la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades. Todo el contexto alrededor de la reforma del desarrollo y la seguridad humana y la nueva institucionalidad alrededor de la cooperación internacional, así como el resurgimiento del estado dan como resultado una gobernanza global de la cooperación internacional que en el Ecuador se visibilizó en definición de políticas públicas que normaron la creación, desarrollo y seguimiento de la cooperación internacional.

La adopción de normas, leyes, formas de gobernanza y modelos por parte de los estados parece tener mayor sentido si el poder de decisión es compartido por varios de los actores afectados por las reglas y normas resultantes lo cual se vuelve complicado cuando muchas de las normas se crean dentro de organizaciones en donde no todos los países tienen presencia lo que dificulta legitimar las mismas (Koenig- Archibugi 2002, 52).

El papel de las organizaciones internacionales en el sistema internacional y la definición la gobernanza internacional siempre ha estado analizado también desde un análisis del poder de los distintos autores del sistema. Las organizaciones internacionales también ejercen poder de distintas formas para que los estados puedan acoger normas internacionales lo que forma parte de la gobernanza global convirtiéndose en uno de los puntos más controversiales ya que visto desde una teoría realista las organizaciones internacionales solo son un instrumento para incrementar o implementar formas de ejercer el poder de los países en el sistema internacional (Gilpin 2002, 239).

A partir del año 2000, la cooperación para el desarrollo se modifica a nivel internacional debido a cambios en el enfoque de desarrollo, el protagonismo de organizaciones y movimientos sociales, la mayor autonomía de los países sudamericanos en términos de la definición de sus políticas y el cambio del flujo y políticas de cooperación en los países de América Latina. Ecuador, por ejemplo, pierde peso como país prioritario para el desarrollo lo que define una reducción de la cooperación para el desarrollo al país (Chiriboga 2010, 79).

Los instrumentos creados dentro de este nuevo marco de cooperación internacional han levantado dudas en los países receptores que afirman que el debate sobre los instrumentos debería buscar la lógica donante-receptor con la finalidad de tener un espacio para la cooperación recíproca que incluya una gestión global del desarrollo y no solo instrumentos que centren el debate en la eficacia de la ayuda y que no logren sobre pasar los retos actuales de la cooperación y la necesidad de que los receptores formen parte del proceso de pensar al desarrollo y no solo se adhieran a las políticas creadas por los países donantes (Unceta 2013, 24). Además, muchos de los instrumentos creados alrededor de la cooperación internacional para el desarrollo diseñan y crean principios alineados a los países donantes que buscan instaurar en ellos modelos con recetas que los hagan parecerse a la imagen objetivo de los donantes (Sanahuja 2007, 100)

Es por esta razón que varios países con gobiernos progresistas han defendido la importancia de definir políticas exteriores autónomas dentro de sus estados. Esta tendencia de buscar una política exterior autónoma está ligada justamente con el interés de salir de la realidad del subdesarrollo de los países latinoamericanos y la realidad histórica de encontrarse supeditados a las grandes potencias mundiales (Ovando y Aranda 2013, 721).

Los estados que buscan ser autónomos deben cumplir con lineamientos como por ejemplo, contar con una idea clara de autodesarrollo que incluya autoconciencia de sus metas y propósitos y que de cómo resultado libertad para actuar a pesar de los condicionamientos externos, sin embargo estos lineamiento conllevan dificultad en aterrizar las ideas en políticas exteriores ya que la naturaleza del régimen internacional es estar sujeto a hegemones por lo que los estados marginales pierden autonomía en sus estrategias por la definición internacional de modelos de desarrollo, normas y políticas internacionales (Ovando y Aranda 2013, 721).

La política exterior autónoma además define la necesidad de formar parte de influenciar en el sistema internacional, y tomar decisiones de acuerdo con los intereses propios, pero al mismo tiempo ayudando a fortalecer la gobernanza global. El poder y la definición de políticas unilaterales, sólo puede contrarrestarse de forma eficaz en un mundo globalizado e interdependiente por medio de definir nuevas formas de multilateralismo que se debe construir por la participación de estados autónomos que puedan desarrollar identidades colectivas y participar junto con otros actores estatales y no estatales en la creación de reglas e instituciones internacionales que puedan alinearse con los intereses de los países menos desarrollados. Esta definición va más allá de no acoger políticas hegemónicas sino de tener autonomía de decidir y crear nuevas normas y regímenes (Russell, Tokatlian 2003, 183-184).

Desde el año 2007, en el cual el Economista Rafael Correa, asumió la presidencia del Ecuador, se proclama a la cooperación internacional como un fuerte instrumento de política exterior dentro del contexto de las relaciones internacionales debido a las implicaciones y heterogeneidad de sus flujos, tendencias y actores, razón por la cual, la cooperación internacional y el funcionamiento de organismos de ayuda oficial en el Ecuador se enfrentan a nuevas instituciones, normas, leyes y planes.

Desde el Ecuador, se apuesta por un cambio del actual modelo de la cooperación internacional buscando propiciar un espacio horizontal entre estados, en cuanto a la toma de decisiones de política exterior, así como en cuando a la complementariedad de los pueblos y el respeto de los pueblos a su autodeterminación. Por lo tanto, a partir de los años 2008, bajo los lineamientos establecidos en la nueva legislación se define la necesidad de construir un Sistema de Cooperación Internacional sustentado en las prioridades de desarrollo y los desafíos del país (Maldonado 2016, 17).

Las políticas definidas por el Ecuador frente a la Cooperación Internacional desde el año 2007 han supuesto un cambio en la forma en que se norma y se evalúa a las organizaciones internacionales sin fines de lucro y las organizaciones de ayuda oficial para el desarrollo que invierten en el país y las consecuencias de varias de las políticas públicas implementadas y de las decisiones políticas del gobierno han sido la expulsión de organismos de ayuda oficial para el

desarrollo y la relación estrecha con nuevos donantes emergentes al mismo tiempo que define políticas acordes a instituciones internacionales regidas por los mayores donantes.

La Constitución del 2008 define al estado como responsable de las políticas de desarrollo del país, y dueño de la potestad de definir la transformación que el Ecuador debe seguir a nivel económico, cultural, social y político, por lo cual, define un nuevo marco normativo para la cooperación en el Ecuador. Este nuevo marco normativo da un direccionamiento directo de las actividades de la cooperación internacional, la formalización y requisitos legales para su funcionamiento, un mayor control y seguimiento sobre el trabajo que desarrollan e incluso el tipo de actividad que la cooperación realiza y la que no puede realizar. Dentro de las políticas dictadas alrededor de la cooperación internacional se define la necesidad de impulsar la construcción de una arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional, implementar una gobernanza territorial de cooperación, priorizar la cooperación sur-sur, promover una cooperación libre de condicionalidades, garantizar la soberanía y transparencia de la gestión, entre otras (Chiriboga 2010, 96).

Sin embargo, a pesar de que Ecuador no es miembro activo de la OCDE y que, durante el gobierno de Rafael Correa, defendió una política exterior autónoma con la creación de un sistema de cooperación internacional soberano incluyendo la crítica a varios donantes de ayuda oficial para el desarrollo, acoge los instrumentos de cooperación internacional de Busan, París y ACCRA como el punto de partida para definir los principios y enfoques que la cooperación internacional deberá seguir en Ecuador para poder mantener convenios de trabajo conjunto para la implementación de programas y proyectos dejando de lado críticas de foros alternos de cooperación y las críticas definidas desde los países en desarrollo a estos instrumentos.

La presente investigación tiene como objetivo central analizar las razones por las que Ecuador acoge los instrumentos de cooperación internacional de la OCDE, su contextualización y operativización a pesar de que el país no es miembros de la organización y que defendió la construcción de una política exterior autónoma. La pregunta central que se propone responder es ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la decisión del Ecuador de acoger los instrumentos de cooperación internacional de la OCDE en sus políticas públicas a pesar de tener una política

exterior autónoma durante el gobierno de Rafael Correa 2007-2017? por lo que la investigación se centra en los instrumentos de París, Accra y Busán y busca analizar las causas y factores que llevan al Ecuador a incluir estos instrumentos en sus políticas públicas a pesar de que defiende la necesidad de los países latinoamericanos de tener una política exterior autónoma libre de presiones de los países desarrollados y de construir un sistema de cooperación internacional autónomo.

En este contexto, el objetivo principal de la investigación es analizar los factores que influyeron en la decisión de Ecuador de acoger los instrumentos de la OCDE sobre cooperación internacional en sus políticas públicas a pesar de su política exterior autónoma durante el periodo de gobierno del Economista Rafael Correa.

Para responder la pregunta central se trabajará con dos preguntas subsidiarias, en primer lugar, se aborda la pregunta ¿Cuáles fueron los intereses que influyeron en la decisión de Ecuador de acoger los instrumentos de cooperación internacional de la OCDE en sus políticas públicas? Con el objetivo de definir los intereses económicos y políticos que influyen en la decisión de Ecuador de acoger los instrumentos internacionales de la OCDE en sus políticas públicas de cooperación internacional y en segundo lugar se analiza ¿Cuáles son las contradicciones entre la política exterior autónoma definida por Ecuador y la incorporación de los instrumentos de la OCDE en sus políticas públicas de cooperación?, buscando determinar las contradicciones de la incorporación de los instrumentos internacionales de la OCDE y la política exterior autónoma definida por Ecuador.

El periodo de estudio definido es la década desde el año 2007 al año 2017, periodo durante el cual la política exterior del Ecuador sigue una lógica de búsqueda de la autonomía, priorizando según el discurso la cooperación internacional entre países en desarrollo criticando el poder que se ejerce en las instituciones internacionales y definiendo a la cooperación internacional como uno de los pilares de las relaciones internacionales del país en donde también se da una época de holgura económica en el Ecuador. La presente investigación se propone ser un aporte al estudio de las relaciones internacionales y la política exterior en Ecuador al mostrar una crítica a las contradicciones que se definieron dentro de las ideas del gobierno progresista en Ecuador y la

práctica, así como la forma de construcción del discurso y sistemas de la cooperación internacional como alejada a los intereses del orden mundial, pero al mismo tiempo con aceptación a organizaciones que forman parte de este orden. La política exterior del Ecuador durante el gobierno progresista merece un estudio detallado y de análisis dentro de las relaciones internacionales no solo por la construcción de esta política bajo una característica de autónoma sino por las consecuencias y nuevas características que muestra además de definir al Ecuador como protagonista en varias interacciones y temáticas internacionales en las que antes no tenía presencia.

La metodología que se utiliza para responder a las preguntas planteadas y cumplir con los objetivos definidos es de tipo cualitativa buscando recolectar información detallada sobre el tema de estudio para lo cual se ha definido realizar la investigación por medio de un estudio de caso concreto. El estudio de caso definido es la adopción de instrumentos internacionales de la OCDE en las políticas públicas de cooperación internacional del Ecuador. El estudio de caso se refiere a un estudio detallado de una unidad de estudio con el objetivo de explicar o entender otros casos o episodios similares (Lamont 2015, 131), busca definir patrones que puedan aplicarse a otros casos similares que se hayan presentado o se presenten en las relaciones internacionales.

Dentro del caso se busca no solo describir al mismo sino por medio de la contrastación del caso con la teoría, definir los factores que tuvieron incidencia en la adopción de Ecuador de los instrumentos internacionales a pesar de no ser parte de la organización que los definió y de proclamar la definición de una política exterior autónoma desde la llegada al poder del presidente Rafael Correa.

Para llevar a cabo la investigación planteada, se utilizó una estrategia de análisis documental y de archivos junto con la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos para recolectar información para su posterior análisis. Se utilizó según la clasificación de Burnham (2018) fuentes primarias, secundarias y terciarias centrándose en la utilización de fuentes primarias al ser por el autor definida como la mejor alternativa para la investigación. Dentro de las fuentes primarias, se han analizado declaraciones, actas de reuniones, tratados, leyes, planes de la OCDE y de la República del Ecuador alrededor de la temática de Cooperación Internacional que

incluyen discursos realizados desde el poder ejecutivo y comunicaciones oficiales del órgano rector de cooperación internacional en el país.

Dentro de las fuentes secundarias se han utilizado reportes, informes especializados, publicaciones de la OCDE sobre los instrumentos internacionales, su cumplimiento, seguimiento o publicaciones de otros autores que analicen los instrumentos definidos y con relación a las fuentes terciarias, se utilizó libros, ensayos, publicaciones científicas sobre las temáticas.

Las entrevistas se realizaron a personas que fueron parte de la SETECI durante el Gobierno de Rafael Correa, algunos de los cuales ahora se encuentran laborando el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se incluyó entrevistas a académicos conocedores del tema de Cooperación Internacional. Es importante definir que en varias ocasiones se buscó realizar entrevista a la cabeza de la SETECI en ese momento no encontrando respuesta y que varios de los entrevistados solicitaron no ser grabados.

La tesis contiene 3 capítulos, en el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico en dónde incluyendo aspectos teóricos de la cooperación para el desarrollo y su gobernanza y la política exterior autónoma desarrollada por los países en desarrollo de América latina se buscará explicar la creación y el auge de la gobernanza internacional de la cooperación internacional y su contraposición con la definición de la política exterior en los gobiernos progresistas latinoamericanos con una base en soberanía y autonomía así como la utilización de la cooperación internacional como un instrumentos definitivo dentro de esta política exterior.

En el segundo capítulo denominado “Los instrumentos internacionales de la OCDE sobre la cooperación internacional para el desarrollo y la eficacia para la ayuda” se realiza un recorrido por la práctica de la cooperación internacional hasta su institucionalización en la OCDE y su papel principal dentro de la definición de una gobernanza para el desarrollo por medio de la definición de instrumentos internacionales que han sido adoptados no solo por los países donantes sino por los países receptores y la creación de políticas públicas sobre la temática.

Dentro del capítulo 3 se analiza la decisión de Ecuador de acoger los instrumentos internacionales de la OCDE sobre cooperación internacional y su inclusión en políticas públicas centrándose en la definición de los intereses del país para acoger estos instrumentos y las contradicciones que esto supone frente a la definición que su gobierno ha hecho de una política exterior autónoma y de un sistema de cooperación internacional que busca soberanía, apoyo mutuo y respeto a la autodefinición de los pueblos. Además, se analiza las políticas públicas de cooperación internacional creadas por el Ecuador tomando como base su definición como una parte constitutiva de su política exterior y definiendo las implicaciones que han tenido en el accionar de la ayuda oficial para el desarrollo en el Ecuador.

Se concluye con un capítulo en el que se explican y sintetizan los hallazgos que se han definido frente al tema planteado además de la respuesta a la pregunta central y las preguntas subsidiarias definidas tomando como base el análisis del caso estudiado desde las perspectivas teóricas utilizadas. La inclusión de los instrumentos internacional de la OCDE en las políticas públicas de Ecuador responde a intereses no solo económicos sino políticos del país sin embargo se contradicen con el posicionamiento a nivel internacional y el discurso del poder ejecutivo. A pesar del reconocimiento que la política exterior autónoma de Ecuador ha suscitado en algunos círculos a nivel internacional, esta política ha estado rodeada de contradicciones en su accionar y en la práctica creando nuevos escenarios de dependencia, pero sobre todo liderando procesos que no se han consolidado en la realidad del accionar y la toma de decisiones del Ecuador.

Capítulo 1

Marco Teórico

El presente marco teórico está dividido en cuatro apartados en los cuales se busca trazar los planteamientos teóricos que expliquen el accionar del Ecuador en relación con la incorporación de instrumentos internacionales definidos por la OCDE en sus políticas públicas de cooperación internacional a pesar de su defensa de una política exterior autónoma.

Para cumplir con este objetivo, se comenzará entregando una aproximación a la teoría sobre las instituciones internacionales y su definición como instituciones que, si bien permiten una gobernanza internacional, también se convierten en espacios en los que los intereses de algunos estados pueden ser beneficiados por sobre otros. Posteriormente se plantearán los conceptos claves de la cooperación internacional para entrar en el desarrollo de la gobernanza en el sistema internacional y su relación con la cooperación internacional.

Finalmente, dentro del presente texto, se incluirá el debate teórico sobre la política exterior autónoma desarrollado sobre todo en América Latina e implementado por gobiernos progresistas de esta región como una política de distanciamientos de los países hegemónicos y la gobernanza definida por instituciones internacionales regidas por los países con poder económico y político que por medio de estas instituciones logran influenciar en las políticas de los países en desarrollo.

La elección de los tres debates teóricos permite entender las diferentes aristas relacionadas con la hipótesis de la investigación, en un primer momento comprender como la OCDE ha creado marcos de acción internacional alrededor de temas de cooperación internacional y desarrollo económico sin la participación de los países receptores de AOD siendo un espacio que responde a los intereses de los países proveedores a pesar de la inclusión de ideas discutidas en foros alternativos de cooperación internacional buscando crear de esta forma gobernanza internacional. Es importante incluir los debates teóricos alrededor de la cooperación internacional para relacionarlos con la gobernanza creada en la OCDE como una institución conformada por los países proveedores de AOD entendiendo las diferencias en los discursos existentes dentro de los foros alternativos de cooperación internacional en donde se plantean ideas desde los países

receptores con la gobernanza creada en el seno de las instituciones internacionales formales además de los cambios que ha sufrido el entendimiento de las diferentes corrientes en el entendimiento de la cooperación internacional y la AOD.

Para finalizar, el análisis de la teoría de la política exterior autónoma de los países, teoría que ha sido embanderada por países que han sido liderados por gobiernos llamados progresistas en América Latina permite entender la búsqueda de estos países por alejarse de las instituciones internacionales lideradas por los países desarrollados para posicionar sus intereses y por lo tanto las contradicciones en buscar esta autonomía mientras se reconoce la gobernanza creada por instituciones internacionales que son parecerían contrarias a los intereses de los países.

1.1. Las organizaciones internacionales en el sistema internacional

Para entender la teoría relacionada con el surgimiento y la forma en que se concibe a las organizaciones internacionales es importante identificar las diferentes formas de entender su importancia en el orden internacional por lo que buscamos entender la forma en que las instituciones internacionales se constituyeron en un actor importante dentro de las relaciones internacionales hasta el momento de crear gobernanza e implementar estrategias para que los países se acoplen a sus decisiones y sigan sus indicaciones y mandatos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones internacionales empezaron su época de auge, varios estudiosos de las relaciones internacionales argumentaron que la creación de las instituciones internacionales estaba ligada a la necesidad de los estados de alejarse del conflicto y la creciente interdependencia de los estados. La mirada de los presupuestos institucionalistas reconocía a las organizaciones internacionales no solo como simples organizaciones formales con personal especializado, un edificio y un liderazgo sino como “patrones de prácticas reconocidos alrededor de los cuales convergen las expectativas” (Keohane 1984, 8).

Esta idea es importante porque estos patrones tendrían efectos en el comportamiento de los estados en el sistema internacional. Esta concepción no significa que la cooperación prevalece en todo momento, pero da paso a la maleabilidad de los intereses y a la posibilidad de crear intereses en la cooperación. Si bien desde la teoría realista, el orden que podría ser creado por las

instituciones internacional viene ligado al poder, los institucionalistas defendían a la interdependencia como parte de la necesidad de incrementar la coordinación de políticas que incrementarían los temas y las áreas en las que estas políticas son creadas y por lo tanto en las que los países cambian y adecuan sus comportamientos para adaptarse a las instituciones.

Sin embargo, el protagonismo que las instituciones empezaron a tener dentro del sistema internacional viene acompañada de limitaciones ya que cuando los actores externos jugaban un rol importante en la definición de políticas, los países mostraban su preocupación por ver limitada su autonomía, esta afirmación vino ligada a una crítica por la forma de constitución de varias organizaciones internacionales ya que aunque las mismas fueron formadas como un área de cooperación y decisión para perseguir intereses comunes, muchas de ellas aumentan el poder de los países más poderosos y son juzgadas como no democráticas. El accionar de las instituciones internacional está ligada al hecho de que el mundo es anárquico y bajo esta premisa realista central, las organizaciones internacionales nunca podrán superar el problema del poder ya que es imposible controlar las organizaciones internacionales que reflejan las relaciones de poder ya existentes en el statu quo del sistema internacional.

Las organizaciones internacionales permiten, además, la centralización de actividades colectivas por medio de una estructura organizacional concreta y estable afectando el sistema internacional en su entendimiento, ambiente e incluso los intereses del estado a pesar de tener independencia, es decir, la habilidad de actuar con un cierto grado de autonomía en ciertas esferas, esto se aplica sobre todo a los países poderosos (Kenneth y Snidal 2015, 28).

Una de las razones por las que los estados actúan por medio de las organizaciones internacionales es la importancia de estas en la elaboración de normas y la coordinación, ya que, por medio de la creación de procedimientos, normas e incluso recomendaciones pueden hacer que el accionar de ciertos estados cambie, aunque en realidad no afecte su soberanía y su política interna.

Varias organizaciones, basadas en el contexto de su creación, han sido vistas como meras herramientas para cumplir con fines que estén ligados a los intereses de los países hegemónicos, las organizaciones como la OCDE que tienen una membresía limitada tienen mecanismos de

toma de decisiones que reflejan los intereses de sus miembros dando como resultado la posible afectación de los países que no forman parte de esta (Archer 2001, 73).

Bajo esta premisa, es importante definir que la inclusión de los países de las decisiones tomadas en las instituciones internacionales en su política viene dada por un proceso de apropiación en donde se debe incluir una naturaleza inclusiva en donde las decisiones sean abiertas a negociaciones y discusiones además de ser difundidas y conocidas por los estados para ser incluidas por decisión propia en sus políticas públicas (Archer 2001, 77), estos principios no son parte de la naturaleza mismas de la OCDE a pesar de ser parte de la teorías que explica la razón por la que los estados se unen a decisiones tomadas en las organizaciones internacionales.

La razón por la que los países actúan por miedo de las instituciones internacionales no ha sido desarrollada ampliamente desde un aspecto teórico fuerte, sin embargo, se puede buscar una respuesta a esta pregunta desde el análisis de la funcionalidad de estas instituciones. Desde esta aproximación, existen dos características importantes para dar paso a una explicación, la centralización y la independencia. Las organizaciones internacionales permiten centralizar actividades colectivas incrementando la eficiencia de los actores e incrementa la habilidad de las organizaciones de afectar los entendimientos, ambiente y los propios intereses de los estados (Abott y Snidal 2005, 4-5).

La idea de independencia funciona, por otro lado, mejor para los estados poderosos y es vista como la habilidad para actuar con un cierto grado de autonomía en algunas esferas. Esta idea de autonomía siempre estará constreñida por el accionar de los actores más poderosos quienes limitan el accionar de las instituciones internacionales permitiéndoles dar mayor legitimidad a las acciones colectivas e incluso a las acciones individuales siendo utilizadas las organizaciones como una forma de poder frente a los estados pequeños (Abott y Snidal 2005, 5).

Las organizaciones internacionales no solo han logrado definir normas y leyes de comportamiento en el sistema internacional, entre otras labores; sino que son parte esencial de la gobernanza internacional logrando definir acuerdos entre la forma de actuar de estados e individuos, aunque no se encuentren obligados a seguirlos (Karns y Mingst 2004, 108).

La idea del accionar de los estados por medio de las instituciones internacionales y la adecuación de políticas de acuerdo a instrumentos internacional y la gobernanza internacional ha sido definido como un análisis no lejano a la jerarquía y poder del sistema internacional por lo que varios países que han defendido su autonomía han puesto en duda a estas prácticas al no dejarles tomar decisiones en base a sus propios intereses sino que les obliga a actuar para defender los intereses de los países más poderosos.

La OCDE puede ser vista como una de las organizaciones nacidas del éxito del orden global constituido después de la Segunda Guerra Mundial creada bajo un principio de que es posible crear políticas y condiciones que permitan que las instituciones sean libres. Este principio sobre el cual la institución está fundada es aún el principio que la sostiene. La cooperación económica por lo tanto puede ser una forma de cumplir con objetivos políticos (Wolfe R, 2007, 2) siendo el objetivo de la OCDE mantener una estabilidad en el mundo y buscar el desarrollo de la economía.

Este objetivo relacionado con la estabilidad y el desarrollo hizo que OCDE tenga como una de sus principales labores la creación de políticas para lograr el desarrollo sostenible en los países y que estas políticas sean adoptadas a nivel mundial lo que la ha llevado a crear espacios de discusión sobre casi todos los temas relacionados con el desarrollo desde el medio ambiente hasta los impuestos. En este gran rango de acción la ayuda exterior para el desarrollo entra como uno de los temas con importancia después de la crisis del petróleo buscando el compromiso de algunos países de brindar mayor cooperación económica a quienes lo brindaban, pero sobre todo definir las instituciones y la estructura global que manejarían la ayuda oficial para el desarrollo brindando a esta institución y sus países líderes una especie de poder de vigilancia de la ayuda oficial para el desarrollo.

Hasta el año 2018, la Ayuda Oficial para el desarrollo entregado por los mayores donantes representa dos tercios del financiamiento externo para los países menos desarrollados siendo gran parte de este presupuesta definido para ayuda humanitaria y en proyectos para refugiados en los mismos países desarrollados. Sin embargo, la OCDE busca que los países sigan apoyando a

proyectos de desarrollo sostenibles siguiendo las políticas de eficacia de la ayuda definidas en los instrumentos de París, ACCRA y Busán.

