

## La cooperación al desarrollo en el Ecuador

Al hablar de cooperación internacional al desarrollo se está abarcando un amplio abanico de concepciones, acciones y acuerdos que son comúnmente asociados con la solidaridad y la responsabilidad de los países más desarrollados por el bienestar colectivo de las naciones menos desarrolladas.

*Patricio Rivas\**



Foto: Patricio Rivas

### Actores

Por esa razón observar las modificaciones sucedidas en el seno de la cooperación internacional al desarrollo en el Ecuador, en particular la cooperación bilateral, puede significar abrir los ojos sobre las acciones internacionales existentes para favorecer a la sociedad ecuatoriana en su conjunto, como también advertir la voluntad del Estado de propiciar el bienestar común, entendido como el *buen vivir* desde la promulgación de la Constitución del 2008.

Es en efecto a partir del nuevo modelo de desarrollo de la actual administración de gobierno que aparece una serie de modificaciones en la relación con la cooperación internacional en el país. Esto significa para el gobierno orientar las acciones de la cooperación hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, en particular hacia los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo entendido como el instrumento de la política de Estado en el tema.

### La cooperación al desarrollo y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo

La gestión de la cooperación internacional está a cargo de la AGECI, Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional fundada en octubre 2007 y adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, la cual tiene como tarea la regulación de los recursos de la cooperación internacional. Tal como lo señala su directora Ejecutiva, Mónica Dávila<sup>1</sup>, “El gobierno del Ecuador ha invitado a la cooperación internacional a que todos los recursos fiscales, los asignados a programas y los proyectos de la cooperación internacional se utilicen en una cuenta abierta: la cuenta T (Cuenta Única del Tesoro Nacional, ver el artículo 299 de la Constitución), para que se pueda hacer un seguimiento de los programas y de los resultados que progresivamente se alcanzan con esas inversiones”. Es decir que los recursos de la cooperación hacen parte integrante del Presupuesto General del Estado, lo cual supone una mayor responsabilidad en su asignación, un mejor seguimiento en su ejecución y en la rendición de cuenta tanto a la sociedad ecuatoriana como a la cooperación misma. Una vez convertidos en recursos públicos estos fondos se sujetarán a lo dispuesto en el Plan nacional de Desarrollo como lo estipula la Constitución en su artículo 293 y 297. Esto coincidiría, a juicio de Dávila, con la voluntad expresada por los donantes, puesto que “la cooperación internacional estaba deseosa de que haya un horizonte y objetivos claros”. José Piqueras<sup>2</sup>, Coordinador General de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECID, coincide al respecto “Básicamente lo que pide la cooperación internacional en el Ecuador son orientaciones, que se nos marquen bien las prioridades, tenemos que hacer una reflexión sobre



Foto: Programa de Gestión Sostenible de Recursos Naturales/GTZ



Foto: Patricio Rivas

los proyectos aprobados, qué hay que realizar y que en este tránsito pueda encajar con las prioridades nacionales”.

Otra innovación planteada por la nueva Constitución 2008 ecuatoriana es aquella que se relaciona con la competencia concurrente de gestión de la cooperación internacional asignada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, actores que generalmente –y sin suficiente regulación y control– han utilizado el financiamiento y asistencia técnica de los cooperantes internacionales.

Para lograr estos propósitos la AGECI ha establecido con los representantes de la cooperación internacional en el país ciertos instrumentos como son “las jornadas de armonización de la cooperación internacional, a partir de lo cual se conforman mesas de trabajo sobre riesgo, educación, ciencia y tecnología y reforma democrática del Estado. La idea es que las autoridades ecuatorianas que conforman estas mesas compartan las agendas temáticas con la cooperación internacional para que conozcan cuál es la agenda del país, los objetivos, estrategias, prioridades, y puedan sumar sus esfuerzos, recursos, asistencia técnica financiera a los objetivos planteados por las autoridades de gobierno y las instituciones respectivas relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo” indica Dávila. También agrega que “ha habido esta invitación, una apertura, una transición, con talleres de consulta y de capacitación” facilitados por las instancias ministeriales ecuatorianas para los directivos y administradores de los organismos de la cooperación internacional.

