

Gestión de la cooperación internacional desde el Gobierno central en Ecuador

Entrevista a la economista Gabriela Rosero, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

*Estefanía Belén Calderón**



* Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la UASB-E; Especialista en Género, Violencia y Justicia por la FLACSO, Ecuador, Quito; Psicóloga por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

¿Cuáles han sido los principales logros de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) en estos primeros años de funcionamiento?

Yo señalaría que en el Gobierno de la Revolución ciudadana se inicia un período en el cual el Estado comienza a recuperar sus funciones de planificación institucional y de políticas públicas. Esta planificación ha llevado a que la cooperación se alinee y se armonice con las orientaciones y necesidades reales del país. En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNBV) se establecen los objetivos de desarrollo del Ecuador, y la cooperación está llamada a complementar dichos objetivos. Para nosotros, este primer momento en el que nace la institución (inicialmente como Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, (AGECI), adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES) permite que la gestión de la cooperación aterrice en la lógica nacional; es decir, que se reinvente en lo público.

Un primer logro tiene que ver con las negociaciones con los cooperantes. Se ha buscado que estas respondan a principios de complementariedad, de no duplicidad, y cada propuesta de cooperación debe tener sentido en su aporte al PNBV.

En segundo lugar, fue importante apostar por un proceso de democratización de la información sobre la cooperación. Hoy parece sencillo mostrar los datos de identificación de los cooperantes, de los lugares en los que actúan y de las actividades que desarrollan; pero esto implicó un gran esfuerzo. Disponer de esta información ha favorecido a la ciudadanía en general, y es importante para el proceso de toma de decisiones tanto a nivel los gobiernos territoriales como a nivel de los ministerios.

Un tercer logro se relaciona con la programación y planificación de la cooperación. Anteriormente la cooperación seguía la lógica de “proyectitis” heredada del contexto internacional: hacer un proyecto y luego buscarle financiamiento, sin tener en cuenta una lógica más integral. Ahora, las negociaciones y la programación de la cooperación tienen un marco referencial de país que se negocia con los cooperantes. Esto quiere decir que, más allá de los proyectos puntuales, existe una programación de la cooperación durante varios años, con los correspondientes presupuestos; esto garantiza que los proyectos cuenten con recursos adecuados.

Esta programación incluye a las agencias oficiales de los países cooperantes, y también a sus ONG y a la cooperación multilateral; es decir, abarca los diferentes actores de la cooperación. Así, estos marcos de acción se constituyen en verdaderos instrumentos de programación de la cooperación, en una lógica global de las intervenciones.

Otro tema importante tiene que ver con una apuesta por cambiar la mentalidad; la forma cómo vemos la cooperación, cómo replantear la cooperación vista como AOD; proceso en el que un país da y otro recibe. Intentamos replantear esa cooperación, entendiéndola ahora como un intercambio más justo, más ético. En este intercambio alguien otorga recursos financieros, humanos, tecnológicos, y hay otro país que también aporta a partir de lo que tiene. Esta ha sido una primera aproximación a la idea de un Ecuador que también puede ofrecer al mundo experiencias de cooperación. Es la denominada cooperación Sur-Sur (CSS), que no es algo que estemos inventando, sino que es un sentir de muchos países, sobre todo de América Latina y el Caribe, para mostrar y proyectar al mundo lo que tenemos para ofrecer.

¿Cuáles son los principales retos que tiene la SETECI de cara a la continuidad del gobierno de Rafael Correa?

La mirada está puesta en los territorios. Creo que hemos avanzado mucho en cuanto a normativa y metodología para regular la gestión de la cooperación. Esta gestión hasta ahora ha tenido una mirada nacional. Pero si realmente queremos determinar los verdaderos impactos de la cooperación en sus beneficiarios, tenemos que verla desde los territorios. Por lo tanto, en estos próximos cuatro años la cooperación debe tener una mirada mucho más territorial.

En esta dirección, hace año y medio la SETECI, junto con el Consejo Nacional de Competencias y SENPLADES, transfirió la competencia de “Gestión de la Cooperación” a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Algunos afirman que esa transferencia formal ya es suficiente; nosotros creemos que se necesita acompañamiento para que los GAD puedan gestionar, evaluar y concertar con los diferentes actores territoriales. En eso estamos trabajando, además de incluir un plan de fortalecimiento conjunto con los gremios. Todo esto implica que SETECI tenga mayor participación en los territorios como acompañante; apostando porque haya mayor transparencia y rendición de cuentas sobre la cooperación.

Aunque mucha de la cooperación oficial se queda en lo nacional, tenemos que saber qué pasa con las ONG extranjeras, con las diversas fundaciones nacionales, con la responsabilidad social empresarial (RSE) y, en general, con todo este nuevo mundo de alianzas público-privadas que se complementan y se afianzan en los territorios. Por ello es importante que las comunidades y los GAD tengan conocimiento sobre la cooperación, puedan evaluar sus posibles beneficios y reorientar, incluso, la cooperación que no está siendo beneficiosa.

Otro de nuestros retos es replantear la cooperación como una forma de vida; me refiero a que el ecuatoriano, por esencia, coopera; al ser funcionario, al ser gobierno. Significa que es necesario generar mecanismos y crear sinergias para hablar de una cooperación nacional, de una cooperación entre GAD. En estos momentos existe una reflexión interna muy profunda sobre el hecho de que la cooperación no es solo un tema internacional; también tiene que ver con nuestra identidad porque, si nosotros no podemos cooperar entre nosotros mismos, ¿qué podemos proyectar al mundo? Por eso debemos visibilizar el tema de buenas prácticas de cooperación, abrirnos hacia la sociedad civil para trabajar conjuntamente, generar campañas para valorar los que somos.