A pesar del aumento de la AOD y las políticas creadas para medir la eficacia de la ayuda, el financiamiento entregado en cooperación internacional podría haber resultado ineficiente y no solo significar una ayuda para el desarrollo sino un mecanismo privilegiado para impulsar relaciones anárquicas, polarizadas y desiguales entre los miembros del sistema internacional siendo estas políticas, los discursos y prácticas de la AOD no son ajenos al modelo hegemónico de este sistema que además refleja los diferentes intereses de los distintos actores que forman parte de ella (Delgado, D, 2018, 31).

La AOD y las políticas creadas en torno a la eficacia de la ayuda no son ajenas al orden mundial, sus normas y prácticas. Sin embargo, para entender la razón por la que se crea una gobernanza para medir esta eficacia es por el gran debate en torno a la cooperación internacional y la búsqueda por el desarrollo de los países.

1.2. Conceptos claves para el estudio de la Cooperación Internacional

El desarrollo teórico de la cooperación Internacional, dentro de los estudios de las Relaciones Internacionales se ha visto ligado con una lógica económica e institucionalista, los primeros teóricos sobre la cooperación en las Relaciones Internacionales aseguran que los tomadores de decisiones ven a la cooperación no como un fin sino como una herramienta para la consecución de una variedad de objetivos por lo que siempre ha sido analizada desde los fines que persigue (Keohane 1984, 11).

Por esta razón, es complejo hablar de una definición única y permanente de la Cooperación Internacional, esta definición puede transformarse de acuerdo con las tendencias globales y los intereses de las partes involucradas (Rodríguez, H 2020, 9).

La cooperación en las relaciones internacionales ha sido vista como prerequisite para la prevención de la guerra tomando como causas de esta última a la pobreza, el hambre y las enfermedades, es decir, la cooperación, es vista por las relaciones internacionales como una

solución que permite sobrepasar las rivalidades políticas de los estados construyendo una base de valores comunes por medio de un efecto de derrame a materias como la política y el aspecto militar (Karns y Mingst 2004, 40).

Dentro de las relaciones de los estados, se incluyen una red compleja de interacciones entre las cuales se incluye a la cooperación. La cooperación supone la coordinación de los intereses de los estados a partir de la percepción de intereses comunes (Ayllón 2007, 26), es importante resaltar que, dentro de los estudios de las relaciones internacionales, el estudio teórico de la cooperación ha sido relegado a un plano secundario, dando prioridad a temas como el conflicto y la paz.

Uno de los conceptos aceptados de cooperación internacional ha sido desarrollado en base a conceptos sociológicos definiendo a la cooperación internacional para el desarrollo como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch 1991, 4).

Esta concepción de cooperación internacional incluye la necesidad de un análisis de supuestos en relación al mismo por ejemplo la percepción de que pueden haber intereses que coinciden y que pueden ser alcanzados por diferentes actores del sistema internacional, la expectativa de que la actuación de uno o varios estados puede ayudar a otro a lograr sus objetivos y cumplir con sus intereses; y la existencia de un acuerdo tácito sobre las relaciones pacíficas de los estados y la cooperación y acciones que entre ellos se pueden dar (Ayllón 2007, 26).

Sin embargo, en un sistema internacional en el que sus miembros muestran una notable desigualdad de poderes, esta concepción constituye aspiraciones y deseos de una realidad internacional que no funciona de esta manera ya que desconoce la evidencia de que las desigualdades afectan las relaciones de cooperación y de cierta forma condicionan la misma (Calduch 1991, 5).

El estudio de la cooperación internacional ha sido predominantemente económico dejando de lado la concepción política de la ayuda externa que debe ser incluida al tomar en cuenta que la

decisión política de proveer ayuda está ligada a una necesidad de incrementar el poder del donante, cambiar la distribución del poder y las influencias en las relaciones entre naciones, conflictos entre el crecimiento económico con sus metas y los medios para cumplirlo, factores políticos en la toma de decisiones de los donantes en relación a su política de entrega de ayuda y la realidad de la ayuda como un medio que es utilizado para que los políticos cumplan con objetivos a largo plazo más allá del incremento de poder (Baldwin 1996, 67).

El estudio y la definición de la cooperación internacional y la ayuda exterior están ligados a las teorías de las relaciones internacionales desde las cuales queremos analizarla. Desde el pensamiento de Morgenthau, la cooperación es solo una forma de política internacional que implica una lucha por el poder ya que el poder siempre será el objetivo inmediato sin importar el fin a largo plazo. La utilización del poder es, desde este punto de vista clave para la consecución de otros objetivos por lo que todos los actores de la escena política internacional buscan el poder (Morgenthau 1986,26). El autor separa a la cooperación de la ayuda humanitaria definiendo que la ayuda humanitaria no tiene fines políticos sin embargo dentro de esta categoría no incluye a la ayuda para el desarrollo.

De acuerdo con la política realista, la ayuda exterior y la cooperación es una consecuencia directa del conflicto entre superpotencias por buscar una superioridad militar y reforzar sus capacidades económicas incluyendo aliados e influenciando en las políticas de los receptores dejando claro una inequidad en el poder de los donantes sobre los receptores (Hattori 2001, 641). Desde este punto de vista la cooperación se convierte en un arma en la lucha por el poder de los estados.

Esta lucha por el poder se basa en dos grandes aspectos, la propaganda por medio de la cual se crea una relación psicológica entre el donante y le receptor que aumenta el reconocimiento y prestigio del donante por medio de una entrega de inversión a cambio de lealtad y de apoyo ideológico a las potencias (Hattori 2001, 643).

Desde el punto de vista de la interdependencia, aleja su análisis del poder para pronosticar la necesidad de que los estados tiendan a tener objetivos congruentes (Keohane y Nye 1988, 65) y que, en la política mundial, existen efectos recíprocos entre países y entre actores de los

diferentes países dejando de lado la idea de suma cero que había sido utilizado por la teoría realista. Sin embargo, esto no significa que siempre la interdependencia sea equilibrada, las asimetrías son las que proporcionan fuentes de influencia de unos países y unos actores sobre otros (Keohane y Nye 1988, 24).

En todos los casos, la ayuda exterior y la cooperación entre estados viene dada por un análisis de la colocación de recursos que dependerá de los intereses y los propósitos del donante (Hattori 2001, 634) y en todos los casos se relaciona con una forma de dar, una forma de dar que viene mediada por la necesidad de ser recíproco y que conlleva la responsabilidad de devolver de alguna forma. Esto nos conlleva a definir que la cooperación internacional y la ayuda podrían ser incluso más eficaces en el mantenimiento de la paz que el comercio al crear una norma estratégica de reciprocidad (Hattori 2001, 637).

Sin embargo, la reciprocidad no funciona de la misma manera bajo un sistema que no es equitativo entre sus actores ya sea en términos de poder, desarrollo o crecimiento económico. Desde este punto de vista la ayuda externa y la cooperación se convierten en una forma de dominación simbólica como una señal que define jerarquías en el sistema internacional lo que le da al donante un poder debido a la gratitud que el receptor debe tener frente a la ayuda (Hattori 2001, 640) convirtiendo una relación de poder y ambigüedad en una de gratitud y generosidad logrado naturalizar la jerarquía dando la idea de igualdad sobre dominación.

La aparición de la Cooperación Internacional para el Desarrollo se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial, esta aparición responde al cambio de las relaciones internacionales como resultado de los procesos de descolonización con la aparición de nuevos estados independientes y el creciente apoyo militar y económico que los estados poderosos les brindaron. Este apoyo de los países desarrollados a los países no desarrollados solo puede existir debido a las diferencias entre los países es decir los que han logrado el desarrollo y quienes no han podido hacerlo por la misma naturaleza del sistema internacional. Es por esta razón que en un principio el término usado para este tipo de apoyo era ayuda externa que con los años tendió a ser reemplazada por la palabra cooperación, dejando ver una relación no vertical sino horizontal y mutua entre los países.

La ayuda externa fue vista por mucho tiempo como una de las formas de política exterior que un estado podía llevar a cabo para conseguir sus fines y la consecución de sus objetivos, desde este punto de vista, otras formas de política exterior podrían ser sustituidas por la ayuda para el desarrollo hacia un receptor. Ésta sería la razón por la que los países más poderosos son los que más donan, que la ayuda oficial para el desarrollo es inversamente proporcional a una política exterior conflictiva frente a otros países y que los miembros de una alianza logran resultados anticipados pero diferenciados de la ayuda que proporcionan a los estados (Palmer, Wohlander y Morgan 2002, 7).

La ayuda exterior se convierte por lo tanto en una de las herramientas más flexibles para asegurar los intereses de los estados a nivel global, influenciando las relaciones entre los donantes y los receptores, creando dependencias e interdependencias y afectando los conflictos, la observancia de los derechos humanos y hasta influenciando el establecimiento y la armonización de políticas exteriores de los países receptores frente a los países donantes por lo que las decisiones sobre la entrega de ayuda vienen relacionada con los intereses del donante y las necesidades del receptor convirtiendo a la colocación de recursos en una decisión estratégica (Rudloff, Scott y Blew 2013, 403).

Dentro de las dinámicas que dieron nacimiento a la cooperación internacional podemos encontrar el conflicto este-oeste, dinámica por la cual el nacimiento de la Cooperación internacional no solo responde a las necesidades humanitarias de los países devastados por la guerra sino a intereses geopolíticos respondiendo a una división bipolar del mundo en donde los países antagónicos buscaban incluir dentro de sus influencias a la mayor cantidad de países (Ayllón 2007, 27). La cooperación internacional, desde este momento, forma parte de las prioridades de los países como una forma de crear condiciones de estabilidad y bienestar para el establecimiento de relaciones pacíficas además de la mejora de vida de todas las personas como una de las bases éticas que en un principio apoyaron a la cooperación entre estados.

Es por esta razón que, a partir de la creciente importancia de la cooperación internacional, se crea un sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el que se incluyen no solo a los estados donantes o receptores sino organizaciones internacionales e incluso empresas privadas

que apoyen acciones para el desarrollo de otros países. Este sistema tiene varias características, es plural por la diversidad de las organizaciones que lo componen, es de carácter discrecional ya que los países no tiene obligación de cumplir ni proveer de ayuda oficial para el desarrollo y es descentralizado ya que a pesar de la definición de la OCDE como organismo que coordina y dicta las políticas de cooperación de los países definidos como los principales donantes, no se cuenta con una autoridad central que imponga obligatoriedad o sanciones (Ayllón 2007, 31).

El presente estudio se centrará en la Ayuda Oficial para el Desarrollo la misma que ha sido el principal enfoque de estudio y de interés de la OCDE y que representa la relación directa entre estados y que se relacionan de manera directa con la política exterior de los mismos como lo definen algunos de los autores clásicos como Morgenthau (1962,1969) que define a la ayuda para el desarrollo como un instrumento de política exterior que sirve para que los estados promuevan su interés nacional o McKinlay y Little (1977) quienes afirmaron que una de las explicaciones para la cooperación internacional es utilitaria ya que más allá de la búsqueda del desarrollo de los países receptores también busca promover los intereses de la política exterior de los donantes (Pauselli 2013, 76).

La Ayuda Oficial para el desarrollo se constituye por los “flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales para la consecución del desarrollo” (Calabuig 2010, 9). Desde los aspectos técnicos de la Ayuda oficial para el desarrollo, la misma debe cumplir con varios condicionamientos para ser definida como tal, la primera es que debe ser proporcionada por organismos oficiales como son los gobiernos centrales, regionales o sus organismos ejecutivos, debe ser administrada con el objetivo de promover el desarrollo y bienestar de los países y, es de carácter concesional, dejando fuera de esta ayuda a todo apoyo militar que pueda darse entre los países (Ayllón 2007, 30).

Si bien esta ayuda ha sido relacionada desde los años 2000 con la creación de instrumentos internacionales como la Declaración de París con términos como corresponsabilidades y rendición de cuentas, también ha sido altamente ligada con la condicionalidad. Esta condicionalidad implica un componente de control en la cooperación internacional que representa

la necesidad de dar ayuda a cambio de que se cumplan requisitos o condicionalidades por el receptor que incluyen criterios políticos, buenas prácticas económicas o respeto de los derechos humanos y el modelo de democracia (Ayllón 2007, 30).

Este tipo de condicionalidades se relacionan con la distribución desigual de la ayuda y los beneficios de la cooperación internacional ya que estos beneficios pueden ser más importantes para los países beneficiarios, pero son aún más críticos e importantes para los donantes debido a los beneficios comerciales, estratégicos, militares y bienes intangibles como la paz, la seguridad y la estabilidad del status quo internacional a los que acceden gracias a su ayuda a otros países. Varios estudios han buscado definir las consecuencias de la cooperación internacional en el donante desde la perspectiva no solo de las mejoras en el desarrollo humano sino en los signos de influencia en las decisiones que toman (Palmer, Wohlander y Morgan 2002, 7).

Estos beneficios que obtienen los países donantes, hacen parecer que la ayuda exterior está llena de ambigüedades al estar ligada a la geopolítica, al comercio y al sistema financiero internacional (Sogge 2004, 48) conformando un sistema con un conjunto de prácticas arbitrario de acuerdo a los objetivos de cada uno de los países donantes que incluyen motivos sociopolíticos como conservar el apoyo de los países receptores en la arena internacional; motivos mercantiles como incrementar las negociaciones comerciales y proteger las oportunidades de inversión; como motivos éticos y humanitarios podemos encontrar la buena reputación frente a un correcto compromiso con la erradicación de la pobreza (Sogge 2004, 65-66) dando como resultado que los países poderosos emitan ayuda de acuerdo a la importancia estratégica de los países receptores, su potencial económico, la ideología y la necesidad económica (Sogge 2004, 65-67).

Dentro de la cooperación para el desarrollo, las fases que el concepto de desarrollo ha tenido son de vital importancia para entender el accionar de la cooperación entre estados frente a esta temática. El sistema internacional ha caminado por varias décadas de desarrollo que ha supuesto la definición de varios discursos de desarrollo que han dominado el accionar de los receptores, los donantes y las instituciones multilaterales que trabajan por este fin. Es así como el desarrollo se centró en una primera instancia en la reconstrucción de países para migrar a la necesidad de conseguir un crecimiento económico por medio de inversión y préstamos que al pasar de los años

se convertirían en deuda, posteriormente el discurso de desarrollo se centró en la pobreza y el individuo así como en la definición del protagonismo del estado en la creación de políticas y prioridades de desarrollo dándole sostenibilidad al desarrollo así como incluyendo el análisis sobre aspectos como el pluralismo, la participación, la descentralización y la gobernanza (Ayllón 2007, 32).

A pesar de todos los cambios en el sistema internacional y la definición de instituciones internacionales como la OCDE que definan principios que guíen a la cooperación internacional para el desarrollo, la afectividad de esta ha sido puesta en duda incluso por sus creyentes y defensores. Si bien la cooperación ha dado grandes resultados en temas como la reducción de la mortalidad infantil, las crisis humanitarias e incluso en objetivos no tangibles como la seguridad, la defensa de la democracia y la defensa de los derechos humanos, el desarrollo no se ha logrado en todos los casos para los países del cono sur.

Muchos de los estudios alrededor de la cooperación internacional buscan responder a las preguntas de quién ayuda, cómo se determina los flujos de la ayuda, quién recibe la ayuda, cuánta ayuda recibe cada receptor. Sin embargo, las dudas sobre la efectividad de la ayuda no solo vienen dadas por no alcanzar los resultados de desarrollo o crecimiento económico sino por las nuevas corrientes de ayuda como la cooperación entre países del Sur, pero sobre todo con la crisis y reconfiguración que la cooperación internacional ha vivido frente a la instauración de gobiernos progresistas en los países latinoamericanos bajo nuevas formas de política exterior.

Si bien el desarrollo teórico de la cooperación internacional no ha sido extenso, la misma es un tema de prioridad en la definición de política exterior de los países donantes y receptores por lo que es importante analizar el sistema de cooperación internacional y la gobernanza que se ha definido alrededor de esta temática lo que ha permitido a los estados diversificar sus concepciones frente a este sistema de cooperación que ha evolucionado y sigue persiguiendo cambios en sus normas y gobernanza.

1.3. Gobernanza internacional de la Cooperación

La idea de gobernanza internacional desde el punto de vista liberal nace de la idea de que en el sistema internacional es una sociedad en donde los actores se adhieren a normas comunes consintiendo reglas e instituciones comunes reconociendo intereses también comunes entre los estados, a pesar de que el poder exista, este será tomado en cuenta dentro de las mismas reglas ya definidas lo que hace que la cooperación internacional sea posible (Karns y Mingst 2004, 37).

Esta idea liberal ve a las leyes y normas internacionales como una de las herramientas para mantener el orden en las relaciones y el sistema internacionales. Por otro lado, el funcionalismo, defiende que la gobernanza nace bajo las necesidades de las personas y los estados y la necesidad de una cooperación económica y social entre los estados como una de las ideas nacimiento de las organizaciones internacionales y de la gobernanza internacional.

El concepto de gobernanza, como tal, tiene como nacimiento el Siglo XXI con el diseño de nuevos esquemas para lidiar con problemas de interés internacional incluyendo la creación de algunas organizaciones internacionales. Esto da como resultado la creación de nuevas normas y leyes en temáticas en las que antes no se tenía consenso posible incluyendo problemáticas comunes económicas y sociales (Karns y Mingst 2004, 68).

Una de las bases de la gobernanza internacional es la creación de organizaciones especializadas en diferentes temas. Como parte de estas organizaciones especializadas encontramos a la OCDE que, aunque tiene un fuerte componente económico sobre todo alineado con el crecimiento económico, inversión y comercio, también se ha convertido en la organización que ha dado a luz a la Gobernanza de la Cooperación Internacional al definir las normas que deben guiar la cooperación para el desarrollo.

Es importante aclarar que la idea de gobernanza no está relacionada de ninguna forma con la creación de un gobierno global o una especie de sistema federal bajo un poder, sino que puede incluir un sistema amplio de herramientas que permiten lidiar con algunos problemas de interés del sistema internacional incluyendo principios, normas, reglas, leyes, procesos de toma de

decisiones en las que los actores del sistema internacional han estado de acuerdo en seguir (Karns y Mingst 2004, 109).

A partir de los años 2000, la gobernanza de la cooperación empieza a tomar fuerza. Este proceso puede tener su consolidación en la definición de Objetivos de Desarrollo a nivel global los cuales priorizan las acciones de los estados frente al desarrollo social a nivel local, nacional e internacional. Este instrumento de trabajo viene acompañado de varios foros de trabajo sobre el financiamiento oficial para el desarrollo.

Entre los logros alrededor de la definición de una gobernanza para la cooperación para el desarrollo están la implementación de Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el desarrollo, así como la definición de herramientas alrededor de la temática de la Eficiencia para la Ayuda como es el caso de Paris, Busán y Accra.

La gobernanza global para el desarrollo incluye varias organizaciones, normas y temas a tratarse entre ellos se rescata la importancia de las Naciones Unidas, los gobiernos de los países en desarrollo, las bancas internacionales y regionales y los estados proveedores de la asistencia formal bilateral o multilateral. Esta gobernanza, además, debe incluir no solo el trabajo tradicional entre países desarrollados y países en desarrollo sino las relaciones de cooperación social entre los países en desarrollo y los no desarrollados (Ocampo 2015, 15).

La nueva gobernanza de la cooperación en el sistema internacional se ha definido alrededor de dos objetivos claves, reducir los costos de transacción de la ayuda y equilibrar las relaciones entre los países en desarrollo y los países donantes, sin embargo, la misma OCDE ha definido que estos objetivos no han sido alcanzados o lo han sido de forma muy limitada. La nueva gobernanza incluye temas en relación a la Ayuda Oficial para el Desarrollo como la priorización de los estados de renta baja como receptores, pero al mismo tiempo ha dado lugar al nacimiento de “nuevos donantes” que han puesto presión competitiva a los donantes ya conocidos y que han ampliado los ámbitos de acción de la ayuda oficial a áreas como infraestructura y capacidades productivas, áreas que no eran priorizadas por los donantes tradicionales. La nueva gobernanza y

la definición de objetivos de desarrollo globales han dado pie al crecimiento de la AOD que ha pasado de 84 mil millones en 2000 a 137 millones en el 2013 (Alonso 2015, 162-164).

A pesar de la adaptación de la gobernanza de la cooperación en el sistema internacional, la misma ha sido definida con un centro definido en el CAD y la OCDE, organización internacional que cuenta solo con 28 donantes bilaterales lo que muestra una paradoja en la definición de principios de apropiación por parte de los socios (receptores) al ser una política definida en una instancia que pertenece exclusivamente a los mayores donantes. Dentro de los puntos a favor de la gobernanza de cooperación se incluye la mejora en la confianza de los donantes tradicionales y algunos no tradicionales mayoritariamente del continente Europeo, por medio de la definición de conceptos claros y homogéneos sobre el tema, establecimientos de reglas, validación de la AOD que incluye un registro consolidado, revisión de políticas a través de valuaciones sistemáticas y que incluyen el punto de vista de los dos socios así como la promoción y socialización de mejores prácticas a nivel internacional (Alonso 2015, 196).

Sin embargo la inclusión de esta gobernanza en todos los estados se encuentra en riesgo, debido a la misma naturaleza de esta gobernanza definida en una institución no democrática que ni refleja la nueva constitución y manejo del sistema de cooperación a nivel internacional ni la pluralidad de los intereses y necesidades de donantes y socios receptores lo que ha dado lugar a varias reuniones intergubernamentales alternativas que, a pesar de su interés, no ha logrado sobrepasar esta gobernanza formal. No siempre esta situación de falta de democracia ha sido vista de forma crítica por los receptores debido a su preferencia a operar en un sistema en donde los proveedores de cooperación aumentan e incluso compiten, con diferentes criterios de funcionamiento aumenta su capacidad de elección, aunque la gobernanza sea llevada por una organización definida.

En todo caso, la gobernanza de la cooperación ha dado lugar al nacimiento de una idea de la definición de un espacio de acción colectiva más eficaz que incluya niveles de coordinación, redes de trabajo y complementariedad de los actores y las acciones y por medio de las cuales una buena gobernanza pueda conducir a mejores sistemas, compartir información concreta y bajo el mismo sistema de información, la promoción de comportamientos más adecuados en relación a la ayuda oficial para el desarrollo y mayor eficacia por medio de compartir buenos resultados y

buenas prácticas así como también una mejor definición de brechas y desafíos para todo el sistema internacional (Alonso 2015, 197).

A pesar de esta nueva gobernanza de la cooperación internacional y de la creación de ideas alrededor de la eficacia de la ayuda que buscaban definir un marco de acción para la ayuda oficial para el desarrollo, la efectividad de la cooperación para el desarrollo se pone en duda dando paso a nuevas formas de cooperación que buscan crearse un espacio no solo en la práctica sino en la construcción de ideas como es el caso de la cooperación sur- sur o la cooperación descentralizada.

Incluso décadas antes de la creación de las ideas más claras sobre la eficacia de la ayuda se encuentra en varios países periféricos las ideas de autonomía, siempre ligadas a una idea de cooperación e integración regional incluyendo algunos cambios en los modelos de desarrollo y en los regímenes políticos de los países lo que como consecuencia trae cambios en los modelos de política exterior (Obando y Aranda 2013, 720).

Esa búsqueda de autonomía se agudiza en el 2000 en América Latina debido a problema entre el norte y el sur. Todo estado autónomo debe por lo tanto tener autodesarrollo y autoconciencia que significa que cuenta con metas y propósitos propios que además conllevan una libertad de acción para poder responder a los condicionamientos externos como por ejemplo las demandas de las organizaciones internacionales lideradas por países hegemónicos (Obando y Aranda 2013, 721).

1.4. Política Exterior Autónoma

América Latina ha vivido desde los años 90, una experiencia de diversificación de su política exterior basada en la necesidad de lograr una inserción en el sistema internacional con el objetivo último de superar la condición de dependencia que ha vivido frente a los países más poderosos y lograr mayor autonomía y un correcto desarrollo social y económico (Forero 2015, 293). Este cambio sin embargo ha sido respaldado por la realidad histórica de subordinación de los países latinoamericanos a las grandes potencias y la necesidad de abrir sus políticas para lograr nuevas condiciones de acción en el sistema internacional.

El sistema internacional tiene dentro de su funcionamiento condiciones asimétricas que además suponen equilibrio de poder que es el resultado de que los países además tienen funciones, existen los países que toman las decisiones y vigilan su cumplimiento llamado por Puig los repartidos supremos, repartidores inferiores que siguen y respetan estas decisiones sin poner mayor crítica lo que de alguna forma les da márgenes de maniobra y para finalizar están los beneficiarios en donde estaría la mayor cantidad de población del planeta y que incluye a los países en donde se gestaría una búsqueda de autonomía (Briceño y Simonoff 2007, 76). Las primeras ideas teóricas sobre la autonomía fueron provistas por Juan Carlos Puig quien parte de la necesidad de identificar las variables relevantes para conocer los aciertos y errores que los países cometen en su camino a lograr una mayor autonomía (Briceño y Simonoff 2007, 75).

La búsqueda del concepto de autonomía dentro de las relaciones internacionales empezó desde los años 70 y los esfuerzos teóricos en un principio se centraron en lograr poner en práctica este concepto dentro de la política exterior de los países (Olalla 2007, 295) la búsqueda de la autonomía está ligada a una necesidad de América Latina de encontrar y rediseñar su política exterior al enfrentar nuevos escenarios globales y nuevas relaciones dentro del sistema sobre todo el cambio de políticas del país hegemónico por naturaleza de los países latinoamericanos, Estados Unidos y se encuentra en relación con otros objetivos como la superación del desarrollo, la diversificación de las relaciones y la restricción del poder estadounidense (Russel y Tokatlian 2009, 213).