Tomando como ejemplo la mesa sectorial dedicada a la gestión de riesgos, Santiago Guerrón<sup>3</sup>, Oficial de Cooperación Internacional de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional –JICA por sus siglas en inglés–, explica que en el seno de este espacio “lo primero es tratar de orga-

nizarse de manera interna, saber quiénes somos, qué hacemos, cuáles son nuestras fortalezas, cuáles son nuestras áreas más fuertes y en las que queremos intervenir como cooperación internacional. Luego de eso también conocer cuáles son las políticas que establece el gobierno ecuatoriano con respecto a la gestión de riesgos, para que de esa manera, conociendo la oferta y la demanda de la cooperación en lo que es gestión de riesgos, cada uno de los donantes de manera armónica podamos ir contribuyendo o colaborando al cumplimiento de esos objetivos, de esas metas que han sido establecidas por el gobierno ecuatoriano”. En el mismo sentido se apunta José Piqueras, quien sostiene que “la AGECI está dando pasos hacia la dirección correcta, nos está llevando a entusiasmarnos con la idea de que podemos estar todos como en un mismo barco y que no estamos en velocidades de desconexión. La relación de la AGECI con la cooperación ha sido muy cercana, se han podido resolver las dudas”.

La actual política del Ecuador hacia la cooperación internacional, llevada a cabo por la AGECI representa una ruptura con el antiguo esquema gubernamental, considerada por los actores de la cooperación al desarrollo como una acción que era fragmentada. Lieven De la Marche<sup>4</sup>, Consejero de Cooperación de Bélgica, concuerda con la presente labor gubernamental, “antes hubo una gestión dispersa de la cooperación, no fue fácil, no teníamos las posibilidades de hacer mejoras en sus modalidades, hoy tenemos una AGECI que tiene más posibilidades de actuar. Tiene una política y una visión para orientarse más hacia la alineación de los planes nacionales [...] en el Ecuador hay como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es el documento marco para la cooperación, pero se intenta coordinar más con la cooperación para armonizarnos y alinearnos a las modalidades de ejecución ecuatoriana”. Afirmar también que esto va a significar una modificación en el trabajo de la cooperación bilateral, “vamos a evolucionar hacia la ejecución nacional, todo lo que es la administración financiera y no vamos a tener unidades ejecutoras. Esto quiere decir un apoyo más a las instituciones ecua-

**A** La idea es que las autoridades ecuatorianas que conforman estas mesas compartan las agendas temáticas con la cooperación internacional para que conozcan cuál es la agenda del país, los objetivos, estrategias, prioridades, y puedan sumar sus esfuerzos, recursos, asistencia técnica financiera a los objetivos planteados por las autoridades de gobierno y las instituciones respectivas relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo

torianas que ejecutan sus actividades, programas y sus proyectos dentro de la política nacional, hacia la integración de la cooperación a las acciones gubernamentales, eso va a hacer una gran diferencia”.

Este nuevo desafío presentado a la AGECI es acompañado por la voluntad y la ayuda de la cooperación internacional. José Piqueras señala que junto con el PNUD, la cooperación belga, la comunidad europea y el BID, están colaborando con la AGECI en un proceso de reingeniería, se trata del “fortalecimiento de todas las líneas, de formación de funcionarios de la AGECI, de todas sus estrategias, se apoyan líneas de consultorías especializadas”. El plazo de este proyecto se estima en año y medio y supondrá un mejoramiento de la labor de la cooperación internacional en el país. Piqueras agrega que este esfuerzo es de interés para todos los actores de la cooperación al desarrollo, puesto que “si no nos armonizamos con una estructura pequeña (en referencia a la AGECI) esto puede conllevar a una confusión con los diferentes procedimientos” de la institución ecuatoriana.

**E**sta filosofía es hoy asumida oficialmente por todos los Estados miembros de la ONU. A partir de lo cual el combate a los crecientes niveles de desigualdades económicas y sociales, generados en los llamados países subdesarrollados desde la mitad del siglo XX, se estableció como un propósito central de los discursos, acciones y políticas de todos los países. Así podemos entender esta conjunción actual en el Ecuador, entre los planes de desarrollo nacional y los intereses de la cooperación internacional

#### La Declaración de París y las relaciones internacionales

Este interés de la cooperación internacional por el desarrollo de capacidades y por el fortalecimiento de la institucionalidad nacional va de la mano con el interés del gobierno para llevar a bien su Plan

Nacional de Desarrollo. El acercamiento supone un nuevo momento en las relaciones entre los países receptores de la ayuda al desarrollo y los países donantes. Debemos preguntarnos sobre las razones que han llevado a la cooperación internacional a efectuar una adecuación de sus programas y políticas hacia las instituciones de los países receptores de la ayuda al desarrollo. Una pista puede ser la Declaración de París, suscrita en 2005<sup>5</sup>. Tal como lo plantea Dávila, “es esencialmente a partir de la declaración de París que se invita a los organismos de cooperación a adaptarse a los instrumentos de los países anfitriones” y que a pesar que el Ecuador no se ha adherido formalmente a tal declaración “el Ministro de Relaciones Exteriores y la SENPLADES (de la cual hace parte la AGECI) están utilizando este instrumento como punto de referencia para construir una agenda de armonización de la cooperación internacional”.