Jaguaribe en los años 1970 define, en un principio, el concepto de autonomía en relación a las situaciones de dependencia y hegemonía, sin embargo, en un segundo momento, Juan Carlos Puig define a la autonomía como “la capacidad máxima de decisión propia que un Estado puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” sin dejar de lado la movilización de poder que la búsqueda de la autonomía requiere (Chenou y Quiliconi 2020, 13).

Las estrategias o modelos que los países de América Latina usarían para la consecución de los objetivos de autonomía propuestos no deberán responder a una sola lógica de acción sino que deben analizar varios aspectos de su realidad nacional como son su tamaño, su situación geográfica, su poder relativo, la producción de un bien o posesión de un recurso natural

importante, la identidad nacional del país, la densidad de sus vínculos con Estados Unidos y el análisis de su grado de concentración o diversificación de relaciones e incluso la importancia estratégica que podría tener para Estados Unidos ya sea de forma coyuntural o histórica (Russel y Tokatlian 2009, 213).

De esta última relación con Estado Unidos es que nace una de las mayores críticas a la idea de política exterior autónoma ya que, como fue concebida, la idea de autonomía se mida solo frente al país considerado hegemón, en este caso Estados Unidos, dejando de lado la influencia de potencias diferentes (Chenou y Quiliconi 2020, 14).

Ahora bien, la definición de nuevas formas de política exterior en América Latina deben también responder a un análisis de la realidad del sistema internacional sin dejar de lado un análisis de la reconfiguración del orden mundial tomando en cuenta los síntomas que existen de que el mundo se va configurando como un mundo multipolar dejando de lado su unipolaridad y que esto dará como resultado que una de las bases del accionar de la política exterior del país hegemónica deberá ser justamente seguir con su supremacía, la crisis que están viviendo las organizaciones internacionales y el accionar de algunas instituciones multilaterales dando paso al unilateralismo de la defensa de la seguridad y de la definición de agenda, que Estados Unidos ha sido y se perfila como el actor más importante en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos y que a pesar de todo el análisis y la realidad latinoamericana, la región ha dejado de ser prioridad para el país hegemón (Russel y Tokatlian 2009, 214-216).

Desde la idea de realismo periférico defendida por Escude, los estados pequeños han defendido nuevas formas de definir su política exterior. El realismo periférico está basado en la idea de que las teorías de relaciones internacionales y de política exterior creadas dentro del mainstream solo explican las decisiones de los estados fuertes más no de los concebidos como estados débiles o pequeños. Es por esta razón que la idea, sobre todo de realismo periférico como punto de partida de la teoría de política exterior autónoma defiende la posibilidad de los estados de manejar poder dentro del sistema internacional sobre todo con relación a temas de seguridad, idea definida por el contexto de guerra que vivía Argentina.

Una de las ideas claves del realismo periférico viene relacionado con el hecho de que, en los estados periféricos, no existe un estado unitario como se lo concibe en los países poderosos ni existe una división definida entre el área política y el área económica sino que la línea de división entre estas dos áreas es casi inexistente ya que solo el desarrollo de un poder económico puede dar como consecuencia el desarrollo de poder en temas de seguridad y dentro del sistema internacional. Dentro de los principios de realismo periférico defendido por Escudé en 1992, encontramos la necesidad de los estados periféricos de promover el desarrollo económico local, debe abstenerse políticas interestatales costosas, debe limitarse a tener conflictos con grandes poderes que puedan dañar su reputación dentro del sistema internacional y analizar de acuerdo a sus intereses la unión con estados poderosos o actuar dentro de organizaciones basada en el poder de los estados (Niemann 2017, 181).

Estos principios permitirían que los estados crezcan económicamente y por medio de este crecimiento incrementen su poder en el sistema internacional. Sin embargo, esta teoría incluye dentro de sus definiciones paradojas al utilizar los mismos conceptos y términos de análisis de las teorías de mainstream lo que ha definido que varios actores evolucionen el pensamiento bajo un nuevo concepto de política exterior autónoma.

Autores latinoamericanos que han desarrollado su pensamiento sobre política exterior con relación a la concepción de autonomía han definido la posibilidad de que los países pequeños, a pesar de la jerarquización del sistema internacional y sus procesos de toma de decisiones y creación de gobernanza, pueden actuar de forma autónoma. Las alternativas autónomas de los países periféricos se basan en el hecho de que la aplicación de las decisiones por parte de estos gobiernos no es sencilla ya que está limitado por el poder a nivel internacional sin embargo esta anomalía puede ser posible (Tokatlian y Carvajal 1995, 28).

Autores como Tokatlian y Rusell definen el principio de su análisis de la política exterior autónoma en el concepto de autonomía para definir su política exterior poniendo en análisis las relaciones dadas a estos términos desde las concepciones tradicionales y la concepción de autonomía relacional definida por las nuevas teorías de política exterior autónoma.

A lo largo de la historia, la autonomía ha sido uno de los objetivos de los estados pequeños en las relaciones internacionales ya que por mucho tiempo estos países no veían la posibilidad de que puedan tomar sus propias decisiones y definir sus propias acciones, metas e intereses. El propósito de los países por lo tanto fue defender su autonomía frente a los países más poderosos, sin embargo, esta búsqueda perdió fuerza en la década de los 90 ya que los estados priorizaban otros temas dentro de su política exterior (Tokatlian y Rusell 2003, 160).

La idea de autonomía en la política exterior de los países latinoamericanos se profundiza durante el siglo XX, esta noción de autonomía es entendida por los autores Puig, Russell y Tokatlian como la situación opuesta a la dependencia que hasta el momento habían vivido los países latinoamericanos por lo que debería ser entendida como la capacidad de los estados de tomar decisiones basadas en sus necesidades y sus objetivos sin estar ligados a intereses de terceros (Actis 2014, 22).

En el Siglo XX la idea de buscar una política exterior autónoma sigue en América Latina ya que sus países buscan márgenes de actuar, ampliar su libertad y mejorar sus espacios de actuación en el escenario internacional, si bien esta idea de autonomía, como vemos, es un objetivo que viene por varias décadas en la política latinoamericana sus características se han adaptado y sus expresiones varían de acuerdo a la posición que ocupan en ese momento pero sobre todo a sus intereses como estado (Zapata 2017, 79).

En la actualidad y frente al nuevo contexto de las relaciones y el sistema internacionales resignificando a la autonomía empezando por su definición no como un fin de la política exterior de un país sino como constitutiva en los demás propósitos de esta. La nueva definición de autonomía, la autonomía relacional, como condición y no como fin, se refiere a la capacidad de los estados y la disposición de los países de actuar de manera independiente al mismo tiempo de actúa de forma cooperativa con otros de una forma responsable (Tokatlian y Rusell 2003, 179).

Esta nueva idea de autonomía incluye la ampliación de intereses objetivos de los países, la libertad de estos estados fundándola en nuevas actividades, una nueva estructura institucional desarrollada dentro de un marco de identificación del otro en vez de un opuesto total. La práctica

de esta nueva idea de autonomía requiere no el aislamiento de los estados sino su interacción y negociación con otros estados e instituciones por medio de la negociación para incluir sus intereses en la elaboración de normas y reglas internacionales que permitan y faciliten una gobernanza internacional. La autonomía por lo tanto se medirá en base al poder de los estados de influenciar eficazmente en los asuntos mundiales sobre todo en la gobernanza internacional y las instituciones ya que, en el marco de la interdependencia de los estados, esta gobernanza y estas instituciones son cada vez más importantes para resolver problemas de carácter mundial, alcanzar propósitos comunes sin que los estados pequeños se subordinen a sistemas jerárquicos (Tokatlian y Rusell 2003, 180).

Desde esta lógica de autonomía y la práctica en el accionar de los estados latinoamericanos, los países guiados por la autonomía discreparían abiertamente con los poderes hegemónicos en tres aspectos primordiales, en relación al modelo de desarrollo interno que en muchos casos puede no coincidir con los modelos que desean los países hegemónicos, en las vinculaciones con otros estados y en la división de los intereses del país de los intereses de las potencias y muchas veces de los intereses estratégicos de los bloques de los que forman parte (Polit 2003, 733). En la práctica a estas decisiones se ha incluido la creación de instituciones regionales emancipadas de las instituciones regidas por las potencias internacionales, y además la reivindicación de la autonomía también en el ámbito social buscando la re-significación de la sabiduría popular, modelos de desarrollo e incluso temas como educación, salud y hasta derechos humanos.

En este contexto, la primera década del siglo XXI ha significado para América Latina un espacio de autonomismo ya que en términos geopolíticos ha experimentado una reconfiguración de sus políticas incluyendo amplios procesos de integración regional alejadas de los espacios creados por Estados Unidos. La creación de procesos de integración como ALBA, UNASUR Y CELAC que bajo el liderazgo de gobiernos llamados progresistas y líderes en la región lograron reunir a los países de la región en un solo bloque que incluía procesos de integración ambiciosos incluyendo la idea de crear una moneda única y un banco definiendo una idea de unión que tenía como uno de los valores en común la idea de autonomía de los países (Zapata 2017, 68).

Esta integración ha significado no solo aumentan los vínculos entre países del cono sur sino la construcción de lo que Tokatlian (2012) ha llamado el capital simbólico de la cooperación Sur-Sur ya que constituye no solo una idea de relación entre los países sino la consolidación de contar con una arquitectura alternativa de cooperación basada en la voluntad de los países latinoamericanos en donde ellos son capaces de gestionar su autonomía y resolver Sur problemas en base a sus propias concepciones de desarrollo (Zapata 2017, 79).

En el año 2003, Russell y Tokatlian afirman que la capacidad que un país podría tener para actuar de forma autónoma y relacionarse con otros países dependerá del grado de libertad que puede obtener, libertad fundada en aspectos como la existencia de estructuras institucionales, sistemas de ideas, identidades y prácticas en donde todos los países pueden verse como uno mismo y no como otro ya que comparten valores, ideas y sobre la toda idea de autonomía (Zapata 2017, 85).

Según Puig (1971) la dependencia tiene dos elementos claves, la ya antes dicha existencia de un repartidor supremo y las ordenanzas o reglas que este repartidor supremo establece, sin embargo, esta situación de dependencia puede ser superada por la autonomización que incluye la creación de nuevos regímenes internacionales que incluyan construir nuevos órdenes económicos o en su defecto alcanzar una mejor inserción en los mismos. La creación de nuevos regímenes económicos incluye la necesidad de crear normas internacionales y la promoción de justicia social esto define que el desarrollo para Puig es muy importante en la idea de autonomía y es un desarrollo bajo las decisiones propias de los países de cono sur y no las ideas de las instituciones dominantes (Briceño y Simonoff 2007, 50).

La autonomía de los países latinoamericanos y de los países del Cono Sur solo podría lograrse si existe una participación de los diferentes países, no solo los países poderosos, en la elaboración de normas, reglas bajo negociación creando nueva gobernabilidad incluyendo nuevos espacios de creación de imaginarios como la idea de una cooperación más horizontal como la planteada bajo al idea sur-sur sin seguir los condicionamientos de los países históricamente donantes. Esto no significa el aislamiento de los países con ideas de construir una política exterior autónoma, pero si el respeto a la capacidad negociadora del país restando la acumulación del poder en ciertos países (Zapata 2017, 86).

Esta capacidad negociadora del sur frente al norte aumenta cuando se da una estrategia común superando la acción individual de los países y logrando que formen una sociedad con mismos paradigmas dentro de los cuales y bajo una idea de autonomía debería estar la justicia social y la solidaridad. Esta capacidad negociadora y el margen de maniobra que el sur pueda tener frente al norte viene acompañado de desarrollo, un desarrollo propio que brinda al país un mayor poder de decisión y por lo tanto una capacidad de decisión interna y externa dando como resultado reducir la independencia de los países desarrollados (Briceño y Simonoff 2007, 75).

Esto debido a que la autonomía solo puede alcanzarse a través de la integración, pero sobre todo la definición de estrategias comunes de desarrollo en países semejantes y que permita la autonomía de los países centrales. Un verdadero desarrollo incluye la priorización dentro de la política exterior de instrumentos eficaces de desarrollo interno y priorizar la integración latinoamericana, una integración latinoamericana que cree agencias enfocadas en los intereses de los países, sus perspectivas propias y sus decisiones tomadas libremente y no por mandato de las instituciones internacionales dominadas por los países centrales (Granato, Battaglia y Oddone 2017, 120).

La capacidad de contar con un autodesarrollo de los países, el poder definir sus propios objetivos y metas y, tener la libertad de acción y decisión frente a condicionamientos externos son parte de la autonomía de un país. Esta autonomía se relaciona con el derecho de un gobierno a ser independiente sin intromisión de instituciones y actores externos en su toma de decisiones internas (Ovando y Aranda 2013, 721) pero la autonomía también apunta a una comunidad en donde los países puedan tener una identidad colectiva para lo cual se requiere interacción para la elaboración de normas y reglas internacionales lo que significa que un país que quiera una política exterior autónoma no solo debe tomar sus propias decisiones sin importar el contexto de la arena internacional y sus presiones sino también influir en los asuntos internacionales sobre todo en la gobernanza y regímenes internacionales (Ovando y Aranda 2013, 730).

Las instituciones internacionales son el mecanismo central como los países dan legitimidad a las normas, reglas y status quo definido por los países desarrollados y hegemónicos. En el caso de la cooperación internacional también ha sido vista como una forma en que los países donantes

intervienen en las decisiones de los países receptores incluyéndoles no solo preceptos para accionar sino también condiciones para recibir ayuda oficial para el desarrollo.

La idea de autonomía en las relaciones internacionales ha sido la bandera de muchos de los líderes latinoamericanos que han empujado la definición de objetivos y modelos de desarrollo regionales, así como iniciativas de integración y que además han priorizado dentro de sus políticas a la cooperación sur-sur buscando un resurgimiento de un mundo multipolar en donde Latinoamérica pueda no solo decidir sobre sus aspectos internos sino crear nuevas instituciones con nuevos imaginarios.

En Latinoamérica la idea de buscar una política exterior autónoma ha tenido varias contradicciones frente al accionar real de varios gobiernos llamados progresistas al definir su política exterior y bajo los preceptos de las teorías definidas en estos capítulos se buscará definir los intereses que han movido al Ecuador, uno de los países que han liderado la idea de autonomía, integración Latinoamericana y cooperación sur-sur.

Los enfoques teóricos definidos nos permitirán identificar las contradicciones en el accionar del Ecuador al permitirnos tener una mirada del funcionamiento de las organizaciones internacionales como parte importante de un sistema que da soporte a un orden internacional basado en el poder y en donde, por medio de la gobernanza internacional, se definen normas que se traducirán en un beneficios directo o indirecto para los países que toman las decisiones dentro de los organismos.

Este sistema, por medio de la gobernanza, ha encontrado la forma de incluir sus ideas y preceptos en las políticas públicas de los países incluso aquellos que defienden una política exterior autónoma por lo que conocer esta base teórica es de vital importancia para identificar la forma en que el gobierno de Ecuador, a pesar de mantener un discurso anti hegemónico, no logra poner en la práctica esta autonomía y termina siendo parte de esta gobernanza internacional mientras separa su accionar político, económico y técnico dentro del manejo de la cooperación internacional.

Capítulo 2

Los instrumentos internacionales de la OCDE sobre la cooperación internacional para el desarrollo y la eficacia para la ayuda

El presente capítulo busca definir el contexto de análisis de la problemática de la investigación presentando detalles sobre la gobernanza de la cooperación internacional y el accionar de las instituciones internacionales sobre todo la OCDE en la arquitectura de la ayuda oficial para el desarrollo incluyendo un análisis de la OCDE como una organización hegemónica que ha priorizado los intereses de los países desarrollados. Dentro del texto, se incluye información relativa a la historia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que nos permitirá conocer de mejor manera su origen y su accionar.

En un primer momento se presenta la historia y datos generales sobre la Organización, así como del Comité de Ayuda al Desarrollo para, en un segundo momento, presentar a los instrumentos creados sobre la eficacia de la ayuda para dar paso a un análisis de los instrumentos definidos en esta materia dentro de la gobernanza de la cooperación internacional incluyendo la razón por la que se ha criticado a los mismos como una forma de mantener la relación vertical entre los países donantes y receptores.

El capítulo presenta un recuento de los debates y la historia de la eficacia para la ayuda y la gobernanza de la cooperación con el objetivo de definir el marco de análisis del debate que entregará insumos para analizar la decisión de Ecuador de acoger los instrumentos de la eficacia para la ayuda en su política pública a pesar de que el país se encontraba priorizando una cooperación horizontal y la creación de nuevos imaginarios que prioricen la misma.

Para concluir el capítulo define los temas cuestionados por lo que países con una política exterior autónoma entran en procesos de contradicción al acoger instrumentos internacionales definidos por instituciones con mayor presencia de países desarrollados cuando se había ya puesto en duda los principios que se promulgaba.

2.1. El nacimiento de una organización hegemónica

El nacimiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se remonta al año 1948 cuando se creó la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) creada para dirigir el Plan Marshall, plan que tenía como objetivo reconstruir el continente europeo que había sido devastado por la guerra y que tenía la mayor parte del financiamiento de Estados Unidos. La idea de que los estados necesitaban de otros para salir de sus crisis y desarrollarse dio paso a una nueva era de cooperación y ayuda entre los estados (OCDE).

El principio base que da vida a una organización que busca hacer prioridad a la cooperación para el desarrollo es la convicción de que la cooperación entre los países, sean estos miembros o no de la organización, es fundamental para fomentar el crecimiento y desarrollo nacional y mundial con el objetivo de evitar que se apliquen políticas contrarias a la cooperación (Gurria 2011, 32).

El 30 de septiembre de 1961 entra en vigor la Convención que da vida a la OCDE como tal en donde los miembros fundadores son Estados Unidos y Canadá con la unión de países como Japón y los ya recuperados países europeos dan paso a una nueva institución internacional que busca aprender de las prácticas sobre cooperación y desarrollo de las épocas pasadas y definirse como un referente de políticas, estudios y análisis técnicos sobre la materia. En la actualidad, la OCDE cuenta con 34 miembros que se reúnen de forma periódica para identificar problemas y promover políticas para resolverlos (OCDE).

Cabe recalcar que para la OCDE la cooperación económica internacional forma parte de una doctrina que defiende sin restricciones y se trata de una doctrina de adhesión a los principios de la economía de mercado y la maximización de beneficios en un entorno de comercio y economía abierta que defienda una competencia internacional abierta y leal por medio de la eliminación de obstáculos, restricciones y distorsiones en el funcionamiento de los mercados y por lo tanto estas son las políticas que la OCDE pide que los diferentes países sigan (Gurría 2011, 33), políticas no afines con nuevos gobiernos progresistas de América Latina ni con países del bloque de los no alineados.

La OCDE es sin duda una organización base para la cooperación internacional y ha tenido por varias décadas el objetivo de mejorar la oferta de AOD y en torno a este objetivo se han creado sus políticas y gobernanza sin embargo no se puede negar que está ligada a los grandes países hegemónicos y los donantes tradicionales sin embargo ha sido hábil en encontrar los espacios para que los países del cono sur acoplen sus políticas a sus países e incluso las tomen como ganancias en sus luchas por una cooperación más equitativa aunque en realidad los instrumentos de la eficacia definidos sean más una forma de realizar seguimiento al receptor antes que al donante que ha buscado las formas de salirse de estas políticas y seguir trabajando de la misma forma que hace décadas.¹

2.1. La Ayuda Oficial para el desarrollo

La Ayuda Oficial para el desarrollo de basa en una tipología geográfica y económica de los países distinguiéndolos entre países desarrollados conocidos como países del norte y los países en desarrollo o del cono Sur. Los primeros responsables de ofrecer ayuda y los segundos cuentan con el derecho para recibirla. Sin embargo, esta división se basa en una idea clave de que todos los países al final buscan desarrollo y que en algún momento cuando lo logren podrán cruzar una línea límite que los llevará de receptores a donantes (Bracho 2014, 102)

La cooperación internacional pero sobre todo la ayuda oficial para el desarrollo tiene como su punto de partida el final de la Guerra Fría cuando en 1949 el presidente Truman de Estados Unidos incluye dentro de su plan de gobierno el primer programa de cooperación para los países subdesarrollados y, este mismo país que 10 años después patrocina el nacimiento del Comité de Ayuda para el desarrollo, con la presencia de los mayores donantes, para coordinar de mejor manera pero, por sobre todo, repartir de forma justa el peso de ayuda que se debía dar a los países “subdesarrollados” naciendo esta institución que será parte de la OCDE como un ente con presencia nula del Sur y con una lógica de mantener a salvo los intereses de los países donantes sin tomar en cuenta a ningún momento las necesidades de los países receptores. Una muestra clara de esto es que al debatir sobre el concepto de ayuda oficial para el desarrollo y lo que se podía incluir cada país donante buscaba priorizar la ayuda que él brindaba sienta créditos o apoyo

¹ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020.

bélico sin importar lo que en realidad tenía mayor impacto en el desarrollo de los países del Sur (Bracho 2014, 92).

El primero consenso del CAD fue en base al concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo y fue bajo una mira puramente estadounidense y en donde se definía como un flujo de recursos públicos desde el Norte al Sur que tenía el objetivo de promover el desarrollo en países pobres pero otorgado en términos concesionales rescatando que era un esfuerzo para el donante entregarlo, al mismo tiempo que se creaba esta primera definición, muy cuestionada décadas después se incluía una lista de países prioritarios para recibir ayuda siempre priorizados bajo un tinte político (Bracho 2014, 95).

Dentro de las fechas importantes a reconocer en la historia de la OCDE, se debe hablar del año 1960, año en el cual se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en donde se reconoce a los principales donantes de ayuda oficial para el desarrollo, donantes que han canalizado más de 3 billones de dólares en ayuda a los países en desarrollo desde la creación de este comité. Sin embargo, con más de 50 años de experiencia en este sistema creado por los países desarrollados, el seguimiento y evaluación de la eficacia de estos fondos sigue siendo un tema controversial ya que los resultados de los recursos son cuestionados por el bajo ritmo al que los países no desarrollados crecen (Tezanos 2010, 239).

El CAD es para los críticos al proceso, un pilar de reforma para posicionar la ayuda oficial para el desarrollo como un área de política exterior y de reafirmación del sistema internacional ya que define un posicionamiento específico en el campo de la ayuda al componerse casi exclusivamente de los donantes tradicionales, es decir, países del norte mayoritariamente europeos. Lo más importante de definir es que la OCDE se define no como una agencia ejecutiva sino como una entidad directamente normativa, no implementa proyectos ni posee una naturaleza operacional sino que se apoya en la experiencia de los miembros sobre todo del CAD dando como resultado un área de acción en la producción y el intercambio de información incluyendo estudios y datos estadísticos y algunas normativas que para muchos son definidas bajo la presión de los países desarrollados (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016, 87).

El año de 1990, para muchos es el año en el que el modelo de cooperación internacional da paso a una reestructura menos tradicional y más horizontal. La creación de la gobernanza de la cooperación internacional dio paso a la definición de procesos que cuenta con una condicionalidad, dejando de lado la idea de caridad desde los países desarrollados a los países pobres y dando lugar a sistemas de estándares mutuos en donde los donantes bilaterales debían también ser supervisados (Schulz 2008, 1).

Las críticas que se han presentado a esta institución están relacionadas con multiplicidad de áreas en las que ha trabajado e inclusive con su misma estructura y naturaleza. Una de las grandes críticas a la ayuda oficial para el desarrollo es la fragmentación de su gobernanza debido a la división de su dirección, la primera idea es que está dirigida por instituciones financieras internacionales es decir el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incluyendo en este grupo a las instituciones de la ONU y el CAD de la OCDE, esta crítica se vuelve aún más dura al definir que la inclusión de nuevos donantes en el mapa no ha cambiado esta realidad ya que carecen de marcos de regulación y de gobernanza propios y se dejan llevar por las mismas políticas dictadas por la OCDE y la ONU (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016, 86).

Según Mahon y McBride (2008) dentro de la gobernanza global, la OCDE ha logrado pasar inadvertida, pero lograr trazar objetivos, condiciones y medios para que gobiernos, sociedad e individuos dirijan sus vidas para lo cual utiliza medios como los ejercicios de revisión por pares o el uso de redes de políticas.

Si definimos que las instituciones internacionales gobiernan la cooperación internacional aseguramos que la lógica de trabajo de los países bajo reglas financieras del FMI y del BM no han cambiado y que siguen la misma lógica de la post guerra, los mismos que se refuerzan con la participación del Banco en la mayoría de los proyectos y su abanderamiento en contra de la pobreza. Quienes apoyan a la OCDE aseguran que la normativa creada por esta organización, aunque no es vinculante, es apoyada por la mayoría de países que forman parte de la estructura de la ayuda oficial para el desarrollo mientras que los países nombrados entre los donantes emergentes aseguran que la ONU es la institución más democrática y sobre todo la organización que más ha apoyado a la cooperación Sur-Sur bajo una lógica no solo discursiva sino práctica.

Las políticas de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda a pesar de levantar comentarios y olas de resistencia, es aceptada por países de todas las regiones y todos los pensamientos políticos ya sea por los beneficios de seguir estas políticas frente a los ojos del donante o por estar bajo el aval de la organización técnica con más apoyo y estudios frente al tema de la economía, el desarrollo y la ayuda oficial para el desarrollo a nivel global.

2.2. Eficacia de la ayuda

La cooperación para el desarrollo se ha convertido en una de las áreas de la política exterior primordiales en los estados receptores, pero también en los estados donantes que al ver aumentar el flujo y la inversión en el desarrollo de otros países, comenzaron a definir la idea de crear una gobernanza de la cooperación a nivel internacional que permita no solo normar esta área sino realizar un monitoreo y seguimiento de la eficacia de la ayuda para el desarrollo en los países no desarrollados.

Si bien, el debate en torno a la eficacia no resulta una novedad, ya que se encuentra en los mismos orígenes del sistema de ayuda internacional al desarrollo con el incremento del sistema en términos de actores, volumen monetario y cantidad de proyectos y programas de ayuda sin que este incremento implique un impacto cualitativo directo en términos de reducción de la pobreza y aumento de los niveles de desarrollo a escala planetaria (Majdalan 2013, 3).

La inquietud sobre la eficacia de la ayuda nace con más fuerza en los años 90 debido a la lentitud en los procesos de desarrollo y crecimiento económico que se daba en los países no desarrollados incluso en aquellos en los que la ayuda oficial era amplia, esta realidad contrastada con el aspecto microeconómico en el cual se demostraba impacto en los proyectos implementados es decir en la vida de familias beneficiarias y en el éxito de varios proyectos específicos alrededor del mundo. La paradoja presentada entre el crecimiento nacional y el éxito de proyectos específicos dio paso a varios cambios en la arquitectura de la ayuda a nivel internacional (Hudson y Mosley 1999, 3).

Los años 80, se pueden definir como la primera crisis de la cooperación para el desarrollo en donde se pone en duda las bases teóricas y los valores sobre los cuales se planteado la existencia de la ayuda para el desarrollo. El desarrollo hasta ese entonces no había sido concebido como la

consecuencia del libre accionar de las fuerzas del mercado, sino “como el resultado de la acción consciente de unos poderes públicos capaces de promover aquellas políticas más adecuadas a los fines propuestos y de regular el funcionamiento de los mercados (Unceta 2003, 195) la respuesta a esta crisis fue la concepción del sistema liberal como la respuesta a la falta de desarrollo de los países.

Si bien la idea de que el objetivo de desarrollo podría lograrse a través de la desregulación y del libre juego de las fuerzas del mercado ponía en duda la misma idea de concepción de la ayuda oficial para el desarrollo y fortaleció la idea de que una estrategia favorable al impulso de la cooperación al desarrollo era la necesidad de impulsar el crecimiento, la modernización, o el bienestar, en unos países que carecían de recursos técnicos y financieros. Para ello se decidió dar un segundo aliento a la cooperación internacional sin llevarse a cabo una mayor crítica al sistema de ayuda y significando un segundo repunte de la inversión de los países desarrollados (Unceta 2003, 196).

Desde mediados de la década de los 90, se instaló la preocupación sobre la ausencia de resultados de la ayuda oficial para el desarrollo y la cooperación internacional y se hizo presente la idea de la “fatiga de la ayuda” como una segunda crisis de esta, lo que dio lugar a la apertura de un largo debate sobre la eficacia de la ayuda y su evaluación planteada desde muy diversos puntos de vista (Unceta 2012, 804).

El debate sobre la eficacia de la ayuda se puede estudiar desde un aspecto de definir las consecuencias y resultados de la ayuda y la forma en que se ha decidido la entrega de ayuda a los países no desarrollados por parte de los países donantes, sin embargo, las teorías sobre la relación entre las causas por las que los países desarrollados deciden entregar ayuda y los resultados han quedado en segundo plano siendo identificada esta como una causa de la problemática de la eficacia para la ayuda sobre todo antes de los años 90.

Durante la guerra fría, tomando esta como auge de la ayuda oficial para el desarrollo, los objetivos de los países donantes estaban puramente ligados a resultados estratégicos que obtendrían por medio de la ayuda ya que junto con la ayuda se incluía condicionalidades sobre la

naturaleza política y las reformas económicas que los países receptores debían seguir, lo que daba como resultado poca eficacia de la ayuda sobre todo en países que no contaban con una política democrática ya instaurada y con políticas económicas afines a las del donantes lo que lleva a pensar que la asignación de la ayuda durante la guerra fría se basaba en objetivos políticos, militares y estratégicos, realidad que cambio después de la Guerra Fría y que además muestra que mientras los objetivos de los donantes eran mayormente estratégicos, los resultados de la eficacia disminuían porque los gobiernos desarrollados no pueden aplicar de manera creíble sus condiciones para la reforma económica. Por otro lado, cuando los objetivos estratégicos no son grandes, los donantes deberían hacer cumplir sus condiciones de reforma lo que lleva a un crecimiento económico en los países receptores (Bierce y Tirone 2010, 837).

La aplicación en menor medida de la condicionalidad y el hecho de restar importancia a los objetivos estratégicos en la decisión de invertir en un país por medio de la ayuda oficial fue un factor preponderante en un estudio más confiable de la eficacia para la ayuda y el cambio de la gobernanza de la estructura de la ayuda por medio de la definición de instrumentos centrados en la búsqueda de una mayor eficacia.

A partir de los años 2000 y en la época que se empezó a hablar de una gobernanza de la cooperación internacional, nacieron también nuevos conflictos entre los países definidos por la creciente importancia de nuevos donantes como es el caso de las potencias emergentes que además puso en jaque a la dicotomía de donantes y receptor al constituir a países como China y Brasil como actores miembros de los donantes y de los receptores y como líderes de nuevos procesos de gobernanza como por ejemplo el movimiento de los no alineados de Bandung con el objetivo de lograr que la estructura de la ayuda oficial para el desarrollo, pero sobre todo, que la cooperación internacional se convierta en más inclusiva y diversa (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016, 83).

Es importante definir que la arquitectura de la ayuda y la gobernanza de la cooperación internacional pueden ser descritas como amplias, múltiples y siempre en recomposición pero sobre todo siempre han sido definidas como conflictivas por las relaciones de competencia y desacuerdo entre los países del norte y los países del sur (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016,

84) e ineficientes por la falta de resultados concretos en términos de finalizar con la pobreza y lograr el desarrollo en todos los países.

Esta perspectiva de la ineficiencia que estaba teniendo la ayuda en los países en desarrollo pero la confianza en que los proyectos estaban teniendo resultados en las personas dio paso a cambios en la forma en que la ayuda era entregada. Dentro de estos cambios podemos definir algunos aspectos importantes para dar paso a una nueva arquitectura de la ayuda y que permitirá definir una gobernanza de la cooperación pero, sobre todo, una lucha por la eficiencia de la misma y la inclusión de todos los actores. Los principales cambios en esta década fueron: el cambio de la preferencia de trabajo de los donantes desde una perspectiva financiera a una fusión de apoyo financiero con asistencia técnica y el aumento de la presencia de actores como las ONG que apoyaban la canalización de los recursos de los países desarrollados (Hudson y Mosley 1999, 4).

Hasta el año de 1990, las mediciones sobre la eficacia de la ayuda que estaban teniendo en los países desarrollados estaba en duda debido a estudios realizados en los años 70 y 80 que demostraban que la ayuda tenía un impacto escaso en el crecimiento de los países en desarrollo y que de hecho, desde la macroeconomía, tenía un impacto perjudicial al disminuir el porcentaje de ahorro que los países realizaban y más bien aumentaban el consumo sin embargo, los teóricos sobre el desarrollo definieron la eficacia de la ayuda en otros términos sobre todo económicos para principios de los años 90 y la era posterior a la guerra fría en donde se define que la eficacia de la ayuda no solo podría ser medida como el crecimiento económico o el ahorro que un país receptor está teniendo sino que la ayuda puede ser definida como eficaz en términos de gasto público, ahorro, inversión y en la medida que pueda servir como incentivo para que los países en vías de desarrollo se involucren en una reforma económica políticamente costosa siempre y cuando mejore el crecimiento (Bierce y Tirone 2010, 839).

Esta mirada puramente económica tendría su contraparte en los años 2000. El aumento de la inversión de varios países desarrollados comenzó con uno de los hitos definidos como inicio de la gobernanza internacional, la definición de los objetivos de desarrollo globales. Los objetivos de desarrollo del milenio conforman, por primera vez, una agenda social de la globalización que define medios y fines para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados. Esta agenda incluye

temas como la ayuda, la reducción de deuda y el acceso a la tecnología para los países desarrollados y la mejora de las políticas y las instituciones como una labor para los países no desarrollados (Sanahuja 2007, 71).

La definición de la agenda culmina un proceso muy relevante para la creación de consensos en relación al desarrollo con la participación no solo de las Naciones Unidas sino de los estados y de las organizaciones sociales (Sanahuja, 76). Sin embargo, estos objetivos en gran medida otorgaban legitimidad al CAD como líder en la entrega de ayuda oficial para el desarrollo y la construcción de la gobernanza de la cooperación internacional, esto a pesar de que su ayuda había disminuido en los años 90 y que la eficacia de la ayuda estaba en duda. La definición de indicadores para medir los objetivos buscaba hacer un seguimiento directo a estos objetivos (Sanahuja 2007, 77).

Los donantes, además de incluir indicadores concretos incluyeron dentro de los objetivos la necesidad de que los países receptores incluyeran nuevas prácticas de gobernanza y buen gobierno para mejorar la eficacia de la ayuda. Esta idea daba paso como consecuencia al concepto de selectividad de la ayuda que pedía el cumplimiento de algunas características por parte de los receptores como el control de la corrupción por lo que la ayuda iría con incentivos para los países que si se comprometían con esta lucha. Aunque la idea tiene sentido para la comunidad internacional, el hecho es que en la práctica, el criterio de selectividad terminó teniendo un tinte ideológico y de afinidad entre los gobiernos que promulgaban las mismas ideas además de dejar de lado el hecho de que una de las características más marcadas de los países menos desarrollados era que sus instituciones no eran fuertes dejándolos fuera de la ayuda oficial. (Sanahuja 2007, 79).

Al final, la idea de la lucha contra la corrupción y el criterio de selectividad de la ayuda dieron paso a los criterios definidos por la OCDE para definir la eficacia de la ayuda al mismo tiempo que definieron políticas anticorrupción en los países no desarrollados y a estrategias para canalizar de mejor manera los recursos para fortalecer a las instituciones por parte de los países desarrollados. Una de las consecuencias más claras del nacimiento de esta gobernanza era la idea de que las políticas de eficacia de la ayuda no tendrían resultados si no se incluían cambios en

otras políticas dentro de los donantes y receptores como en políticas de agricultura y comercial al mismo tiempo que se incluía al manejo de la ayuda como un área primordial en la política exterior de los países.

Desde el año 2000 hasta el 2005 la ayuda oficial para el desarrollo se fortaleció y repuntó basada en la nueva gobernanza creada, sin embargo, estos recursos estuvieron invertidos en mayor medida al alivio de la deuda y ayuda humanitaria en emergencias no a un desarrollo sostenible como el que se había definido como objetivo.

En términos generales y resumidos, los instrumentos internacionales que apoyaron a la definición de una nueva gobernanza de la cooperación internacional y dieron paso a políticas que pretendían aumentar la eficacia de la ayuda son: el Consenso de Monterrey (2002) y continua con la Declaración sobre la Armonización de la prácticas de los donantes tradicionales en el I Foro de Alto Nivel llevado a cabo en Roma en el año 2003, la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda en el II Foro de Alto Nivel (2005), el Programa de Acción de Accra para profundizar y acelerar los principios de la Declaración de París en el III Foro de Alto Nivel realizado en el año 2008 y terminando con el IV Foro de Alto Nivel de Busan en el año 2011 en donde se analizó el camino recorrido y se incluyen temas emergentes como son la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular(CTr) (Tres 2012, 1). Estos instrumentos respondían a que el sistema de cooperación que se encontraba atravesando una situación difícil sobre todo por la ausencia de políticas claras y directrices que pudieran ser compartidas por los gobiernos, las ONGs y los organismos internacionales (Unceta 2003,190).

2.3. La gobernanza de la ayuda oficial para el desarrollo

La división donantes receptor, la existencia de organizaciones que regulan la ayuda oficial para el desarrollo y la búsqueda de una mayor eficacia pone al frente una serie de interrogantes sobre que se puede incluir dentro de ayuda oficial para el desarrollo, qué características tiene un país donante y cuáles un país receptor, en qué medida debe ayudar el Norte al Sur, cómo dividir esta “responsabilidad” de ayuda entre los países del norte y cómo se puede medir la calidad o eficiencia de esta ayuda. Estas preguntas se han ido respondiendo poco a poco en base a las políticas que han tomado los países desarrollados sobre la ayuda oficial para el desarrollo.

Muchas de estas interrogantes que fueron discutidas en la época postguerra crean un imaginario sobre la Cooperación Norte-Sur siempre en el seno de dos instituciones: El Banco Mundial y la OCDE sobre todo el Comité de Asistencia al Desarrollo confirmado por los mayores donantes del Norte y como ya hemos visto esta institución se posiciona como la madre de la gobernanza de la cooperación internacional y en las siguientes décadas de la eficacia de la ayuda (Bracho 2014, 102).

En marzo del 2005, se da paso a la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda, esta declaración significa para muchos un cambio radical en el paradigma de corresponsabilidad dentro de la cooperación internacional y define, además, la idea de una nueva relación receptor-donantes que desde ese momento se concibe como una relación de socios. Con el objetivo de dejar de lado la subjetividad del criterio de selectividad de acuerdo con las ideologías, se define la necesidad de seguir principios de doble cumplimiento en la cooperación internacional, estos principios son la apropiación, la alineación, la armonización, la corresponsabilidad y la gestión por resultados (Sanahuja, 2014).

Los principios definidos, precisan, en términos teóricos, ideas claras de cómo la ayuda oficial para el desarrollo podrá tener mayor coherencia en el desarrollo de los países que requieran de esta ayuda por lo que los mismos tenían como meta para ser cumplidos el año 2010 si se buscaba incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza en los países no desarrollados y acelerar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

La apropiación en donde se insta a los países en desarrollo a ejercer liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo incluyendo la coordinación de acciones con las agencias de los países donantes. El principio de alineación es un llamado a los países donantes para que basen su apoyo en las estrategias nacionales de desarrollo definidas por los países receptores respetando sus instituciones, procedimientos y políticas. Estos principios dan paso a la armonización en donde se insta a los países donantes a armonizar sus acciones para que puedan ser más transparentes y efectivas de forma colectiva dejando ver una verdadera gestión por resultados en donde todos los países tomarán decisiones en relación a la administración de sus recursos en función a los resultados y bajo un principio final de mutua responsabilidad y rendición de cuentas

que permita a los países donantes asumir la responsabilidad por los resultados alcanzados en los países receptores y que rindan cuentas de los mismos siendo corresponsables de la toma de decisiones y la administración (Webber 2011, 28).

El principio detrás de la Declaración es la idea de la "propiedad nacional" definida como la suposición de que los gobiernos receptores estarán más interesados en hacer un buen uso de la ayuda extranjera que reciben si se les permite utilizarlos en las prioridades de desarrollo que ellos mismos han definido. Sin embargo, este principio, para el momento en que se empieza la implementación de la declaración, es un objetivo al que se debe aspirar, no un hecho. Detrás de cumplir este objetivo se debe reconocer que exista una relación de confianza entre los donantes y los países receptoras, confianza que para muchos es claro que no existe dado el poco apoyo desde los países no alineados y los países emergentes a esta Declaración y las políticas definidas en la misma (Hyden 2008, 259).

Dentro de los principios se definen metas a ser cumplidas, metas que exigen la inclusión del desarrollo en las prioridades de los gobiernos no desarrollados por ejemplo definiendo la necesidad de que definan políticas de desarrollo que incluya la asignación de presupuesto al mismo tiempo que define la necesidad de que los países desarrollados se alineen con esta política y las prioridades definidas por los países receptores de ayuda y no con sus intereses.

En realidad, los principios de confianza y la responsabilidad mutua solo podrían ser alcanzados bajo una atmósfera de diálogo abierto y cercano entre los donantes y los receptores en donde se confronten cuestiones de poder e incluso de gobernanza interna que en muchas ocasiones no es aceptada por los países donantes sino que más bien es sugerida por ellos lejos de los intereses de los receptores, esta podría ser la razón, para algunos estudiosos, por la que la Declaración de París no tuvo éxito además de utilizar prácticas viejas en un nuevo contexto, contexto en el cual los países de la OCDE ya no son los únicos actores de la cooperación para el desarrollo y en donde la ayuda tampoco es la actividad económica dominante ya que el comercio y la inversión adquieren mayor importancia. La nueva gobernanza de la cooperación debía prever que el CAD ya no puede evaluar a sus socios de acuerdo a indicadores y objetivos cumplidos, sino que debe

cumplir un papel mucho más activo en un proceso político en el que los temas del desarrollo y la política están estrechamente entrelazados (Hyden 2008, 260).

La visión que muchas personas y líderes tenían sobre la Declaración era que buscaba solucionar problemas básicos del sistema de ayuda como por ejemplo, superar las dificultades de la proliferación y superposición de donantes y proyectos así como la falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas de parte no solo de los receptores sino de los donantes y la fragmentación del accionar de los donantes debido a la tendencia a la “unilateralidad” por parte de los donantes en materia de definición de áreas prioritarias de la ayuda (Majdalan 2013, 8).

La Declaración de París pretende apelar a las buenas prácticas y experiencias de la cooperación internacional y sobre todo de los donantes y los países desarrollados para racionalizar los procesos y modalidades de la ayuda siendo acogida de esta forma por 60 países en desarrollo, 30 países donantes y más de 30 agencias multilaterales de cooperación sin embargo el verdadero logro de la Declaración fue regresar al CAD a la palestra internacional después de años de inactividades pero sobre todo de un accionar no reconocido y nada influyente en el sistema internacional y la cooperación (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016, 88).

La Declaración de París, además, adolece de varios vacíos en su concepción, en primer lugar, da énfasis al Estado como actor del sistema de la ayuda dejando a un lado a la sociedad civil y esta centralidad del Estado se presenta como riesgo ya que existe la posibilidad de dejar afuera de los ámbitos de diseño y evaluación de los programas de ayudas a actores clave como son las organizaciones de la sociedad civil; el segundo lugar, la Declaración, si bien reconoce la existencia de estados débiles, expresa una visión tecnocrática y uniforme del Estado presumiendo que siempre busca el bien común lo cual ha quedado claro en varios casos que no siempre se cumple.

En tercer lugar, la idea de corresponsabilidad planteada en la Declaración si bien da un reconocimiento a los países receptores esto no supone que se acaben las asimetrías históricas en la relación entre donantes y receptores lo que se muestra en que la definición de la ayuda a

ciertos países vienen dada por una decisión discrecional, unilateral, y basada en los intereses de los países desarrollados y; como cuarto punto, el aislamiento de estas políticas de cooperación respecto de otras políticas como por ejemplo las relacionadas con comercio exterior o deuda pública que forman parte neurálgica del desarrollo de un estado (Majdalan 2013, 9-10).

Las buenas intenciones definidas en París se han diluido dejando de lado debates importantes para el sistema internacional y la arquitectura de la ayuda por ejemplo la coherencia de las políticas para el desarrollo, las condicionalidades presentes en la definición de receptores de la ayuda de la CAD dejando como resultado de la Declaración solo la adopción de medidas tecnocráticas y estudio de monitoreo sobre la eficacia de la ayuda ya existente y sobre todo, no tomando en cuenta las necesidades de los países no desarrollados y de los nuevos donantes que para ese momentos ya se encontraban defendiendo nuevas formas de cooperación (Webber 2011, 29).

A pesar de la amplia aceptación de la declaración de París por parte de los países y de que cuenta con una hoja de ruta definida y objetivos específicos que debían ser medidos por medio de indicadores, los informes de evaluación coincidieron en enfatizar que no se habían cumplido los objetivos y que existían obstáculos para su cumplimiento, estos informes fueron presentados en el año 2010 dando paso a nuevas reuniones de debate sobre la eficacia de la ayuda (Malacalza 2009, 93).

El problema del cumplimiento de la Declaración de París se ve empañada también en el año 2008 con la crisis económica que afecta a los países desarrollados como Estados Unidos y Europa y que pone en debate la posibilidad de cumplir con los objetivos definidos en cuanto a la inversión en ayuda de estos países y la posibilidad de seguir definiendo a estos países como los mayores donantes.

Con el objetivo de revisar los avances de la Declaración de Paris y los objetivos planteados hasta el 2011, se lleva a cabo en III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la ayuda en la ciudad de Accra en Ghana. El instrumento definido previo al foro para revisar los avances se centraba en el análisis de informes de seguimiento de la eficacia de la ayuda sin embargo un tema coyuntural

termino siendo la principal arista de discusión. La razón del cambio es la presentación de un tema coyuntural a nivel mundial, los profundos cambios en las relaciones entre el Norte y el Sur y la solicitud de varios actores como las organizaciones de la sociedad que sentían que la reunión de París los había dejado fuera de la gobernanza de la cooperación internacional. Esta realidad coyuntural permitió entonces dar paso a una renegociación de la gobernanza global de la ayuda y centrar el debate en temas políticos.

El resultado de la reunión fue un proceso de negociación basado en relaciones de poder cambiantes. El Sur toma protagonismo y presenta resultados del cambio dentro de sus sistemas internos para dar seguimiento a la eficacia de la ayuda sin embargo presenta una posición firme de que los estados donantes no habían tenido el mismo avance en las responsabilidades que debían cumplir. Sin embargo, el mayor cambio en el contexto de ascenso de los países del sur se devela una lógica aún más compleja que incluye la aparición de nuevos donantes desde el mismo sur lo que permite que los líderes de los países socios reconozcan la necesidad de pensar a la ayuda oficial no bajo una idea de dependencia sino como un tema de compromiso

Al pensar en los puntos principales de debate en ACCRA, se definen temas que fueron las banderas de los países del Sur en la reunión “la predictibilidad a medio plazo, control nacional sobre la cooperación técnica, reducción significativa de las condicionalidades, uso creciente de los sistemas nacionales, un enfoque innovador de la cooperación Sur-Sur (basado en el principio de la no injerencia en los asuntos nacionales) y mecanismos más fuertes para la responsabilidad mutua” (Schulz 2008, 2).

Los principales cambios de ACCRA frente a París, pueden ser resumidos en los cambios de los principios en donde: bajo el principio de apropiación, se pide que las políticas de desarrollo de los países sean más inclusivas y que incluyan la participación de varios actores nacionales y que los donantes se comprometen a fortalecer las capacidades de estos actores del desarrollo para que estas políticas sean coherentes con el sistema internacional; bajo el principios de alineación, se prioriza el flujo de fondos manejado a través de los sistemas nacionales; bajo el concepto de gestión orientada a resultados el principal objetivo que es lograr que las estadísticas recolectadas se mantengan de una forma agregada y de acuerdo a las diferencias de edad y género para

cumplir con el mandato de implementar la ayuda para la eficacia dentro de los enfoque de derechos humanos, género y edad y para finalizar, la responsabilidad mutua llama a reforzar el control en cuanto a las finanzas y flujos de la ayuda por lo que se crea la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda cuyo objetivo era mejorar la rendición de cuentas con transparencia (Schulz 2008, 3).

Es importante, además, definir un concepto acuñado por primera vez en Busan en el año 2011 en donde se habla de la necesidad de una participación más activa de los otros en la distribución de la ayuda, afirmación que busca incluir a los BRICS, con quienes la OCDE tiene su estrategia de cooperación reforzada desde 2007, en un intento de introducirlos en la misma disciplina acuñada por la OCDE. En Busán, el diálogo político pareció ser más importante que cualquier debate sobre eficacia o desarrollo y por lo tanto salió reforzado con la creación de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo incluyendo en la misma lógica de la eficacia de la ayuda a los llamados donantes emergentes (Domínguez 2013, 36).

Sin embargo, la búsqueda de incluir a los países emergentes en la gobernanza de la cooperación internacional no dio sus frutos como se esperaba ya que países como China, Brasil e India dieron una negativa a unirse al grupo de los mayores donantes alejando a estos países de las negociaciones y reuniones permanentes de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo y por lo tanto dejando por fuera de la misma a los mayores representantes de las Cooperación Sur- Sur. Los países emergentes que lideraron la representación de la CSS si bien asistieron a varias cumbres sobre el debate de la eficacia de la ayuda, se desentendieron de una representación directa al definir que lo que se buscaba en dicho comité, era solamente compartir las normas y los estándares del CAD lo que deteriora no solo el accionar sino la imagen de quienes buscan liderar la CSS (Domínguez 2013, 37).

Varias de las consecuencia de la idea de la eficacia de la ayuda dieron como resultados otras conclusiones subyacentes y al mismo tiempo primordiales en la gobernanza de la cooperación como son: la securitización de la cooperación internacional tomando en cuenta que los países como Irak y Afganistán fueron los mayores receptores de ayuda como consecuencia de varias políticas de apoyo a la deuda obviamente por su historia con Estados Unidos, es decir, se buscaba

un objetivo de seguridad y de lucha contra el terrorismo antes de que se busque cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio; reducido crecimiento a países con mayores necesidades como África Subsahariana dando como resultados que la tendencia a nivel internacional defina que en África a pesar de los esfuerzos cada vez habrá más pobres; mayor inversión en bienes públicos antes que en la implementación de programas y proyectos sociales (Sanahuja 2007, 87-88).