Esta declaración puede considerarse como un hito en las relaciones internacionales, dirigidas a la búsqueda de la armonización de las políticas de la cooperación al desarrollo para potenciar la eficacia de la ayuda. Tiene como antecedentes la Declaración del Milenio (año 2000), el Consenso de Monterrey (año 2002) y la Declaración de Roma (año 2003) y fue seguida por el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda (ACCRA, realizado en 2008) y tendrá su seguimiento en otro foro similar en el año 2011.

Sus principios básicos son: la apropiación (modelo de cooperación basado en la demanda), la alineación (apoyo basado en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales), la armonización (buscar acciones transparentes, armónicas y colectivamente eficaces entre donantes), la gestión por resultados (mejorar la toma de decisión y facilitar el seguimiento y la rendición de cuentas) y la mutua responsabilidad (donantes y socios son ambos responsables de los resultados)<sup>6</sup>.

De tal manera que a pesar que la cooperación al desarrollo constituye una obligada figura del imaginario moderno de los pueblos del planeta, en particular el económico y el social, debido a su capacidad de convocar los anhelos colectivos de progreso material y de vincularlos íntimamente a nuestros ideales de solidaridad, no podemos sino recordar que estas políticas se generan en la esfera de las relaciones internacionales, es decir de los intereses institucionales de los Estados del planeta. Por ese motivo la cooperación al desarrollo se ha constituido en una meta común de los países pero ha estado siempre mediada por la influencia directa de los contextos históricos de las relaciones internacionales.



Foto: Patricio Rivas



Foto: JICA/Boletín Informativo Junio 2008

Así lo señala Dávila, “la formalización de la cooperación internacional como categoría está directamente vinculada con la aparición de la Organización de las Naciones Unidas –ONU”. Es en efecto durante la tarea de reconstrucción de la devastación producida por la segunda guerra mundial que se edifica un nuevo escenario que permitió restablecer un nuevo marco para las relaciones de intercambio entre los países. Saburo Yamaguchi, Representante Residente del JICA, recuerda que “después de la segunda guerra mundial Japón no tenía nada, estaba vacío. Entonces en aquel tiempo, países como Canadá, Estados Unidos y otros ayudaron mucho a Japón para levantarse”, agregando que “hoy nuestra obligación con tanta ayuda que recibimos es que ahora somos nosotros los que tenemos que dar”. Lo cual sugiere un vínculo especial entre la retribución solidaria y la reconstrucción económica.

De tal manera que este nuevo concierto de naciones que se estableció luego de la segunda guerra mundial permitió ir generando propuestas relacionadas con el apoyo al desarrollo, constituyéndose como una parte fundamental de las relaciones internacionales modernas. Los diferentes niveles de rentas de los países se constituyeron en uno de los motivos principales de las relaciones internacionales, y por otra parte, la búsqueda colectiva por mantener la paz, la seguridad, el medio ambiente, los derechos humanos y combatir la pobreza se convirtió en la agenda común mundial. En palabras de

Dávila en ese escenario multilateral se han establecido continuamente “compromisos que tienen que ver con el ámbito de la solidaridad y la responsabilidad, porque progresivamente se va comprendiendo que el bienestar de todos es una corresponsabilidad común”.

Esta filosofía es hoy asumida oficialmente por todos los Estados miembros de la ONU. A partir de lo cual el combate a los crecientes niveles de desigualdades económicas y sociales, generados en los llamados países subdesarrollados desde la mitad del siglo XX, se estableció como un propósito central de los discursos, acciones y políticas de todos los países. Así podemos entender esta conjunción actual en el Ecuador, entre los planes de desarrollo nacional y los intereses de la cooperación internacional.

#### Notas:

- 1 Entrevista realizada el 12 de mayo del 2009.
- 2 Entrevista realizada el 26 de mayo del 2009.
- 3 Entrevista realizada el 18 de mayo del 2009.
- 4 Entrevista realizada el 25 de mayo del 2009.
- 5 Para mayor información: documento de la Declaración de París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, URL: [http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr\\_2649\\_3236398\\_37192719\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html)
- 6 Fuente: Roddy Rivas Llosa (agosto 2006), Compromisos de gobierno y de la cooperación internacional, Exposición en Power Point, Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI-, consultado entre el 20 y el 30 de mayo 2009, URL: <http://www.apci.gob.pe/noticias/attach/APCI%20-%20AECI%20Declaracion%20de%20Paris%20-%20Agosto%202006.ppt>