Otras de las consecuencias de la aplicación de nuevas políticas en relación a la eficacia de la ayuda y que no han sido vistas como positivas incluyen, la idea de centralidad que da al estado dejando de lado a actores como las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil mostrando una idea limitada del desarrollo y la democracia; una visión tecnocrática del estado sin análisis en las diferencias entre instituciones y gobiernos y dejando una guía de institucionalidad en los estados; tensión entre la idea de condicionalidad y mutua rendición de cuentas ya que la idea de condicionalidad no retrocedió y la rendición de cuentas mutua era el principio menos cumplido alrededor del mundo; y la más preocupante de las preocupaciones de acuerdo a varios actores en centrarse en la ayuda oficial para el desarrollo dejando de lado nuevamente a nuevos actores pero sobre todo a áreas prioritarias para los países no desarrollados como la deuda y el comercio no tocando temas de debate céntrales y estructurales para la resolución de la pobreza alrededor del mundo (Sanahuja 2007, 100-101).

Todas las ideas sobre los intereses que se encuentran en juego en la OCDE y el CAD y el no funcionamiento de sus políticas se ven reforzadas por el hecho de los países emergentes y que son considerados como los nuevos donantes, como es el caso de China y Brasil, rechazan no solo el calificativo de donantes emergentes (como son calificados por el CAD) sino rechazan los mismos instrumentos en su totalidad pues los consideran guiados exclusivamente por los intereses de los países desarrollados (Bergamaschi y Soulé-Kohndou 2016, 90).

Los países no alineados luchan por lo que ellos han llamado la coherencia de políticas necesarias al hablar de desarrollo que permita superar un enfoque que se ha reducido a hablar de las necesidades de los países desarrollados como donantes y guardianes de viejos conceptos y etiquetas que no incluyen los intereses ni los nuevos actores de las relaciones internacionales. Los 20 años de creaciones de políticas, planes de acción, declaraciones y demás instrumentos

internacionales siguen dando como resultados incoherencias entre los discursos y el accionar. Los nuevos instrumentos, para los países emergentes, han supuesto nuevamente incoherencia de conceptos pero sobre todo, una forma de coaptar a los que la OCDE llama donantes emergentes que según sus propios cálculos han desplazado el mapa de la ayuda hacia sus países dando como resultados “un cambio estructural de significado histórico” ya que los países no miembros del CAD habrán pasado de contribuir el 38% del PIB mundial (en PPA) en 1990 al 57% en 2030 (Domínguez 2013, 33).

Para muchos, la ayuda oficial para el desarrollo está a punto de desaparecer y una de las principales razones es la falta de coherencia en sus políticas e instrumentos, llegando al final del auge de la ayuda oficial para el desarrollo ya que por primera vez desde 1997, la AOD disminuyó en 2011, y las perspectivas siguen disminuyendo por los problemas financieros y fiscales en los países donantes tradicionales. La Unión Europea es el mayor donante siendo su aportación 54 mil millones de euros (0,45 del PIB), seguida de EE.UU con 23 mil millones de euros (0,2\$ del PIB) (Domínguez 2013, 33).

Según datos del 2011, la ayuda de los países de la OCDE a los países no desarrollados cayó 2,7% en 2011 con respecto al año 2010. Si se toma como conjunto a los principales donantes, estos 34 países desembolsaron 102 mil millones de euros como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que equivale al 0,31% de su Producto Interno Bruto en 2011 (Sodepaz 2012, 1).

Según la OCDE en su informe anual, para el 2017 la ayuda externa de donantes oficiales ascendió a 146 mil millones de dólares disminuyendo un 0.6 % con respecto al 2016. Sin embargo, este monto incluye un 9,7% % que es invertido en programas de apoyo a refugiados es decir no sale de los países donantes y aunque la mayor parte de la AOD se otorga en donaciones, el monto relacionado con préstamos aumento un 13% en 2017 siendo para algunos donantes esta forma bilateral de préstamos casi el 40% de la AOD registrada. Hay que rescatar también que la ayuda humanitaria en el 2017 fue de 15.5 mil millones aumentando un 6.1% frente al año anterior, estos esfuerzos son llamados de costo plazo en vez de un desarrollo a mediano y largo plazo ha aumentado desde el año 2014 de 16% a 28% del total de ayuda oficial entregado por los donantes.

Entre otros datos, las subvenciones por alivio de la deuda sumaron 558 millones mientras que las contribuciones a organismos multilaterales representan alrededor del 30% de la AOD (este porcentaje se ha mantenido en la última década). Cabe recalcar que ninguno de los países latinoamericanos entra dentro de los mayores receptores y de hecho la región solo recibe el 6.3% de la AOD registrada en promedio en el año 2017.

Una de las críticas en relación a las cifras que se maneja dentro de AOD es que no todo el dinero es entregado a los países en desarrollo como una forma de ayuda para sus políticas ya que dentro de las cifras se incluyen los costos administrativos por el manejo de los proyectos, costos de la ayuda a programas de refugiados que se queda en el mismo país donante y el siempre alto porcentaje destinado a los préstamos y organismos multilaterales que son entregados a los países que cumple con las exigencias económicas solicitadas para garantizar su pago a futuro siguiendo las recetas del FMI y BM.

La idea de poder dentro de los instrumentos internacionales de la cooperación para el desarrollo también ha sido puesta bajo debate. La idea que se posiciona de la relación entre donantes y receptor no como una relación vertical sino horizontal conlleva consigo implicaciones en el manejo del poder externo e interno. La idea de la asociación está destinada a facilitar la movilización y el compromiso con los objetivos globales de desarrollo desde todos los países. En esta perspectiva, el poder de los países donantes se ve destinado a habilitar la búsqueda de los objetivos de desarrollo globales por parte de las instituciones socio-gubernamentales lo que se vuelve evidente en el apoyo presupuestario directo. Por otro lado, al dar más voz a los países socios se elimina el posicionamiento y el mandato directo de la ayuda extranjera para los receptores esperando que estos puedan asumir compromisos de política a largo plazo (políticas ya definidas según la prioridad global con los objetivos de desarrollo globales) y, por lo tanto, ser más eficaces en la consecución de los objetivos de desarrollo. Sin embargo, este compromiso por cumplir objetivos de desarrollo globales y por controlar los recursos de ayuda externa tiene implicaciones para las relaciones de poder dentro del estado, así como entre el estado y la sociedad civil (Hyden 2008, 268) dando pie a críticas también por parte de las organizaciones de la sociedad civil y las represalias que varias organizaciones no gubernamentales recibieron por

parte de gobiernos de los países que incluso defendieron la idea de expulsión de las mismas en casos en los que no se alineaban con su política interna.

El sistema internacional de ayuda que canaliza los flujos de la ayuda oficial para el desarrollo sigue sufriendo los mismos problemas que al crearse la OCDE, por un lado está sometido a tensiones derivadas de las dudas existentes sobre la eficacia, eficacia que no ha sido comprobada a pesar de los múltiples instrumentos, la creación de la nueva CSS y la infinidad de estudios y enfoques desarrollados; la cada vez menor disponibilidad de fondos debido a las crisis financieras que viven los principales donantes y para finalizar la problemática de la propia identidad de la cooperación en relación a los retos que no ha logrado cumplir en base a sus objetivos de desarrollo y las discusiones sobre los cambios operados en las relaciones económicas internacionales que ha dado pie a nuevas dinámicas de desarrollo en los países pero sobre todo el mal manejo de las dicotomías entre los donantes y los receptores incluyendo a nuevos actores como son los países emergentes y en el caso de América Latina los gobiernos progresistas.

Por otro lado, el debate más profundo sigue buscando la atención de los estudiosos de la cooperación y está relacionado con la necesidad de ampliar el campo del debate sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo y ampliar el análisis de la cadena de la ayuda es decir debatir sobre el mismo concepto de desarrollo y como este está siendo medido y planteado a los países así como en análisis de la construcción de los discursos del desarrollo planteado por los países donantes y quienes hasta ahora han definido las pautas del accionar del sistema de ayuda oficial (Unceta 2012, 804).

El sistema de ayuda internacional se ve limitado, desde esta óptica, por problemas más grandes que la eficacia de la ayuda y se tratan de la misma naturaleza de este. La coherencia de las políticas por ejemplo es un elemento analizado por autores como Alonso y Fitzgerald, Olivie y Sorroza, Roodman y Prieto, entre otros; quienes solicitan repensar los propios instrumentos que se han usado para la financiación del desarrollo y que incluyan nuevos debates sobre la fiscalización internacional de los mismos, pero sobre todo que incluyan el debate sobre la provisión de los bienes públicos globales.

Desde este punto de partida se pone en duda la misma gobernanza del sistema de ayuda debido a la descoordinación de políticas ya que dan como resultado actuaciones contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados que puede acabar con cualquier logro de la ayuda oficial para el desarrollo y la búsqueda por su eficacia. La solución, para algunos autores radica entonces en el análisis de la ayuda oficial para el desarrollo desde un enfoque más amplio que contemple la coordinación de políticas y la misma reorganización del sistema financiero internacional (Unceta 2012, 805).

Estas ideas se encuentran más relacionadas con las que han sido defendidas por los países no alineados y por varios gobiernos latinoamericanos llamados progresistas que han puesto en duda no solo la eficacia de la ayuda sino el mismo sistema y de por sí la dependencia que puede crear la cooperación internacional sin embargo, muchos de estos países se han unido y han aplicado y hasta definido como bandera de su política pública a los instrumentos definidos en torno a la eficacia de la ayuda como es el caso de Ecuador.

A pesar de la existencia de grupos de países que han abogado y liderado por la presencia y priorización de nuevos modelos de cooperación y la identificación de nuevos actores primordiales para el desarrollo y la cooperación internacional como es el caso de los países no alineados y que han posicionado sus ideas llevan en la palestra del debate internacional varias décadas, solo se define la importancia de estos nuevos modelos de cooperación con el crecimiento económico y la importancia de países como los BRICS en el abanderamiento de estas nuevas posiciones. Sin embargo, es importante reconocer que estos movimientos ya sean en América Latina o en otras regiones, no cuentan con una gobernanza propia ni con políticas que permitan armonizar su accionar. Muchos críticos defienden que la CSS se maneja bajo la misma lógica que la Cooperación clásica y que no ha logrado posicionarse ni teórica ni de manera práctica como importante en el sistema de ayuda.

2.4. Nuevas ideas de desarrollo y cooperación

Las nuevas ideas de desarrollo y de cooperación entre países del Sur tienen su inicio en el auge de la descolonización y arrancan en la primera conferencia alternativa de líderes de naciones del llamado Tercer Mundo llevada a cabo en Bandung en abril de 1955. Esta cumbre nació con un

espíritu para animar proyectos entre los países no desarrollados, pero sobre todo definir agendas concretas para contrarrestar las acciones opresoras del colonialismo, racismo y el mundo bipolar. Si bien esta cumbre no deja de demandar ayuda de los países desarrollados propone crear nuevas relaciones horizontales entre iguales en donde la soberanía, la no injerencia y la no condicionalidad sean los pilares fundamentales (Bracho 2014, 97).

Bajo esta narrativa toman fuerza en los años 70 la realización de cumbres para definir agendas de cooperación técnica como la de Buenos Aires y económica como la de Caracas entre países del Sur sin embargo estas siguientes cumbres serían auspiciadas por los órganos de las Naciones Unidas y aunque los países en desarrollo tienen mayoría siguen tomando decisiones bajo instituciones internacionales que no en todos los casos defienden sus intereses.

Las dicotomías sobre la existencia de cooperación Norte-Sur y la existencia de Cooperación Sur-Sur podrían no responder a una realidad específica como es la necesidad de países emergentes que no han entrado aún a los donantes de la ayuda oficial para el desarrollo pero que han tratado de proveer de ideas sobre su creciente cooperación al debate técnico, una muestra de ello es el proceso de Delhi en donde los “proveedores” de cooperación Sur buscaron juntarse para dar más herramientas a esta cooperación pero fueron desarticulados al encontrar el freno de la ONU al definirlos no como proveedores sino socios y a coaptar la creación de gobernanza para la Cooperación Sur-Sur (Bracho 2014, 105).

La AOD ha buscado anclar los pocos conceptos desarrollados en un primer momento por la Cooperación Sur-Sur a los ya definidos por su lógica de trabajo buscando incluir a los países emergentes en la contabilización y gobernanza de la AOD sin embargo temas claves como el hecho de que en su naturaleza la cooperación Sur-Sur no constituía ningún tipo de responsabilidad sino mera voluntad y solidaridad han hecho que los países donantes de Sur no logren entrar en la lógica de captación llevada a cabo por la AOD (Bracho 2014, 110).

Por varios de los hechos definidos la idea primaria de Bandung de tener relaciones horizontales no ha podido ser una realidad y aunque la AOD ha captado muchos de los conceptos definidos

por los países del tercer mundo siempre se ha hecho bajo los mismos principios, conceptos, ideologías y prácticas que en un primer momento se quisieron cambiar.

En la aplicación, la realidad de la Cooperación Sur-Sur es que es predominantemente técnica (90% aproximadamente) incluyendo en el otro 10% préstamos con menos riesgo de crear deuda insostenible con concesiones favorables, se adapta a las necesidades de los países receptores y muchas veces apoya a fortalecer los presupuestos nacionales pero sobre todo esta cooperación es definida como más flexible ya que no cuenta con condiciones en materia de políticas que se deben seguir para recibirla y muchas veces los donantes se adaptan a los procesos de los receptores en lugar de crear engorrosos procesos de calificación y condicionalidad para entregar la ayuda (Ayllón 2010, 3).

Bajo estas ideas de la cooperación Sur-Sur y los planteamientos críticos a la gobernanza de la cooperación para el desarrollo se pueden incluir algunos puntos que deben ser analizados frente a los principales instrumentos que han dado forma a la arquitectura de la ayuda a nivel global. Empezamos con los objetivos de desarrollo del Milenio que para muchos es el inicio de una real gobernanza de la cooperación. Estos objetivos si bien tienen la potencialidad de definir metas conjuntas a nivel mundial para el desarrollo tienen dentro 3 grandes críticas desde la idea de una relación no vertical para el desarrollo.

En primer lugar, el desarrollo como lo ven los países del Sur es un proceso complejo que puede verse simplificada en la consecución de metas que podrían lograrse sin un verdadero cambio en un país, pero sobre todo sin las ideas que le darían sostenibilidad como es la redistribución de la riqueza, el respeto cultural y el respeto a un orden democrático popular. La segunda es que muchas de las metas provistas han sido definidas desde la idea de la oferta de desarrollo y vistas como metas concretas, pero sin sus interrelaciones por ejemplo la necesidad de trabajo en mejorar o aumentar el acceso a educación necesita un debate sobre la calidad del empleo, debate que entra justamente dentro de los temas críticos al acceder a préstamos de los donantes oficiales (Rodríguez 2005, 19).

La Declaración de París, si bien busca disminuir la condicionalidad y las relaciones verticales entre donante receptor en realidad conlleva problemas e ideas no compatibles con las ideas planteadas por los países del cono sur como el hecho de que plantea una visión ideal del estado en donde parece existir el estado ejemplar que se acomodan más a la imagen-objetivo de los donantes que a la realidad. Además, la condicionalidad que se busca disminuir con la Declaración no se puede lograr por mera voluntad cuando de por sí la AOD se da entre países asimétricos por otra parte los indicadores definidos en la Declaración se basan en parámetros creados por los estados donantes, muchos siguiendo políticas del Banco Mundial ampliando la condicionalidad a las medidas ya aplicadas de forma previa para la condonación de deuda “En palabras de Alison van Rooy, analista senior de la cooperación canadiense, el mensaje de los donantes sería haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran” (Sanahuja 2007, 100)

2.5. América Latina, su autonomía y la cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur tiene su base en la misma idea de la división entre el Norte y el Sur en el mundo sin embargo busca visualizar las relaciones de solidaridad que pueden darse entre los países no desarrollados bajo una concepción más política que técnica, pero con la idea de que estos actos son voluntarios y no siguen las mismas lógicas ni marcos de condicionalidad que sigue la ayuda oficial para el desarrollo (Bracho 2014, 95).

La Cooperación Sur-Sur si bien nace en la década de los 60 por prácticas de los países de asiáticos y tiene la definición de sus principios y valores en Bandung, es bajo el pensamiento de América Latina que resurge en la búsqueda de ideas más claras y sucede bajo ideas de integración regional y de implementar una política exterior autónoma liderada por presidentes llamados progresistas en varios países latinoamericanos. Este nuevo resurgimiento se da en la búsqueda de activar un diálogo político entre países en desarrollo que buscaban llamar la atención sobre todo por las asimetrías económicas a nivel internacional (Ayllón 2010, 2).

Esta cooperación Sur-Sur pero sobre todo este llamado de atención a las asimetrías internacionales se crea en la base de la “no interferencia en asuntos internos, igualdad entre

países socios en desarrollo y respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural e identidad y contenido local” (Ayllón 2010, 2).

Es por esto que este nuevo modelo de cooperación ha sido visto como una modalidad cooperativa que no solo busca que las relaciones bilaterales entre los países del Cono Sur sean mejores, sino que tiene como objetivo primordial formar coaliciones en los foros multilaterales para incrementar el poder de negociación de los países del Sur siendo una herramienta de política exterior autónoma para América Latina, por lo tanto, busca también generar mayores niveles de cohesión internacional que no solo viene dada por aceptar, promover o incluir parte de los principios en la gobernanza de la eficacia de la ayuda sino aceptar el componente político que conlleva buscando una reivindicación e incluyendo espacios de denuncia de las condiciones económicas que discriminan a los países no desarrollados y que siguen estructuras de poder internacionales que no dejan que los países del Sur logren su propio desarrollo. Aceptar esta posición de los países del sur distorsionaría y restaría coherencia a las políticas de desarrollo que han aceptado los países del CAD/OCDE (Ayllón 2010, 3).

Si queremos analizar varias de las premisas de la cooperación Sur- Sur y de las ideas de los no alineados al unirse por un desarrollo más equitativo podemos definir algunas que no han sido debatidas ni incorporadas en las políticas de la AOD como son: Mejor adaptación a las necesidades de los países involucrados, diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación, reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda, mayor sensibilidad a contextos específicos, empleo más amplio de recursos locales y la generación de más elementos de apropiación, favorecer procesos de aprendizaje recíproco, no imposición de condiciones en función de su carácter horizontal y responder a un modelo de desarrollo que busca soluciones basadas en políticas y experiencias demostradas en el Sur, priorizando el intercambio de ideas, conocimientos y técnicas. Estas características no han sido incluidas en la gobernanza de la cooperación internacional y en algunos casos, como es el caso de romper monopolios, está lejos de entrar en el debate de la OCDE.

En realidad los países latinoamericanos y en si los países en vías de desarrollo lo que buscaban al plantear nuevas formas de cooperación no se limita a conceptos como la apropiación, la

alineación y la armonización incluidos en la Declaración de París sino buscan ideas más profundas como la horizontalidad entendida como la relación de asocio voluntaria sin concesiones que deban cumplirse para recibir la ayuda, el consenso en marcos de negociación igual sobre la implementación de la ayuda y la equidad en cuanto a los beneficios, costos y posibilidades (Ayllón 2010, 5).

Schulz, 2009 si bien reconoce a América Latina como una de las zonas en donde la Cooperación Sur-Sur y la confrontación a ideas del Norte en los años 2000 en adelante tiene gran fortaleza define como una de las deudas justamente un debate más drástico sobre la gobernanza de la ayuda oficial para el desarrollo incluyendo París, Busán y ACCRA y poner mayor énfasis en las necesidades de cambio del status quo global.

Hay que reconocer que el CAD y la OCDE es un grupo reducido de países donantes que toman decisiones sobre la gestión de la cooperación mientras los receptores toman un papel pasivo dependiendo y subordinándose a las decisiones de los donantes además de siguiendo sus directrices y es importante en este punto definir que la gobernanza de la eficacia de la ayuda nace de una creciente preocupación de la AOD por los países emergentes que estaban incrementando su flujo de cooperación y en busca de dar la imagen de incluir principios de la Cooperación Horizontal pero con el objetivo de seguir siendo quienes definan políticas, reglas, condiciones e instituciones internacionales. El Ecuador, como otros países latinoamericanos aceptaron esta nueva condicionalidad definida por las políticas de eficacia de la ayuda a pesar de su lucha por una política exterior autónoma, un mayor acercamiento regional y la definición de gobierno que proclamaban no seguir las recetas de las instituciones de Breton Woods.

A pesar el interés de los países del Sur en crear nueva gobernanza sobre cooperación internacional y posicionar en su discurso la necesidad de repensar la cooperación como un proceso entre iguales y sin condicionamientos y de los cuestionamientos frente a las ideas planteadas en los foros tradicionales de cooperación como el planteamientos de los objetivos de desarrollo mundiales o los instrumentos de eficacia para la ayuda, este cuestionamiento no camina a un rechazo de estos instrumentos o al debate de las modalidad usadas para AOD como es el caso de los créditos sino que más bien en los países se acoge estos instrumentos y prácticas

al mismo tiempo que se instaura una idea de una posible cooperación más equitativa por lo que no camina la idea de desarrollar una nueva forma de relacionamiento entre socios lejos de las instituciones poderosas.

La misma cooperación Sur-Sur que como veremos es priorizada por el Ecuador en su política exterior no logra desarrollar de forma clara sus planteamientos y los países que la priorizan no desarrollan las herramientas para dar forma a una nueva gobernanza o una mirada política, técnica y sostenible de la este, sino que termina, en parte, siendo arrastrada por los mismos mecanismos, indicadores y estrategia usada dentro de a cooperación tradicional. En el caso de Ecuador, el país incluso es reconocido por el uso de los instrumentos internacionales diseñados por las instituciones y países que por medio del discurso autónomo incluso pone en duda y de los cuales busca alejarse.

Capítulo 3

La decisión de Ecuador de acoger los instrumentos internacionales de la OCDE sobre cooperación internacional y su inclusión en políticas públicas: intereses y contradicciones

El presente capítulo busca identificar los intereses y las contradicciones dentro de la decisión de Ecuador de crear política pública de cooperación internacional basada en los instrumentos internacionales de la OCDE a pesar del objetivo central de dar soberanía a la Agenda de cooperación internacional del Ecuador. Para lo cual el capítulo iniciará con un análisis del contexto del Ecuador en la década en la que gobernó Rafael Correa.

En un segundo momento se presentará una reseña de la política exterior de Ecuador en la década que se estudia para de forma posterior adentrarnos en la política pública definida para la cooperación internacional con el objetivo de entender la forma en la que el Ecuador incluye a los instrumentos internacionales de la OCDE en sus políticas públicas de cooperación internacional y finalizar con una análisis sobre si en realidad se construyó una política exterior autónoma en el país y los intereses contradicciones de haberse adherido a las políticas de eficacia de la ayuda.

Por medio este contenido, se pretende clarificar el punto de vista del gobierno ecuatoriano sobre los intereses que le llevaron a asumir la Declaración de París a pesar de todas las críticas de las que han sido objetivo los instrumentos definidos en esta gobernanza internacional de la cooperación y la contradicción que existe en el país sobre la adhesión a esta Declaración y su política exterior autónoma.

Este capítulo busca develar la realidad sobre las políticas exteriores que se llevaron a cabo bajo el liderazgo de Rafael Correa en Ecuador, uno de los líderes de la integración latinoamericana y de la construcción de un nuevo repunte de la idea de autonomía en la región sin embargo un liderazgo que conllevó contradicciones en su política pública y en el manejo de sus relaciones en la arena internacional.

3.1. Contexto del Ecuador

Rafael Correa Delgado llega a la presidencia de Ecuador en un contexto de crisis en el año 2006, y es reelecto de manera consecutiva en el 2009 y 2013 bajo una nueva constitución. Rafael Correa se presenta como un outsider de la política ecuatoriana, aunque había servido como Ministro de Economía en el gobierno de Alfredo Palacios sin embargo, contaba con el apoyo de movimientos de distintas tendencias políticas, identificados como de “izquierda”, mostrando descontento hacia la clase política tradicional ecuatoriana. Correa, además, busca acercarse a los sectores excluidos y vulnerables de la población ecuatoriana bajo la idea de lo que él llama la “Revolución Ciudadana”, que tenía como objetivo generar circunstancias materiales y políticas para mejorar las condiciones de vida de estos sectores (Díaz 2009, 4).

A partir del año 2008, Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa Delgado empieza una época de estabilidad democrática, pero al mismo momento, enfrenta un importante cambio en su modelo económico y social, dando paso a una mayor participación del Estado en la economía y el fomento de procesos participativos en la toma de decisión de políticas públicas además de convertirse en un estado garante de derechos y defender su autonomía frente a los países hegemónicos.

Dichos cambios se reflejan en la Constitución de la República en el 2008 y las políticas públicas que son adoptadas durante esta década de gobierno. Rafael Correa mantiene un discurso anti-establishment como indica Pachano (2016) no solo a nivel nacional frente a los grupos de poder sino también a nivel internacional en donde se alinea al discurso de Socialismo del Siglo XXI. Sin embargo, este discurso a nivel nacional está mantenido en la negociación con algunos poderes y el manejo de una imagen carismática que logró manejar una lógica hiperpresidencial en el país (Meléndez y Moncagatta 2017, 414).

El cambio político significó casi en la totalidad de la década que se estudia crecimiento económico en Ecuador. Según el Banco Central del Ecuador el crecimiento del país en el año 2010 de 3.6% con estimaciones futuras de crecimiento hasta en un 5% por año. En el mismo año, la mayor parte de ingresos tenía como fuente el petróleo, aunque se percibía un aumento en las cifras de los sectores no petroleros dando paso a un mayor crecimiento productivo. Este

crecimiento del país tuvo como consecuencia que Ecuador se convirtiera en un país de renta media alta debido a su ingreso per cápita posicionándose como el país número 77 entre 169 de acuerdo con su índice de desarrollo humano en el año 2010 (OEA 2011, 9).

Desde el año 2006 hasta el año 2016 el crecimiento promedio del PIB fue 1,5%, este porcentaje rebasa por mucho al 0.6% promedio de los 16 años precedentes. Este crecimiento vino acompañado de disminución en la tasa de pobreza, aumento del gasto público sobre todo en el área social, aumento en la tasa de matriculación en las escuelas, entre otros cambios.

A pesar de este crecimiento de la economía, se da simultáneamente un aumento de la deuda externa e interna del país que desde el año 2011 empieza una curva de aumento, creciendo aún más para finales del gobierno y siendo China el mayor acreedor de esta. En el año 2016 la baja en el precio del petróleo y la valorización del dólar en mercados internacionales anunciaba que el año tendría un balance negativo declarándose que la economía ecuatoriana estaba en recesión, una situación muy desfavorable tomando en cuenta que en el 2015 Ecuador había crecido 3,2% (Meléndez y Moncagatta 2017, 416).

Para autores como Basabe-Serrano la presidencia de Rafael Correa constituye un ejemplo claro de que en la política se deben distribuir recursos materiales y simbólicos usando la idea de que los aliados tienen el poder, aunque en realidad el poder sea del líder o se mantenga en el mismo lugar que estuvo en el pasado (Basabe-Serrano 2013, 169) esto parece ser el accionar del Ecuador a nivel interno y externo ya que a nivel internacional si bien Ecuador parecía uno de los países líderes de la oposición a los países hegemónicos y precursores de la integración regional y la cooperación Sur-Sur en realidad fue un accionar internacional basado en la decisión del líder del momento.

En el año 2008 bajo el primer mandato del presidente Correa, se crea una nueva constitución, instrumento que incluiría los lineamientos sobre política exterior y cooperación internacional pero también la concepción del Ecuador sobre el desarrollo. La Constitución se asemeja con las de Venezuela y Bolivia juntándose a los países que impulsan el “socialismo del siglo XXI” y marcada por un estatismo (Malamud y García 2009, 1). El mismo presidente Correa declaraba en

su discurso a la nación en el año 2009 la Constitución “permite superar el... el neoliberalismo” y “nos distancia de los nefastos paradigmas que hoy vemos fracasar a nivel planetario”.

En relación con la política exterior, según la nueva Constitución, el presidente es el encargado de “definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija” (Art. 171.12), al igual que de “velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado” (Art. 171.13) (Malamud y García 2009, 2).

3.2. Política Exterior del Ecuador en la década 2007-2017

Después de 10 años en los que Ecuador experimentó una inestabilidad política y mientras la política exterior dependía de quien se encuentre en el gobierno, la llegada de Rafael Correa dio lugar a un cambio de perspectiva siendo el principal objetivo hacer que Ecuador sea un Estado con un lugar propio en el mundo, rompiendo de esta manera con el statu quo preestablecido y protegiendo la soberanía nacional bajo la premisa de buscar el desarrollo interno del país (Lapeña y Czubala 2018, 173).

La política exterior de Rafael Correa, por lo tanto, quiso mantener una visión autónoma logrando por primera vez en el Ecuador impulsar una agenda proactiva en vez de reactivas, por ejemplo, fomentar la integración regional, defender temas relativos al cuidado y protección del medio ambiente, sostener una postura crítica frente a instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales. Estas posturas supusieron el distanciamiento de Estados Unidos reflejado en acciones como la finalización del acuerdo de uso de la base aérea de Manta, la expulsión de una embajadora y la suspensión de las actividades de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo) (Quiliconi, Rivera 2019, 5-9).

Como señalase en su discurso de aceptación del cargo de ministro de relaciones exteriores Ricardo Patiño (2010-2016), la revolución ciudadana desde sus inicios buscó transformar la política exterior del país desde dos principios: “la soberanía nacional y la dignidad del pueblo ecuatoriano” (Patiño, 2010).

Es importante reconocer que los países que se unieron a la ideología de Socialismo del Siglo XXI y que lideraron las nuevas labores de integración regional del Sur , dentro de estos países Ecuador, incluyeron dentro de sus Asambleas Constituyentes diversos tipos de autonomías de base territorial las mismas que tienen objetivos descoloniales pero sobre todo una idea clara de crear poder local (Preciado 2010, 1).

Como consecuencia, Ecuador hace del antiamericanismo uno de los ejes de su política exterior, por ejemplo, sustentando sus decisiones en argumentos relacionados siempre con la pérdida de soberanía sin embargo hay autores como Bonilla (2008) que argumentan que la política exterior de Ecuador es reactiva y poco lúcida para prestar atención a las necesidades sin existir una agenda ecuatoriana sino solamente reacciones frente a las políticas e iniciativas extranjeras sobre todo las que llegan desde Estados Unidos.

En términos de Política Exterior, Ecuador define un Plan Nacional (Planex 2020) para establecer consensos básicos de política exterior que deja un gran margen de acción al gobierno de turno. Este plan destaca dos puntos importantes: el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur por medio de la integración latinoamericana y en segundo lugar la integración regional como forma de construir nuevos ejes de negociación y sobre todo prescindir de los modelos de desarrollo de las instituciones de Bretton Woods (Enríquez 2011, 132).

Esta agenda además se define en siete ejes: a) la defensa de la soberanía; b) el multilateralismo activo; c) la integración latinoamericana; d) la diversificación de mercados internacionales y la cooperación Sur-Sur; e) la protección del medioambiente; f) la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, y g) la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal. Además, definiendo que la política exterior y la cooperación internacional buscan aunar esfuerzos para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, documentos programáticos del gobierno del presidente Correa. Estas ideas respetaban la consigna de defender la dignidad de la nación y la soberanía, bajo la cual se cobijó el presidente Correa desde el inicio de su mandato y que se configuró en la piedra angular de los discursos relacionados con política exterior (Zepeda y Egas 2011, 5-8).

Por otro lado, la personalidad de Rafael Correa, tomando en cuenta la figura hiperpresidencialista de la Constitución y los planes de política exterior parece ser un elemento determinante en la política exterior ecuatoriana ya que su carisma le permitió gestionar una política exterior acorde a sus lineamientos y deseos (Díaz 2009, 11).

De esta manera, la nueva política exterior debía buscar frenar la dependencia con los países que habían sido sus donantes principales y habían de alguna forma condicionado su recepción de ayuda y estrechar relaciones con los países de la región, sin embargo, si revisamos los datos de comercio, Estados Unidos y China aún se configuran como los principales socios de Ecuador. Estados Unidos aglutina el 53,6% de las exportaciones y el 42,3% de las importaciones totales, mientras que la República Popular China, representa el 59,7% de las importaciones y el 23,1% de las exportaciones totales del país andino con el continente asiático. En 2016 Ecuador exportó a Estados Unidos el 32,4% del volumen total e importó el 25,1%. Las exportaciones petroleras representaron el 51,8% (Lapeña y Sczubala 2018, 178).

El Ecuador, además, mantiene relaciones estrechas con organismos internacionales, la deuda externa del Ecuador, a diciembre de 2016, ascendió a 38.136,6 millones repartidos: 8.247,8 millones de dólares correspondieron a organismos internacionales de financiación como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento; 7.997,9 millones de dólares fueron préstamos gubernamentales y 8.844,6 restantes pertenecieron a entidades bancarias y financieras a lo que se suma la deuda privada del país, que sumó 7.801.972 millones de dólares (Lapeña y Sczubala 2018, 184).

Ecuador tiene deudas adquiridas con China, que a 2017 ascendía a 8.272,8 millones de dólares. El equivalente al 31,3% del total de su deuda. Siguiéndoles Estados Unidos con 54,7 millones de dólares y España con 300,1 millones de dólares (Lapeña y Sczubala 2018, 184).

Varias de estos créditos fueron negociados bajo la supuesta idea de ser cooperación internacional de forma bilateral con los ministerios e incluso varios de ellos no han logrado ser implementados

y han tenido que ser devueltos con más intereses de los definidos en un principio por no cumplir con las condiciones determinadas.²

3.3. La cooperación Internacional en Ecuador

El Ecuador ha sido considerado siempre como un país receptor de cooperación internacional, sin embargo, no es sino hasta la década de gobierno de Rafael Correa que la cooperación internacional llega a convertirse en una materia prioritaria en el manejo de la política exterior del país creándose mediante decreto ejecutivo la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) y posteriormente la Secretaría de Cooperación Internacional (SETECI) como un ente autónomo a la Cancillería y tomando a la Declaración de País como una de las bases para la evaluación de la ayuda oficial para el desarrollo en Ecuador (OEA 2011, 10).

La institucionalidad de la cooperación internacional en Ecuador ha cambiado de acuerdo con el contexto que ha vivido el país, la historia de esta institucionalidad comienza en los años 70. Para el año de 1974, bajo un gobierno militar, se crea por primera vez un ente relacionado con la Cooperación Internacional llamado el Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica. Las funciones atribuidas a esta institución son formular, coordinar y ejecutar políticas de cooperación no reembolsable incluyendo la no gubernamental bajo la lógica de un plan de desarrollo definido a ser cumplido hasta el año de 1977 el mismo que no fue evaluado ni cumplido por el cambio del gobierno militar en el año de 1976. Durante este periodo, los proyectos de cooperación priorizados fueron los relacionados con el crédito externo aprobados por instituciones gubernamentales que tenían ese mandato. Esta institucionalidad creada pierde importancia a partir del año de 1984 aunque aún cuenta con el mandato de calificar la cooperación técnica y económica según las prioridades de desarrollo definidas (OEA 2011, 10).

Esta configuración institucional cambiaría con cada uno de los gobiernos que llegaban al poder, cambiando el mandato de liderazgo del área de la cooperación internacional a instituciones gubernamentales relacionadas con la planificación del desarrollo en el país e incluso dejándolo bajo el accionar de instituciones responsables del manejo de las finanzas. Esto demuestra que el

² Palacios, Iván. Ex funcionario de la SETECI en entrevista con la autora, marzo 2021

Ecuador no ha logrado definir una política de estado de cooperación internacional quedando como una política del gobierno de turno.

Sin embargo, con la creación de la AGECI y SETECI los entrevistados coinciden que se logra posicionar a la cooperación como un tema prioritario y de alguna forma ordenar las políticas sobre la materia ya que las políticas previas no tuvieron claros lineamientos básicos como por ejemplo contar con la participación de los diferentes actores de la cooperación internacional y a los gobiernos locales que solo fueron tomados en cuenta en esta construcción institucional desde el gobierno de Rafael Correa.

El plan de gobierno de esta presidencia incluye la implementación de una llamada “revolución por la dignidad, soberanía e integración Latinoamericana” en donde se incluye la búsqueda de que Ecuador llegue a ocupar una posición soberana en las relaciones internacionales y sobre todo ante los organismos multilaterales para insertar al país de una forma estratégica en el nuevo orden mundial. Durante este nuevo periodo, la planificación vuelve a ser una prioridad de la gestión pública y define objetivos claros para la cooperación internacional que entra a Ecuador.

Este cambio encierra el manejo de la cooperación internacional bajo la tutela de la institución gubernamental encargada de los planes de desarrollo. La agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional tenía dentro de sus funciones el seguimiento y evaluación de todo el ciclo de la cooperación internacional incluyendo el seguimiento a programas y proyectos empezando a crear de esta forma lo que se consideró como una agenda soberana de cooperación internacional (OEA 2011, 11-12).

La AGECI termina cambiando su nombre y creando la SETECI incluyendo entre sus responsabilidades la aplicación de los principios de la cooperación de París y el seguimiento directo no solo a la ayuda oficial para el desarrollo sino al funcionamiento de todas las organizaciones no gubernamentales en el país y su alineamiento con las prioridades de desarrollo nacionales.

Después de la creación de la SETECI, el Ecuador se posicionó como un actor primordial en foros regionales de cooperación e incluso sus instrumentos de medición de la cooperación fueron tomados como una buena prácticas a nivel regional ya que se dio un trabajo de definir prioridades para los cooperantes de acuerdo a las necesidades del Ecuador como por ejemplo transferencia de tecnología y cambio de la matriz productiva sin embargo esto dejó de lado temas sociales y en ese momento fue que se dieron contradicciones con cooperantes y organismos que ya tenían sus prioridades.³

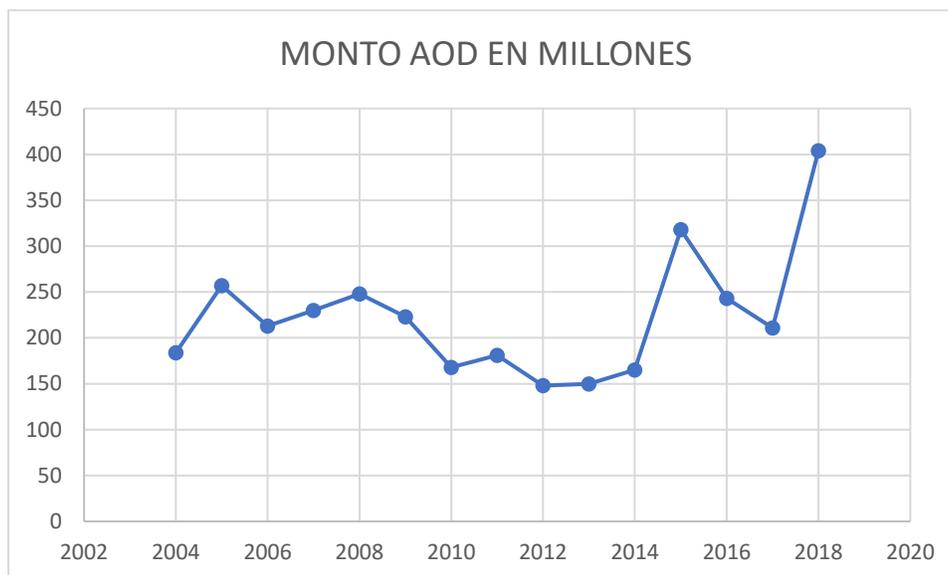
Esta inclusión de las políticas y el ser reconocido como un país en donde se utiliza los instrumentos de eficacia para la ayuda si pudo haber aumentado la credibilidad de los donantes en el país sin embargo no se compara con el aumento que hubo cuando el discurso dejó de ser confrontativo es decir cuando el presidente Correa salió del gobierno.⁴ En el Ecuador, el monto de cooperación internacional entre los años 2005-2009 llegó a los USD 214 millones de dólares, el mismo que representa el 1% del producto interno bruto nacional y el 6% del gasto público. Para el año 2009, España, la Unión Europea, Alemania, Estados Unidos, Japón y Bélgica fueron identificados como los principales donantes representando el 79% de los fondos de ayuda oficial desembolsados a nuestro país (OCDE 2011, 1).

Desde el año 2012, el Ecuador pasa a ser considerado por el Banco Mundial (BM) como un país de renta media alta por lo que desde la fecha los fondos recibidos en forma de AOD se reducen. Según el Banco Mundial, 2014 fue el último ejercicio en que Ecuador registró AOD en suma neta recibida que ascendía a 160.380.000 dólares, de los cuales 115 millones estaban relacionados con créditos no reembolsables y 70 millones con cooperación técnica. De acuerdo con el Banco Mundial los mayores oferentes fueron Estados Unidos con 32,3 millones, la Unión Europea con 22,8 millones, Alemania con 36,4 millones y Francia con 40,1 millones (Lapeña y SCzubala 2018, 185-186).

³ Montesdeoca, Gabriela. Especialista de monitoreo y evaluación de Cooperación Internacional En entrevista con la autora, septiembre 2020.

⁴ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020

Figura 3.1. Ayuda Oficial Neta para el desarrollo recibida



Fuente: OCDE

Dado el contexto económico del Ecuador a partir del año 2008, la cooperación sufre cambios al migrar su trabajo de un modelo de estado pasivo receptor a un estado soberano garante de derechos y que además se convierta en un actor protagónico en el desarrollo social. Este objetivo requería ajustes institucionales. A pesar de estos cambios, las instituciones relacionadas a la cooperación internacional han tenido que modificarse en base a las diferentes visiones de desarrollo de los tomadores de decisión más que alineados a una política exterior o una política de desarrollo (OEA 2011, 11).

Para el año 2013, según la SETECI, el Ecuador recibe al año unos 300 millones de dólares en ayuda externa siendo distribuida en dos rubros primordiales, el 30% de esos recursos corresponden a ONG's internacionales mientras que el 45% a cooperación bilateral (de gobierno a gobierno) dejando el resto de porcentaje a la ayuda que proviene de los organismos multilaterales (El Comercio 2013, 1).

Uno de los aspectos relacionados con la cooperación internacional en el Ecuador es los cambios en la planificación que incluye dentro de sus ejes centrales la gestión soberana y la creación de planes de desarrollo. Bajo este contexto se revisó la cooperación internacional recibida

empezando el proceso de impulsar una política que incluya al Ecuador como oferente, pero sobre todo que multiplique nexos Sur-Sur y cimiente la diversificación de relaciones exteriores. Estas transformaciones en las políticas de desarrollo también se reflejaron en la política pública creada para la Cooperación Internacional en donde se definía la necesidad de la gestión soberana de los recursos recibidos y la puesta en marcha de una política de Cooperación Sur-Sur (Ayllón 2014, 176.177).

El Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES,2009: 244) define que las políticas de cooperación deberán estar basadas en intercambios éticos y en condiciones que faciliten la construcción de relaciones simétricas entre iguales siendo un instrumento de política exterior que debe coincidir con las necesidades de la sociedad ecuatoriana por lo que el Estado tiene la obligación de conducir los recursos de la cooperación para el cumplimiento de sus objetivos y metas (SENPLADES 2013, 344).

Con estos lineamientos se buscaba garantizar el alineamiento de la cooperación con las nuevas orientaciones gubernamentales para lograr una “gestión soberana” de los recursos recibidos en la Cooperación Internacional No Reembolsable. Estos esfuerzos se basaron en cuatro ejes fundamentales:

1. Definir como principios rectores de las relaciones internacionales a la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad” (Idea definida en la Constitución Art 416)
2. Definir un sistema de monitoreo, control y registro de la información sobre cooperación para que los oferentes no negocien de forma directa con las instituciones públicas teniendo posibles consecuencias negativas como dispersión, fragmentación y falta de alineamiento de los proyectos.
3. Dar a los gobiernos autónomos locales la capacidad de gestionar la cooperación internacional para cumplir con sus competencias
4. Adoptar los acuerdos internacionales sobre eficacia y calidad de la cooperación en especial la Declaración de París (2005) que fue suscrita por Ecuador en 2009. De esta

manera, la cooperación internacional estaría obligada a seguir los principios de alineación, apropiación, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad (Ayllón 2014, 185).

De esta manera la cooperación internacional podría complementar los objetivos de desarrollo nacionales, algunas de las medidas operativas adoptadas fueron la creación del sistema nacional de planificación, de finanzas y de contratación públicas para seleccionar los proyectos, para centralizar los recursos financieros de los donantes en una cuenta única del Banco Central y para transparentar y reducir los costes en la ejecución de la cooperación.

Si bien estas medidas en un inicio apoya la institucionalización de la cooperación internacional manejándola de una forma central desde la SETECI y SENPLADES, una segunda etapa que coincidió con la crisis económica demostró que se trataba solo de una decisión temporal ya que la institucionalidad creada volvió a ser parte de un Ministerio y se dejó de lado su supuesto espacio estratégico dentro de la política exterior y el gran aporte que era para la consecución de los objetivos de desarrollo nacional como se había defendido en un primer momento.⁵

3.4. La adhesión de Ecuador a los instrumentos de la OCDE

Desde el año de 2009 comienza en el Ecuador un proceso de análisis de los beneficios de la adhesión de Ecuador a la Declaración de París, siendo el primer paso la creación de una Mesa de Diálogo Global la misma que tenía como objetivo validar una línea de base para los indicadores de la Declaración de París con la participación del estado y los principales cooperantes lo que demostraba el compromiso del Ecuador de alinear la cooperación con los principios de la agenda de Eficacia (OEA 2011, 12).

Ecuador se adhirió a la Declaración de París en octubre de 2009 como parte de una decisión tomada en el marco de su participación en la Comunidad Andina de Naciones, dentro de la misma decisión se incluye parte de los intereses que llevaron a los países miembros de la CAN a alinearse a los principios de París. Dos de las consideraciones del preámbulo incluyen

⁵ Montesdeoca, Gabriela. Especialista de monitoreo y evaluación de Cooperación Internacional En entrevista con la autora, septiembre 2020.

afirmaciones relacionadas con la necesidad de aumentar los fondos de cooperación como base para el cumplimiento de los objetivos de la cooperación internacional al mencionar que: (1) la declaración reconoce la necesidad de aumentar no solo la eficacia de la ayuda sino también el volumen de la ayuda para cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio y, (2) que uno de los objetivos de mejorar la eficacia de la ayuda es el cumplimiento de los objetivos del milenio lo que es importante para ampliar aún más la ayuda designada para existentes y nuevas iniciativas.

El estado ecuatoriano declara en el año 2011 haber avanzado en la identificación de procedimientos para la gestión de la cooperación internacional, con el propósito de alinear el trabajo de los países y organismos cooperantes con las prioridades nacionales (CAN 2009, 1). La SETECI define como una de sus labores centrales la implementación y contextualización de los principios orientadores de la Declaración de París bajo una premisa de tener una gestión soberana de la cooperación internacional ya que toda la política pública de cooperación internacional acepta la premisa de que la gobernanza internacional se encuentra sostenida por relaciones de poder en el sistema internacional. Es por esta razón que la SETECI reconoce que la arquitectura del sistema internacional es asimétrica y la distancia entre los países poderosos y el resto de países es evidente y se complejiza, transforma y profundiza con el tiempo (SETECI 2001, 13).

Bajo esta premisa, la SETECI reafirma que la política de cooperación que sea creada en el Ecuador deberá aportar a la construcción de un nuevo sistema de gobernanza de cooperación internacional en donde se incluyan nuevos actores y nuevas condiciones de la cooperación que permita el fortalecimiento de una agenda propia de desarrollo y eficacia de la cooperación fortaleciendo la cooperación Sur-Sur. Las estrategias para lograr esta contextualización incluyen la creación de mecanismos adecuados de descentralización que permitan además de diálogos a nivel local incluir el análisis de las distintas realidades nacionales para cumplir con el respeto a la soberanía de la política exterior y el accionar de la cooperación internacional en el Ecuador (SETECI 2001, 13).

La proclamación por parte del gobierno llamado de la Revolución ciudadana en Ecuador define la necesidad de crear una Agenda soberana de la Cooperación Internacional por medio de la

construcción de política pública sobre cooperación internacional resaltando necesidades como la no injerencia de la ayuda oficial para el desarrollo en los asuntos internos del estado.

La SETECI fue creada bajo la premisa de que su objetivo central es promover y garantizar la gestión soberana de los recursos que se invierten desde la Cooperación Internacional en el Ecuador para cumplir con los objetivos de desarrollo definidos en el Plan Nacional del Buen Vivir. La estrategia central a seguirse define la necesidad de posicionar nuevas visiones de cooperación internacional que permita impulsar nuevas modalidades de relaciones internacionales, más soberanas y centradas en el desarrollo de Latinoamérica.

Como parte de las políticas se incluyen el impulso a la construcción de una nueva arquitectura del sistema de la gobernanza de la cooperación internacional reconociendo sobre todo la nueva existencia de la cooperación Sur-Sur, reforzar la inclusión del Ecuador en el sistema internacional de cooperación de una forma soberana y alinear a la cooperación internacional con los objetivos de desarrollo del Ecuador (SETECI 2013, 1-3).

Dentro de los documentos oficiales creados por la SETECI una vez que define su prioridad de crear nuevos sistemas de cooperación internacional soberanos en el Ecuador incluyen el análisis económico sobre las predicciones de la OCDE alrededor de la disminución de los flujos de cooperación debido a la crisis que viven para el año 2010 los países europeos y los principales donantes y miembros de la OCDE. Dentro de los mismos documentos se define la oportunidad de implementar nuevos modelos de cooperación con una base de relaciones, sin embargo, no deja de lado los principios definidos por los países poderosos miembros de la OCDE para medir y buscar la eficacia de la ayuda. Estas afirmaciones en relación a la construcción de un sistema más simétrico en donde se reconozcan la realidad y la inclusión de los nuevos actores del sistema para la SETECI no permite desconocer la necesidad de seguir cuidando los flujos oficiales de ayuda oficial para el desarrollo y por lo tanto seguir implementando sus principios (SETECI 2013, 13).

La misma SETECI define dentro de sus publicaciones oficiales la naturaleza no incluyente de la gobernanza de la cooperación internacional definiendo que proclama y defiende principios propios de un sistema de ayuda asimétrico que crea dependencias y que no permite la visibilidad

de nuevos actores ni de los países socios receptores que solo deben atenerse a políticas creadas por los mayores donantes para su beneficio. Critica además de forma implícita el no incluir dentro de estos instrumentos la nueva realidad del sistema con relación a la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, la SETECI apuesta por liderar la nueva arquitectura de la cooperación internacional en Latinoamérica, compartiendo experiencias en políticas públicas, iniciativas innovadoras, y permitir compartir saberes ancestrales de las diferentes culturas de la región.

Si bien la SETECI y el gobierno ecuatoriano han definido su alineamiento con los principios de París como una forma de armonizar las políticas de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional con las prácticas globales, el gobierno está consciente de que estas políticas al generarse en un sistema de las relaciones internacionales ya definido que responde a los intereses institucionales de los Estados es decir la cooperación al desarrollo además de constituirse como una meta común de los países, también ha estado mediada por la influencia directa de los contextos históricos de las relaciones internacionales y las relaciones de poder que existen en el sistema (Rivas 2009, 4).

En el país se define que, a pesar de la creación de todo un nuevo concepto de políticas públicas alrededor de la cooperación internacional, el estado nuevamente logra definir que las políticas de la cooperación internacional son de gobierno, no de estado. Una de las ideas más bien ejecutadas por el gobierno ecuatoriano alrededor de los principios de París es la idea de que las ONGs se convierten solamente en operadoras y/o prestadoras de servicios de proyectos y programas sociales ya definidos y contratados por otros; es decir por los países oficialmente reconocidos como representantes de la cooperación (Rivas 2009, 6). Esta idea y su aplicación en el gobierno tienen como contraparte la clausura de ONG y el cierre de las relaciones con organismos representantes directos de la cooperación internacional de los países de la misma OCDE.

Por ejemplo, en el año 2013, los titulares de los periódicos ecuatorianos incluyen un tema común, el endurecimiento de los controles del Estado sobre las ONGs y la ayuda oficial para el desarrollo en el país como una forma de operativizar políticas que permitan disminuir la sospecha del gobierno ecuatoriano de que las ONGs alimentan de forma encubierta a la oposición política del país. La forma de comprobar este pensamiento son dos claros casos de aplicación de políticas de

regulación de las ONGs y los organismos de cooperación internacional oficial reales y para muchos extremos. El primer caso es la clausura de la ONG Pachamama tras una acusación de agredir a un diplomático ecuatoriano en el marco de una protesta petrolera y el segundo aún más radical la decisión en el mes de diciembre de 2013 de impedir que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ejecute nuevos proyectos en el país acusándola de involucrarse en política interna y aportar recursos a grupos adversario (El Comercio 2013, 1).

La decisión de expulsar a la USAID del Ecuador se manejó por varios días en el Ecuador, en el informe de gobierno televisado que el presidente Correa dio el 23 de junio del 2013, como era de costumbre todos los sábados, el presidente se había referido a este caso repudiando la injerencia de Estados Unidos en la desestabilización de gobiernos progresistas por medio de la USAID y el financiamiento de esta a ONG's nacionales como Grupo Faro y Fundamedios que se habían convertido en organizaciones no afines al pensamiento del gobierno y que bajo el pensamiento del presidente estaban ligadas con programas y proyectos sociales que incluían en su accionar sesgo político. Esta decisión y este pensamiento sobre órganos oficiales de cooperación internacional eran afines al pensamiento de los gobiernos progresistas de Bolivia en donde la misma USAID tuvo que cesar sus funciones por las mismas razones que el Ecuador presentó para no renovar su permanencia en el Ecuador.

Las razones que presenta el Estado ecuatoriano para esta decisión son que el gobierno estadounidense no cumplió con la necesidad de regular las actividades de la agencia en el Ecuador sin embargo las razones definidas por varios expertos se relacionan con la necesidad del gobierno de obligar a la cooperación internacional a someterse a sus políticas de gobierno, y debilitarlas lo cual se vuelve evidente en el contexto de las organizaciones no gubernamentales que defienden el medio ambiente y las que apoyaron las protestas indígenas en el Ecuador en contra de los planes mineros (El Comercio 2013, 1).

Al coincidir los dos hechos en el mismo año, las acusaciones al gobierno fueron sobre su búsqueda de debilitar las organizaciones sociales y las ONG que trabajan en la defensa de los derechos sobre todo de prensa y medio ambiente ya que estos se habían convertido en los temas de debate más sensibles en el país. A estas acusaciones, las autoridades responden con

argumentos relacionados a la alineación de estas ONG con los principios de París y la necesidad de que la cooperación internacional complemente los fines políticos definidos por el Ecuador apoyados en que este proyecto político fue legitimado en las urnas al elegirse al presidente Correa.

La decisión tomada por el gobierno ecuatoriano tiene su base en el Decreto Ejecutivo No. 16 del 4 de junio de 2013, en donde se expidió el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas el mismo que incluye dentro de los actores a participar y cumplir a las organizaciones no gubernamentales internacional y en donde se prohíbe expresamente que ninguna de estas organizaciones ni sus representantes en el país realicen ninguna actividad políticas o partidista en el Ecuador definiendo que de ser el caso, el convenio de funcionamiento de la organización con el estado ecuatoriano podrá ser revocado y la organización deberá, por lo tanto, ser expulsada el país. Además, define a la SETECI como el órgano que realizará el seguimiento a todos los programas y proyectos implementados por estas organizaciones.

Todos estos impases relacionados con el cese de operaciones de instituciones relacionadas a la cooperación internacional no se alegaron desde el cumplimiento de los principios de la eficacia de la ayuda sino bajo un discurso de autonomía y no injerencias que parecía ser resaltado cuando era necesario y olvidado cuando se trataba de incluir principios cuestionados en las políticas internas.

A nivel internacional 2/3 de los países que realizan Cooperación Sur-Sur y la han priorizado, firmaron la Declaración de París sin embargo no han participado de los equipos creados de forma posterior ya que a pesar de la firma de las iniciativas existe desconfianza al ser políticas nacidas en foros de donantes donde no se toman en cuentas los intereses ni las especificidades de los países del Sur (Ayllón 2009, 6) sin embargo Ecuador incluso se posiciona como un país modelos para aplicarlas.

El Ecuador incluye de forma literal a los principios de París en su metodología para evaluar la eficacia de la Ayuda sin cambios sustanciales y solo incluyendo otros principios como soberanía,

complementariedad y transparencia sin establecer políticas que puedan marcar una verdadera diferenciación con la gobernanza de la eficacia de la ayuda internacional.

No se puede conocer si la inclusión de los principios de eficacia de la ayuda en la política pública ecuatoriana ha tenido resultados positivos o negativos para la cooperación internacional en Ecuador o para el desarrollo del país o el cumplimiento de sus objetivos ya que nunca se ha llevado a cabo una real evaluación del impacto o del real cumplimiento de los donantes con estos pero se puede definir claramente que los intereses al plantear los instrumentos de eficacia para la ayuda por la OCDE no eran los mismos que al acogerlos desde Ecuador. Sin duda el Ecuador tiene intereses económicos y acercamiento con donantes tradicionales.⁶

En la práctica, el acoger a los instrumentos internacionales de eficacia para la ayuda es solo un discurso ya que, si bien incluía principios que pueden ser vistos como precursores de autonomía lo que hacía que incluirlos se defina como una buena idea para los receptores, pero también para los donantes, la realidad es que no iban a ser cumplidos ni por los donantes ni por los receptores y el factor de negociación bilateral e intereses políticas e ideológicos primaría al entregar AOD. Uno de los problemas directos de Ecuador fue que, a pesar del compromiso de la SETECI con la inclusión de estos principios en las prácticas el gobierno, los gobiernos locales, los ministerios y los donantes nunca se aliaron a sus prácticas siendo al final la negociación bilateral y siempre bajo los intereses del donante⁷

3.5. ¿Política Exterior Autónoma?

Para debatir sobre si la política exterior de Ecuador sigue una lógica de autonomía, vamos a recordar que el significado de autonomía no es estable, sino que puede ser modificado según el momento en el que se encuentra el país y el marco de acción del mismo en ese contexto determinado, por lo tanto, la idea de autonomía de un país cambia con el marco de tiempo e incluye la estructura histórica del país que con cierta coherencia junta sus patrones de pensamientos, instituciones, condiciones materiales. Esta coherencia también está presente en el pensamiento autonomista como uno de los aspectos que determina a la concepción de autonomía

⁶ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020

⁷ Salazar, Juan Pablo. Ex funcionario de la SETECI en entrevista con la autora, febrero 2021.

de un país que requiere de congruencia entre las concepciones de poder, propiedad, los valores del país, las instituciones y los diferentes regímenes que dan luces a su accionar (Ovando y Aranda 2013, 723).

Para Bologna (2014) una verdadera política autónoma incluye retirarse de los bloques dominados por los países hegemónicos juntándose en bloques que busquen cortar la dependencia de las instituciones y tratar de influir en sus decisiones poniendo como ejemplo de esta política las confrontaciones de países como Venezuela a Estados Unidos frente a políticas de seguridad o comerciales e incluso buscar alternativas en consenso (Ovando y Aranda 2013, 734).

Para tener una verdadera autonomía, los países latinoamericanos bajo la idea del Socialismo del Siglo XXI plantearon un rediseño de Latinoamérica que incluía el cuestionamiento al Consenso de Washington y las políticas definidas por Estados Unidos después del ataque del 11S. Esta idea de autonomía se sustenta en imaginarios como la integración latinoamericana, la Cooperación Sur-Sur y la definición de estrategias de desarrollo alternativas en donde se incluya temas como el ecologismo, la interculturalidad sobre todo en países como Ecuador y Bolivia. Esta definición nueva de desarrollo demuestra la condena de los países a imposición dogmática de los países poderosos (Ovando y Aranda 2013, 734).

La idea del Socialismo Siglo XXI es crear una agenda post neoliberal que busca abandonar las políticas de reforma estructural famosas por ser aplicadas en América en los años 90 planteando de forma amplia un rediseño de la región en donde se incluya la creación de instituciones regionales que puedan plantear su propia gobernanza creando poder participativo en el sistema internacional impulsado por países entre los cuales se encuentra Ecuador (Ovando y Aranda 2013, 735).

La idea de autonomía por lo tanto requiere incluir ideas de autodesarrollo y poder de decisión no solo en el área económica sino en todas las diversas formas posibles siendo, por lo tanto, requerida una visión integral favoreciendo valores compartidos lo que ampliaría el margen de acción y maniobra de los países del Cono Sur frente a las imposiciones de los países centrales lo que incluye el no seguir políticas de desarrollo definidas por los países centrales. Esta idea

integral de autonomía contribuiría para que los países latinoamericanos puedan diseñar proyectos nacionales de desarrollo desafiando las políticas neoliberales definidas por los países desarrollados (Granato, Battaglia y Oddone 2017, 128).

El cambio en las concepciones de desarrollo, las políticas económicas y las transformaciones de la estructura cómo funciona el mundo son de especial interés para los países del Sur porque estas estructuras poderosas limitan su autonomía, sus intereses pero sobre todo su margen de acción en el sistema internacional por lo que para poder tener mayor autonomía requieren integración regional, negociación, ser parte de los foros y participar en la construcción de regímenes e instituciones que implementen nuevas políticas alternativas (Zapata 2017, 71).

Políticas alternativas que busquen un proceso de cambio social y bajo una concepción pluralista fortaleciendo de esta forma pensamientos pluralistas fortaleciendo las capacidades de rectoría de los estados del Sur fortaleciendo su identidad regional y la autonomía latinoamericana buscando propuestas para resistir a la globalización y las políticas de desarrollo de las instituciones hegemónicas (Legler 2011, 7).

La compleja construcción de la autonomía depende mucho del contexto histórico en el que los países se sitúan siendo el Siglo XXI la década propicia para que los países latinoamericanos sean autónomos ya que en términos de geopolítica Latinoamérica contaba con liderazgos que buscaban una integración regional y están en condiciones de brindar y abanderar la cooperación Sur-Sur liderando por primera vez la unión de Latinoamérica en un solo bloque que tenía proyectos ambiciosos como una moneda o un banco único (Legler 2011, 8). Dentro de estos avances está la creación de un potente capital simbólico basado en la cooperación Sur-Sur reconstruyéndose como un espacio en donde se podría haber articulado una arquitectura alternativa de cooperación y de desarrollo económico bajo sus propias ideas y no las definidas por los países desarrollados ni bajo la necesidad de contar con los países donantes tradicionales (Legler 2011, 14).

Los países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, tenían la oportunidad de tener una política exterior autónoma como antes no se había visto, alejarse de la dominación de las políticas del

Consenso de Washington con políticas alternativas de desarrollo bajo ideas regionales y nuevas ideas diversificadoras, autónomas y flexibles dejando a un lado los modelos de dominación y las instituciones hegemónicas y sus ideas de desarrollo y cooperación. Sin embargo, estas posibilidades necesitaban de un compromiso de los países y los ciudadanos solucionando de forma nueva los problemas de la región incluyendo la creación de gobernanza regional alternativa.

Cabe analizar, sin embargo, la verdadera diferencia entre los modelos de desarrollo universales y los modelos instaurados por los gobiernos del Siglo XXI por ejemplo el Buen Vivir en Ecuador, estos modelos pueden ser una forma de recuperar la capacidad de decisión interna y autonomía en el contexto internacional sin embargo no se ha logrado una actuación internacional independiente ni construir una arquitectura de instituciones que valoren las prácticas de desarrollo propias de Latinoamérica con un discurso propio y adecuada a la realidad de los países de la región (Vaca 2016, 57).

Si bien el Ecuador buscaba la promoción de la cooperación internacional, la política exterior ecuatoriana terminó promoviendo relaciones diplomáticas y de cooperación únicamente con aquellos actores internacionales importantes para sus intereses geopolíticos y estos no necesariamente terminan respondiendo a sus intereses y necesidades nacionales, ni a alcanzar los objetivos de desarrollo planteados al mismo tiempo que mantuvo relaciones con Estados Unidos en un tono cordial para mantener relaciones comerciales fluidas con dicho país, mientras evita tomar medidas que fueran a generar repercusiones negativas en los intereses económicos estadounidenses (Díaz 2019, 13- 14).

La política exterior acogida por Rafael Correa en base a los temas tratados puede ser definida como contradictoria ya que no solo no impulsaba los intereses nacionales, sino que estos intereses internos estaban alineados simplemente a una tendencia política y no una identificación de estrategias u objetivos de país lo que generaba controversia ya que el nivel discursivo no se alineaba al nivel práctico. Se trata de una política incoherente en las formas y las acciones.⁸

⁸ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020.

3.6. El discurso de la Cooperación Sur-Sur en el Ecuador

Uno de los temas estratégicos definidos por el Ecuador dentro de su política exterior y su Plan de Desarrollo fue la promoción de la cooperación Sur- Sur y una mayor integración regional. Para Sanahuja (2016) la instauración de modelos de desarrollo y narrativas en donde la idea de países receptores es la idea de pensar en países atrasados deben seguir las condiciones y la lógica de desarrollo de los países adelantados es uno de las formas de ejercer poder que han conseguido los países juntos a su poder militar pero también la instauración de modelos económicos de desarrollo como los implementados por el FMI, OMC, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la OCDE quienes han apoyado a la creación de narrativas, preferencia, mecanismos e instituciones a las cuáles los países en desarrollo se han subordinado (Zapata 2017, 69).

En el Siglo XXI la región latinoamericana retoma políticas autonomistas incluyendo estrategias de integración regional la cual ha revitalizado también el debate sobre la cooperación Sur-Sur y su apoyo a que Latinoamérica pueda revitalizar su búsqueda de su inserción en las relaciones internacionales de una forma protagónica.

Ecuador siendo uno de los líderes de la integración latinoamericana y de la idea de romper con las políticas neoliberales aplicadas en América Latina define que la integración de la región debería ser una integración independiente con soberanía desalineada con Estados Unidos y los organismos internacionales no solo incluyendo aspectos económicos sino culturales, de comunicación y políticos. Ecuador bajo el lema de la democracia ciudadana lidera dentro de Latinoamérica la búsqueda de un régimen político nuevo sin opresión ni explotación en donde prima la solidaridad no solo interna sino externa dándole nuevamente importancia a la Cooperación Sur-Sur como un real asocio que beneficia a las dos partes. Esta integración regional y esta autonomía propuesta por Ecuador y otros países incluye mantenerse al margen de las instituciones hegemónicas (Ovando y Aranda 2013, 736).

Para poder dar prioridad a la Cooperación Sur-Sur es necesario fortalecer esta cooperación por medios de creación de políticas alternativas a la hegemonía de los donantes tradicionales siendo capaces de desarrollar proyectos de desarrollo alejados de la condicionalidad de las instituciones hegemónicas incluidas las condicionalidades dispuestas dentro de las políticas de eficacia para la

ayuda que incluyen aspectos relacionados con el FMI y el Banco Mundial es decir premisas neoliberales contra las cuales los países del sur se encontraba luchando (Ovando y Aranda 2013, 737).

En aspectos prácticos, la cooperación Sur-Sur nace de la existencia de países del Sur que han logrado un mayor desarrollo y Ecuador ha recibido cooperación en ingeniería, energía, agricultura. Ecuador busca cooperación con países de similar grado de desarrollo para encontrar información sobre mejores prácticas y orientaciones y tener una cooperación más eficiente. Ecuador busca transferencias de experiencias, técnicas, buenas prácticas y conocimientos en relaciones que cumplan los principios de no interferencias, igualdad, respeto, soberanía, no condicionalidad, flexibilidad y rapidez de ejecución (Ayllón 2009, 2).

Además Ecuador define que la Cooperación Sur-Sur es innovadora y podría tener un mayor impacto pero sobre todo lograría transformas las ideas hegemónicas de cooperación al incluir formas de cooperación como la transferencia de conocimientos, diversificar los actores incluyendo sobre todo a gobiernos locales pero sobre todo como una solución a factores coyunturales como disminución en los fondos de AOD que llegan a los países de renta media como Ecuador disminuyendo el monopolio de la cooperación en manos de los donantes tradicionales (Ayllón 2009, 7)

Para la SETECI el posicionamiento como país promotor de la cooperación Sur -Sur es prioritaria porque es la única cooperación que queda al ver que los donantes tradicionales han decidido salir de los países latinoamericanos, no posicionarse en este tipo de cooperación sería quedarse fuera de la cooperación internacional.⁹

Si bien el discurso de posicionar la cooperación Sur-Sur podría parecer una nueva forma de buscar cooperación entre iguales, en la realidad dejaba ver que la cooperación aún tenía un trasfondo político, un trasfondo de discurso, un discurso que no siempre cumple con los intereses del país, pero sobre todo que no siempre sigue principios de efectividad. En realidad, la

⁹ Montesdeoca, Gabriela. Especialista de monitoreo y evaluación de Cooperación Internacional En entrevista con la autora, septiembre 2020.

cooperación Sur -Sur pudo haber llegado más lejos con la práctica ya que los países del cono Sur tienen una deuda aún con la creación de foros alternativos de cooperación que involucren debate técnico y no solo político, que busquen una verdadera alineación e incluso que busquen en realidad dejar la dependencia de los fondos de los donantes tradicionales.¹⁰

3.7. Intereses y contradicciones

El Ecuador tomó dentro de la política pública de cooperación internacional los principios de la OCDE a pesar de lo difícil que podría parecer hacer que los donantes cumplan con los mismos pero se convirtió en un ejemplo de la inclusión de los compromisos de eficacia para la ayuda en la evaluación de la cooperación internacional. En teoría esto se da porque los principios de eficacia se alinearían a los intereses del Ecuador, aunque en la práctica estos principios no se cumplen ya que la alineación no es una realidad.¹¹

Para poder definir los intereses y contradicciones del Ecuador al incluir las políticas internacionales de Eficacia para la ayuda en sus políticas empezamos con la idea de que hablar de interés dentro de una política autónoma y el interés nacional es un resultado de ideas compartidas, prácticas normativas e identidad nacional por lo que el interés no es un concepto estático, sino que se forman dentro de la interacción social y el contexto del país (Ovando y Aranda 2013, 722).

Bajo el pensamiento del realismo periférico los estados débiles deben racionalizar su autonomía y sacar el mayor provecho a las posibilidades de insertarse en la política mundial con menos subordinación. Siendo los países poderosos quienes cuenta con la autonomía, los actores menores no pueden usar una política autónoma de aislamiento y confrontación ya que estas ideas pueden conllevar riesgos, y costos por lo que para tener beneficios la autonomía debe ser usada de las siguientes formas 1. Exhibir su idea de autonomía como una forma de promoción y 2. Generar desarrollo. Según Escudé (1998) los países periféricos deben definir su política exterior para cumplir con sus objetivos de desarrollo ya que ese es su interés final no importa si para cumplir el

¹⁰ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020

¹¹ Montesdeoca, Gabriela. Especialista de monitoreo y evaluación de Cooperación Internacional En entrevista con la autora, septiembre 2020.

objetivo se tiene que evitar la confrontación ya que se trata de medir los costes de estas acciones y según ello ejercer la libertad y autonomía, la confrontación solo se podrá dar si tendrá un beneficio para el país (Zapata 2017, 83).

Este modo de pensar de Escudé hace prevalecer una idea utilitarista dentro de su pensamiento autonómico para lo cual el mayor análisis que se hace para tomar decisiones de política exterior es sobre los costos y beneficios. Bajo esta mirada los países periféricos no pueden priorizar su autonomía debido a su poder débil en las relaciones internacionales y escogerán su bienestar antes de su autonomía. Este pensamiento utilitarista defiende que la autonomía se puede lograr de forma gradual y de acuerdo con el contexto del sistema internacional en ese momento (Zapata 2017, 83).

La política exterior de un país es dinámica de acuerdo con la aplicación de las interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales lo cual resulta de comprender el sistema político y las políticas públicas por lo que la política exterior está condicionada a la política interna. La capacidad de Ecuador de generar agendas propias se ha visto limitada por la alta movilidad y circulación de funcionarios públicos con capacidad de decisión, la inestabilidad de las posiciones ejecutivas y el lobby de varios grupos de interés. “La consecuencia inmediata de esta dinámica es la elaboración de una política exterior poco previsible y coherente, y sobre todo, inconstante en el tiempo” (Sanchez 2011, 138-139).

Si bien el interés del Ecuador se muestra como la búsqueda de una integración latinoamericana, independencia, autonomía y el cambio de un modelo de desarrollo. La realidad es que la política exterior de Ecuador tenía una forma de amplificar los beneficios de ser parte de la Cooperación Sur-Sur y uno de sus recursos, pero también el seguir recibiendo fondos de los principales donantes cumpliendo de esta forma con dos intereses claros, el primero basado en la recepción de fondos y el segundo en la búsqueda de liderazgo frente al discurso de que es posible existir una cooperación entre iguales y la necesidad de deslindarse de los organismos hegemónicos.

Más allá de las grandes tendencias de la cooperación internacional, la definición de políticas, prioridades, temas estratégicos, montos y recursos para el desarrollo es un asunto complejo que

responde al entrecruzamiento de muy diversos intereses. El manejo de la cooperación y la inclusión de los instrumentos internacionales de eficacia de la ayuda en la política pública del Ecuador respondía a intereses políticos, económicos y de imagen ya que respondía, de alguna manera, al objetivo de buscar firmar acuerdos con países que eran donantes tradicionales como por ejemplo la Unión Europea. Sin duda, la mayor contradicción dentro del manejo de la cooperación internacional y política exterior en el Ecuador fue desde la contraposición del discurso y los hechos. El discurso de mostrarse contrario a las instituciones hegemónicas y los países poderosos frente a la realidad de negociar acuerdos de cooperación con los donantes tradicionales.¹²

En el Ecuador la cooperación internacional era la parte “política de lo técnico”, se podía decir que la SETECI eran dos instituciones en una ya que las decisiones políticas se tomaban a puerta cerrada lejos del análisis técnico de medición de la eficacia o de los indicadores al mismo tiempo que se convirtió en un área en donde se demostraba el poder del presidente y en donde incluso se ha conocido que se daban negociaciones de planes estratégicos con los donantes para llegar a consensos sin que esto signifique que se buscaba en realidad la consecución de los objetivos de desarrollo del Ecuador.¹³

La siguiente contradicción planteada es frente a los intereses de los donantes, un país soberano no puede, aunque un tema no se encuentre dentro de sus prioridades, cambiar los mandatos de instituciones internacionales o donantes por lo que en la práctica la centralidad del manejo de la cooperación internacional no se dio ni se alineó completamente a los intereses y prioridades del país. En la práctica el cumplimiento de los indicadores definidos por la eficacia de la ayuda no se puede lograr.¹⁴

La mayor contradicción se da entre lo planteado y la verdadera implementación, en teoría la cooperación internacional debería estar alineada a los intereses del país receptor sin embargo en

¹² Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020

¹³ Lozada, Paola. Catedrática y académica de Cooperación Internacional en entrevista con la autora, septiembre de 2020

¹⁴ Montesdeoca, Gabriela. Especialista de monitoreo y evaluación de Cooperación Internacional En entrevista con la autora, septiembre 2020.

el Ecuador los donantes encontraron la forma de negociar los temas a los que sus fondos eran destinados, la forma en que los fondos eran aceptados, priorizando la forma de créditos, y la forma en que eran manejados. Sin entrar estos recursos a un fondo común sino negociando con los propios ministerios creando una especie de bypass y dejando a un lado a la institucionalidad de la cooperación internacional (SETECI) por lo tanto más allá del discurso planteado frente al sistema internacional de liderar la implementación de políticas de eficacia y evaluación de la cooperación la realidad es que el país necesitaba fondos que muchas veces entraban por medio de proyectos directos y terminaban siendo implementados por instituciones privadas, de ahí el que incluso sea difícil conocer la verdadera magnitud de la AOD.¹⁵

Es importante también definir que durante los 10 años de mandato del presidente Correa, algunos de los indicadores de desarrollo, sobre todo sociales, estaban relacionados con la consecución de los ODM y no es una coincidencia que los ODS y ODM hayan empezado su liderazgo a nivel internacional para definir los objetivos de desarrollo cuando se habían definido indicadores de eficacia. Esto se da porque se buscaba que los países se acojan a estos objetivos dentro de sus planes de desarrollo lo que apoyaría a que sean los mismos planteados por los donantes tradicionales y de alguna forma la alineación sea más fácil.¹⁶

La decisión, por lo tanto, de la inclusión de los instrumentos internacionales de eficacia de la ayuda en la política pública de Ecuador respondía a varios intereses sobre todo frente a no perder la relación con donantes tradicionales sin embargo también buscaba organizar este financiamiento de una forma que apoye al proyecto político definido en Ecuador. En la práctica, la temática de la cooperación internacional tuvo una división entre su manejo político en donde primada el discurso presidencial y una dimensión técnica en donde no se logró centralizar la cooperación, pero sí posicionar al Ecuador en foros internacionales.

¹⁵ Salazar, Juan Pablo. Ex funcionario de la SETECI en entrevista con la autora, febrero 2021.

¹⁶ Salazar, Juan Pablo. Ex funcionario de la SETECI en entrevista con la autora, febrero 2021.

Conclusiones

La presente tesis tenía como objetivo responder a la pregunta central ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la decisión del Ecuador de acoger los instrumentos internacionales de cooperación internacional de la OCDE en sus políticas públicas a pesar de tener una política exterior autónoma durante el gobierno de Rafael Correa 2007-2017? Dentro de estos factores se buscaba sobre todo identificar intereses y contradicciones frente a la incorporación de los instrumentos internacionales de la OCDE y la política exterior autónoma definida por Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa.

La cooperación internacional para el Ecuador en las épocas previas a la presidencia de Rafael Correa no era un aspecto importante en la política exterior siendo solo una de las formas en las que Ecuador adquiriría recursos aunque en realidad esta forma de recibir recursos y asesoría tenía especial impacto en las políticas de desarrollo que tenía el país y la forma en que manejaba sus políticas económicas ya que su manejo interno se erigía sobre las exigencias que buscaban los principales donantes sobre todo Estados Unidos y suponía poca integración regional, poca confrontación con las instituciones internacionales y poco cuestionamiento de sus decisiones, políticas, gobernanzas, reglas e injerencias en su toma de decisiones colocando políticas que debían seguir para poder acceder a su apoyo o AOD.

Desde el inicio de su presidencia, Rafael Correa acoge un discurso que, en términos relacionados con la política exterior, defiende una posición de autonomía, libertad y búsqueda de independencia de los países hegemónicos y del poder de las instituciones internacionales.

En términos de la Cooperación Internacional, esta se identifica como un área estratégica de la política exterior creando institucionalidad especializada en el tema e incluyendo objetivos claros dentro de la Constitución del Ecuador y el PLANEX. La búsqueda de tener una mirada estratégica para administrar la AOD de forma centralizada y alineada al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales se une al discurso sobre la necesidad de priorizar la Cooperación Sur-Sur y buscar estrategias de integración regional.

Si queremos analizar el cumplimiento de este discurso, existen varias aristas que podemos incluir. En primer lugar, es importante reconocer que el Ecuador tomó un lugar de liderazgo en varios foros regionales y posicionó la idea de fortalecer la Cooperación Sur-Sur y entregar un marco de acción que permita incluso conocer su impacto, sin embargo, en la práctica la realidad fue que los avances quedaron más en el discurso siendo muy difícil dotar a este tipo de cooperación de un marco técnico y económico. Además, si bien en el ideal, este tipo de cooperación es entre iguales y sin condicionalidad, esta realidad no se aplicó a las relaciones con China, por ejemplo, en donde los acuerdos se enfocaron más en su acercamiento político ideológico que en un beneficio de cooperación entre iguales.

Por otro lado, a pesar de priorizar la Cooperación Sur-Sur, la formulación de la política pública estuvo diseñada justamente apuntando a la cooperación tradicional y a incluir los instrumentos internacionales de la OCDE más que a definir nuevas formas de cooperación que permitan dotar de un marco más sostenible a la Cooperación Sur-Sur, lo que indica que, a pesar del discurso de autonomía, se quería mantener relaciones con los países hegemónicos, no solo con Estados Unidos.

Esta idea nos lleva a pensar que los intereses para seguir accediendo a fondos por medio de la cooperación tradicional era un objetivo del gobierno. Esto es claro ya que las negociaciones con los donantes tradicionales no pararon y, de hecho, eran de importancia dentro de la agenda del Ecuador siguiendo una lógica de aceptación de condiciones y modalidades de cooperación a pesar de que los objetivos de los donantes no se alineaban con los supuestos objetivos nacionales de desarrollo.

En segundo lugar, es importante identificar que, una de las contradicciones encontradas es sobre la planificación de como sería manejada la cooperación internacional y como, en la práctica se ejecutó. Uno de los objetivos de la SETECI era normar y centralizar toda la cooperación internacional no solo de los donantes tradicionales sino incluso de las ONGs, para que esta inversión este alineada a las prioridades nacionales. Este discurso fue defendido por la Secretaría Técnica de la SETECI y por la presidencia. Sin embargo, en la práctica, muchos de los fondos que entraron de donantes tradicionales, al no encontrar rapidez en las negociaciones con la

SETECI o no alinearse a los objetivos y prioridades planteadas por esta institución, fueron manejados de forma directa por los Ministerios lejos de ser asignados a las prioridades nacionales y de ser negociados de forma autónoma y sin condicionalidades como planteaba la SETECI.

Esto significó que, los fondos ingresados durante los años estudiados no hayan cumplido con los estándares definidos por la SETECI como parte de la evaluación de la eficacia de la ayuda, no se hayan alineado al cumplimiento de los objetivos nacionales y no hayan sido negociados bajo los estándares definidos sino más bien manejados como créditos que enmarcados en la baja respuesta de los ministerios para su ejecución terminaron siendo asignados a ONGs para su implementación o devueltos con intereses por el no cumplimiento de los objetivos.

Es importante también definir que, no se cuenta con datos concretos sobre la aplicación de las herramientas de medición de eficacia de la ayuda en el país ni argumentos claros sobre si tuvo algún impacto en los resultados de la cooperación internacional o si la creación de la SETECI como organismo que la centralice y administre pudo, en realidad, lograr una mayor inversión en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales, sin embargo, es claro que asumir los instrumentos de eficacia para la ayuda en las políticas si mejoraba la imagen del Ecuador frente a donantes e incluso frente a países de la región.

En otro orden de ideas, aunque Ecuador propone dentro de su discurso construir nuevas formas de desarrollo, formas de desarrollo que tienen diferentes áreas de trabajo incluyendo el respeto a la interculturalidad y la ecología, estas ideas al final parecen haberse visto fortalecidas por endeudamiento externo, endeudamiento frente a los mismos países poderosos a los cuales se decía cuestionar dejando que estos decidieran el área de inversión sin tomar en cuenta los intereses planteados en la agenda nacional.

Lo antes expuesto muestra la falta de coherencia en el accionar de todo el sistema de gobierno en el Ecuador, que en el discurso cuestionaba el accionar de las ONG y pedía su alineación a los objetivos del país pero que bajo las manos de los ministerios terminaba aceptando las condicionalidades de los donantes.

Esto refuerza la idea de que en el Ecuador la política exterior depende más del accionar y discurso presidencial que en realidad de una política y estrategia de estado que permita definir prioridades o buscar una autonomía y posicionar una agenda propia en el sistema internacional. En este caso una de las conclusiones es que la definición de una política exterior autónoma en el discurso presidencial respondía a intereses políticos y al posicionamiento de Rafael Correa a nivel regional pero también a nivel interno manejando algunos casos mediáticos de forma que apoyaran a sus promesas de alejarse del imperialismo como es el caso de la salida de USAID.

La política exterior autónoma conlleva la creación de espacios de construcción alternativos de políticas internacionales, regímenes, instituciones para alejarse de las injerencias de los países poderosos, pero también de las organizaciones que posicionaban sus imaginarios y reglas. La autonomía en Latinoamérica por lo tanto debía incluir una fuerte idea de buscar integración y priorizar espacios de cooperación regional solidaria sin condicionamientos. Ecuador fue uno de los abanderados de estas ideas y, por primera vez en su historia, lideró parte de los procesos de integración regional, pero estos espacios no pudieron consolidarse y los países asumieron preceptos definidos por una de las organizaciones que representa la élite de los gobiernos desde su constitución.

Otra idea importante para rescatar es que la realidad internacional de crisis económica hace que la AOD disminuya considerablemente para los países latinoamericanos al ser países de renta media a media alta y, consecuentemente, no ser priorizados por no ser importantes en la lucha del terrorismo o los temas de movilidad humana que son los temas centrales para los principales donantes. Sin embargo, la AOD sigue siendo una fuente de apoyo para los países latinoamericanos por lo que su lucha por nuevos modelos de desarrollo y nuevas políticas internacionales y de cooperación no incluye la oposición a instrumentos como los de la eficacia de la ayuda que, por un lado, les permite seguir accediendo a fondos pero, por el otro, también les permite abanderar nuevas ideas de Cooperación Sur-Sur abriendo nuevos espacios con potencias para quienes Latinoamérica si es prioritaria por temas de comercio.

Ecuador no pudo durante diez años prescindir del apoyo de quienes habían sido sus mayores donantes, socios comerciales y proveedores de créditos. La política exterior ecuatoriana, por lo

tanto, respondía a intereses contradictorios y obviamente dentro de estos intereses si bien se incluía buscar integración regional y aprovechar la Cooperación Sur-Sur también estaban seguir con el desarrollo interno. No estaba dentro de los intereses de la política exterior ecuatoriana en realidad poner en duda a las instituciones creadas por Bretton Woods o instituciones como la OCDE ya que en ningún momento se incluyeron críticas reales sino solo nominales a estas políticas de desarrollo. De hecho, la cooperación recibida por el gobierno de aceptaba las políticas de la eficacia para la ayuda con sus condicionalidades que respondía a los preceptos del FMI y el BM.

Las políticas relativas a cooperación internacional tomadas dentro de la política exterior del Ecuador durante el gobierno de Correa son la muestra de una política exterior no consistente regida por intereses pragmáticos que buscan mantener un liderazgo y un gobierno que se benefició de lo mejor de dos espacios, el uso de un discurso de integración, cooperación horizontal sin condicionalidad y solidaria es decir una cooperación Sur- Sur pero al mismo tiempo mantuvo la aceptación de políticas internacionales y gobernanza creadas por los países más poderosos para poder mantener sus relaciones comerciales, cooperativas y crediticias con sus socios tradicionales.

Anexo 1.

Listado de entrevistas

Sector	Forma de contacto	Código	Nombre	Cargo o profesión	Lugar y fecha de entrevista
Académico	Entrevista	01	Paola Lozada	Académica	Virtual. Septiembre 2020
Gobierno	Entrevista	02	Gabriela Montesdeoca	Cooperación Internacional / ex SETECI	Virtual. Septiembre 2020
Gobierno	Entrevista	03	Iván Palacios	Cooperación Internacional/ ex SETECI	Virtual. Febrero 2021
Gobierno	Entrevista	04	Juan Pablo Salazar	Cooperación Internacional/ ex SETECI	Virtual. Febrero 2021

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Lista de referencias

- Actis, Esteban. 2014. “Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)”. *Revista Coyuntura Global*. Volumen 3. Disponible en:
<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2014/04/Los-tres-ejes-auton%C3%B3micos-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-de-Brasil-2003-2013.pdf>
- Ayllón, Bruno. 2009. Cooperación sur – sur: innovación y transformación en la cooperación internacional. Fundación Carolina. Madrid, 18 de diciembre de 2009
- Ayllón, B. 2007. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.” *Revista Carta Internacional*. Disponible en:
<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/416/170>
- Ayllón, Bruno. 2010. El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional? El número XVI de la Serie Breviario en Relaciones Internacionales es una publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC | ISSN: 1668-976X
- Ayllón, Bruno., & DOLCETTI, M. 2014. Revolución Ciudadana, Buen Vivir y Cooperación en Ecuador (2007-2013). *Relaciones Internacionales*, 23(46). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/779>
- Baldwin, David. 1966. “Analytical notes on Foreign Aid and Politics” en Wiley. Vol 1. No 1. pp 66-99
- Basabe, Santiago. 2013. Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana. *Iberoamericana*, XIII, 50, 168-173
- Bevir, Mark. 2011. “Governance as theory, practice and dilemma” en *The SAGE handbook of governance.*, editado por Mark Bevir, 1-16. SAGE Publicaciones. Londres.
- Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press. Pages 1-22.
- Bergamaschi, Isaline y Soulé-Kohndou, Folashadé. 2016. Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: Estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas. *Revista Foro Internacional* 223, LVI. Pag. 82-119.

- Bracho, Gerardo. 2014. La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, septiembre-diciembre de 2014, pp. 89-113, ISSN 0185-6022
- Briceño, José y Simonoff Alejandro. 2007. “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales” *Estudios Internacionales* 185 (2016) - ISSN 0716-0240 39-72 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile
- Calduch, R. 1991. *Relaciones Internacionales*. Edit Ciencias Sociales. Madrid- España.
- CAN. 2009. Decimosexta Reunión Extraordinaria Del Consejo Andino De Ministros De Relaciones Exteriores. 10 de diciembre de 2009. Videoconferencia. Lima – Perú.
- Chenou, Jean-Marie y Quiliconi, Cintia. 2020. "Estudios globales: contribuciones latinoamericanas en un mundo globalizado". *Colombia Internacional*, n.o 102 (2020): 3-21. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.01>
- Delgado, Daniel Lemus. 2018. "La Ayuda Oficial Al Desarrollo (AOD) Como Una Práctica Hegemónica (1945-2000) / Official Development Assistance (ODA) as a Hegemonic Practice (1945–2000)." *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, no. 120 : 29-50. Accessed March 16, 2021. doi:10.2307/26562625.
- Díaz González, J. 2019. Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador). *Papel Político*, 24(1), 1-31.
- Dominguez, Rafael. 2013. Más allá de la ayuda: Una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo Post 2015. *Revista Íconos*. . Num. 47, Quito, septiembre 2013, pp. 31-45. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249.
- Enrique Leandro. 2011. Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-Diciembre 2011*
- Enroth, Henrick. 2011. “Policy network theory” en *The SAGE handbook of governance.*, editado por Mark Bevir, 19-35. SAGE Publicaciones. Londres.
- Fukuda-Parr, Sakiko y Hulme, David. 2015. “International Norms and the end of poverty: understanding the millennium development goals” en *The politics of global governance: international organizations in an interdependent world*. p. 193-212. Colorado.
- Granato, Leonardo; Battaglia, Matías y Oddone, Nahuel. 2017. Del MERCOSUR a la CELAC: la vigencia de la teoría de la autonomía para analizar los procesos de cooperación e

- integración en América Latina Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 12. No. 23. Enero - Junio . pp. 111-132.
- Palmer, Glenn; Wohlander, Scott y Morgan, Clofton. 2002. "Give and Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability" en Journal of Peace Research.
- Forero, Forero, F. 2015. Diversificación y autonomía en la política exterior latinoamericana. Desafíos, 27(II), 291-322. Doi: [dx.doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.0](https://doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.0)
- Gilpin, Robert. 2002. "A realist perspective on International Governance" en Governing globalization: power, authority and global governance. Cambridge: Polity Press. 2002. p. 237-248.
- González, Miguel. 2009. "Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales" en Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Instituto de investigación para el desarrollo. La Paz- Bolivia
- Gurría, Ángel. 2011. La OCDE a los 50 de su creación: logros, retos y decisiones futuras. Revista de Economía Mundial, núm. 28, pp. 29-38 Sociedad de Economía Mundial Huelva, España
- Hattori, Tomohisa. 2001. "Reconceptualizing Foreign Aid" en Taylor & Francis. Vol8. No 4. pp633-660
- Hyden, Goran. 2008. After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power. Development Policy Review, 26 (3): 259-274
- Kenneth, Abbott y Snidal, Duncan. 2015. "Why states act through formal International Organizations" en The politics of global governance: international organizations in an interdependent world. Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado- Estados Unidos.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1988. Poder e interdependencia. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- Kiang-ho, Peter. 2010. "International governance and international regimes" en International governance, regimes and globalization. Lexington books.
- Koenig- Archibugi, Mathias. 2002. "Mapping global Governance" en Governing globalization: power, authority and global governance. Cambridge: Polity Press. 2002. p. 46-69
- Lamont, Christopher. 2015. Research Methods in International Relations. London: SAGE.
- Lapeña, Ramiro y Czubala, Marcin. 2018. La política exterior dependiente: el caso de Ecuador. Revista OASIS, ISSN: 1657-7558, E-ISSN: 2346-2132, N° 28, Julio - Diciembre de 2018, pp. 171-191

- Legler, Thomas. 2011. De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. Este artículo es una versión revisada de una ponencia originalmente presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Toronto, septiembre 2009
- Levy, Jack S. 2002. «Case Study Methodology in International Studies.» En *Evaluating Methodology in International Studies*, de Frank P. Harvey y Michael Brecher. Michigan: Michigan University Press,
- Lapeña Sanz, Ramiro y Czubala Ostapiu, Marcin Roman. 2018. *Revista OASIS*, ISSN: 1657-7558, E-ISSN: 2346-2132, N° 28, Julio - Diciembre de 2018, pp. 171-191
- McGrew, Anthony. 2002. “Liberal Internationalism: Between realism and cosmopolitanism.” en *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: Polity Press. 2002. p. 267-289
- Mahon, Rianne y McBride, Stephen. 2008. *The OECD and Transnational Governance*. UBD Press.
- Majdalini, Carla. 2013. La agenda de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), al Plan de acción de Accra (2008), y el camino a Seúl (2011). Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working Paper 16.
- Malacaiza, Bernabé. 2009. Viejos y nuevos debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo. *Mirada: Investigación en Ciencias Sociales*, ISSN 1851-9431, ISSN-e 2250-4621, Vol. 2, N° 4, págs. 85-110
- Malamud, Carlos y García-Calvo Rosell, Carola. 2009. La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología. *Boletín Elcano* (113). 8 p.. ISSN 1696-3326
- Maldonado, María Fernanda. 2016. “Presentación del Dossier La Cooperación internacional: una cuestión de corresponsabilidad y solidaridad” En *Cooperación internacional al desarrollo en la encrucijada*. Ministerio de relaciones exteriores y movilidad humana. P 17-25
- Meléndez, Carlos y Moncagatta, Paolo. 2017. Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política / Volumen 37 / N° 2 / 2017 / 413-447*. Universidad San Francisco de Quito, Ecuador
- Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*. Sexta edición. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.

- Mosley, Paul y Hudson, John. 1999. ¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda? Revista Economía y cooperación para el desarrollo. Número 778. Disponible en:
http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_778_1330__BC4CB10C23BC7C985AB4492EBF231DDA.pdf
- OCDE. Ver. OCDE. Historia. <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm>.
- OCDE. 2011. Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration – Volume II Country Chapters. Disponible en:
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Ecuador%203.pdf>
- OEA. 2011. Construyendo agendas de cooperación internacional: Perú, Ecuador y República Dominicana. Publicaciones de la OEA ISBN (Pendiente) © Organización de los Estados Americanos, Marzo 2012. Todos los derechos reservados Primera edición; 200 copias (incluyendo formato digital) Versión digital disponible online: www.cooperanet.org Para más información sobre esta publicación favor contactar: info@cooperanet.org.
- Olaya, Sandra. 2007. “Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina” en *Desafíos*, vol. 17, julio-diciembre, 2007, pp. 283-328 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Ovando Santana, Cristian, y Aranda Bustamante Gilberto. 2013. La Autonomía En La Política Exterior Latinoamericana: Evolución Y Debates Actuales. *Papel Político* 18 (2), 719-42. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7430>.
- Patiño, R. 2010. Discurso de posicionamiento del economista Ricardo Patiño como ministro de relaciones exteriores, comercio e integración. Recuperado el 19 de febrero de 2018 a partir de <http://www.cancilleria.gob.ec/discurso-de-posicionamientodel-economista-ricardo-patino-como-ministrotde-relaciones-exteriores-comercio-e-integracion/>
- Pauselli, Gino. 2013. TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y LA EXPLICACIÓN DE LA AYUDA EXTERNA *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies* Volumen/volume 2, número/issue 1, pp. 72-92. ISSN: 2254-2035
- Preciado, Jaime. 2010. La(s) autonomía(s) en América Latina. *L'Ordinaire des Amériques*, 214.
- Quiliconi, C y Rivera, R. 2019. La Elipsis de la Política Exterior en Ecuador: Del Regionalismo Autónomico Al Neoliberal. *Análisis Carolin*. 29 de octubre de 2019

- Rivas, Patricio. 2009. La cooperación al desarrollo en el Ecuador en “revista Actuar entre mundos plurales”. Boletín del Programa de Políticas Públicas - FLACSO Sede Ecuador - Julio 2009
- Rivas, Patricio. 2009. Entrevista realizada a Francisco Rhon en “revista Actuar entre mundos plurales”. Boletín del Programa de Políticas Públicas - FLACSO Sede Ecuador - Julio 2009
- Rodríguez, José Antonio Alonso. 2005. "Eficacia De La Ayuda: Un Enfoque Desde Las Instituciones." Revista CIDOB D'Afers Internacionals, no. 72 : 17-39. Accessed August 22, 2020. <http://www.jstor.org/stable/40586209>.
- Rodríguez Vázquez, Horacio. 2010. La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar Aaron Pollack COORDINADOR. Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar / coord. y presentación Aaron Pollack. – México : Instituto Mora, (Documentos de posgrado. Cooperación internacional para el Desarrollo. Maestría).
- Rudloff, Peter; Scott, James y Blew, Tyra. 2013. “Countering adversaries and cultivating friends: Indirect rivalry factors and the allocation of US foreign aid” en Cooperation and conflict. Sage. pp 401-423.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan. 2009. “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85-86, p. 211-249.
- Sanahuja, José Antonio. 2014. “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, Manuela (coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008. Barcelona: Icaria-CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. 31 pp 71-101
- Sánchez, Leandro. 2011. Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-Diciembre 2011
- SETECI. 2011. Informe de la cooperación internacional en el Ecuador. SOBOC GRAPHIC impresión. Segunda Edición. Quito-Ecuador. Disponible en: https://issuu.com/seteci/docs/informe_de_cooperacio__n_2010_2011_

- SETECI. 2013. Hacia una Política Pública de Cooperación basada en el intercambio ético. Disponible en: <https://cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/hacia-una-politica-publica-de-cooperacion-basada-en-el-intercambio-etico-seteci.pdf>
- Schulz, Nils-Sjard. 2008. “De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda”. Revist Fride. Disponible en: http://fride.org/descarga/COM_Accra2011_ESP_oct08.pdf
- Sodepaz. 2012. Disminuye la ayuda al desarrollo en los países de la OCDE. Disponible en: <http://sodepaz.org/index.php/prueba-othermenu-52/3-cooperacion-al-desarrollo/cooperacion/1886-disminuye-la-ayuda-al-desarrollo-en-los-paises-de-la-ocde>
- Sogge, David. 2002. Dar y tomar ¿Qué ocurre con la ayuda internacional? Zed Books. Barcelona-España.
- Tezanos, Sergio. 2010. “Ayuda y crecimiento. Una relación en disputa”. Revista Economía Mundial. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/866/86618030010/>
- Tres, Joaquim. 2012. La cooperación sur-sur emergente de Busan: ¿Retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? Banco Interamericano de Desarrollo. RESUMEN DE POLÍTICAS# IDB-PB-179
- Unceta, Koldo. 2012. Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo: Entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia. Estudios de economía aplicada. Vol. 303. Págs. 803–810
- Unceta. 2003. El sistema de cooperación frente a la crisis del Desarrollo. Revista de Economía Crítica, nº 1. Abril de 2003, pp 189-200 ISSN: 1696-0866
- Unceta, Koldo. 2013. “Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis”, en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 47, septiembre, FLACSO Ecuador. Páginas 15
- Vaca, Wendy. 2016. Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía. ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales Número 57, enero 2017 Quito, Ecuador
- Weisbrot, Mark; Johnston, Jake y Merling, Lara. 2017. Una década de reformas: políticas macroeconómicas y cambios institucionales en Ecuador y sus resultados. Center for Economic and Policy Research. Washington, DC.
- Webber, Gabriela. 2011. “La sociedad civil y el debate sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo”. En debates sobre cooperación y modelos de desarrollo: Perspectivas desde la

Sociedad Civil en el Ecuador. Centro de Investigación Ciudad. SYSTEMGRAPHIC.
Quito – Ecuador.

Wolfe, Robert. 2007. From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective. En

https://www.researchgate.net/profile/Robert_Wolfe5/publication/228424673_From_reconstructing_Europe_to_constructing_globalization_the_OECD_in_historical_perspective/links/5562225d08ae86c06b65f104.pdf

Zapata, Sandra. 2017. «El regionalismo latinoamericano en la primera década del siglo XXI: repensando la idea de autonomía». *Revista Andina de Estudios Políticos* 7(2):67-91.

Zepeda, Beatriz y Egas, María Gabriela. 2011. La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas Beatriz Zepeda y María Gabriela Egas. *Revista Mexicana de Política Exterior*. Jul-Oct 2011. Número 93. Pag 95-134. México.