Esta cooperación como forma de vida apuesta por el ser humano en su totalidad, considerándolo como talento humano. Para nosotros, eso es cooperación.

¿Cómo plantea Ecuador su agenda local en relación con la agenda global de cooperación?

Creo que es importante separar dos espacios; por un lado está la agenda global post Busán (2011) que no consiguió los consensos suficientes para que la voz latinoamericana fuera escuchada. Aunque en Busán se plantearon críticas al actual sistema de gobernanza de la cooperación, la propuesta final no refleja las voces de quienes han estado excluidos, sino la de los países que dan dinero. En ese momento, por países como China e India no se logró un verdadero consenso.

La agenda post Busán también nos llevó a reflexionar, desde América Latina y el Caribe, acerca de las diferentes miradas que tenemos sobre la CSS. No tenemos la misma visión de India, por ejemplo, que considera la CSS como un asunto relacionado con mecanismos previos a procesos de inversión y de comercio exterior. Para nosotros, la CSS es una reivindicación política que tiene que ver con nuestra propia historia, con nuestros propios intercambios, con nuestro entendimiento del desarrollo y con nuestra propuesta de un sistema económico y financiero alternativo.

En medio de estos debates, también tenemos la construcción de toda una agenda post –ODM (objetivos de desarrollo del milenio) que nos va a generar más reflexiones críticas sobre los pocos resultados obtenidos.

Por otro lado, está el asunto de cómo vemos la cooperación dentro de los procesos de integración subregional latinoamericanos. En espacios como la CELAC, UNASUR y sus relaciones con la Unión Europea (UE) existe la posibilidad de construir agendas regionales sectoriales para plantear a la cooperación

internacional alianzas estratégicas. Incluso hay una propuesta en el marco de UNASUR para crear una red de agencias de cooperación.

De hecho, algunos de los consejos de UNASUR ya tienen una agenda; como es el caso de salud. La idea es que los países puedan asignar recursos para esta agenda, pero también se busca negociar, como bloque, recursos provenientes de la cooperación. Adicionalmente, hay un fondo de UNASUR para financiar proyectos estratégicos, y recientemente se ha hecho una distribución por proyectos. Para nosotros, este año es claro el interés en los temas de CELAC y UNASUR.

Otro espacio en el que participamos es el Iberoamericano. En las diferentes cumbres intentamos actuar en bloque, para definir una agenda de relaciones de América Latina frente a España. Es importante ver qué papel podemos jugar ahora nosotros como cooperantes Sur-Sur, cuando España no puede cumplir su anterior papel de principal financiador de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana).

En el marco del resurgimiento de la CSS, ¿qué importancia adquiere el tema del regionalismo para el Estado ecuatoriano?

La CSS ha existido siempre y ha sido un mecanismo para establecer lazos de hermandad y solidaridad. Ahora que estamos en un escenario en el cual existen muchos países latinoamericanos que tienen mayor grado de desarrollo y de experiencias generadas, que tienen claro cuáles son sus ofertas de cooperación, existe una apuesta por construir agendas comunes de CSS. Agendas que permitan dar un valor añadido, que no necesariamente se relacionan con la cantidad de dinero que se invierte en los proyectos.

La pregunta es cómo podemos trabajar de la mano con países con los cuales no tenemos una afinidad política, pero que son importantes para conseguir consensos cuando estamos negociando; cómo la CSS puede convertirse en ese mecanismo que dinamice verdaderos procesos de consenso. Algunos sostienen que esta es una postura muy institucional, muy “gobiernista”, pero es lo que intentamos hacer.

¿Cuáles son los instrumentos y la agenda de CSS?

Hace dos años publicamos un primer “Catálogo de oferta de asistencia técnica ecuatoriano”, y ahora estamos en un proceso de validación de una nueva versión. Por ejemplo, hemos incluido temas como la experiencia de la cancillería en refugiados; también incluimos la experiencia del Programa Manuela Espejo, por su importancia de buenas prácticas de inclusión social, que para mí es, claramente, un ejem-

plo de cómo se coopera en el país. Otro tema es el caso de protección de bosques, como el Programa Socio Bosque que hace parte de la política pública medioambiental. Es importante que Ecuador tenga claro en qué sectores puede tener la posibilidad de aportar a otros países, para incluirlos en las negociaciones bilaterales o regionales.

Otro tema importante, liderado personalmente por el canciller, es la renegociación de la deuda. Este es un tema solicitado, ya no solamente por los países latinoamericanos, sino por Grecia y por España, como una cooperación Sur-Norte. Esta experiencia tiene que ver con la voluntad política de realizar dichos procesos.

Es importante que, respecto de la CSS, pueda haber un proceso más aterrizado técnicamente, para poder compartir esas experiencias. Esto nos corresponde hacer en estos próximos años.

Sobre el tema de las modalidades, existen experiencias como la chilena, la brasileña, la argentina, de haber generado un “fondo país”. Estos son fondos semilla del presupuesto de cada país para la cooperación. Este año, nosotros contamos con un primer fondo semilla para proyectos de CSS, que busca financiar la movilización de expertos ecuatorianos hacia otros países, y la de expertos de otros países hacia acá.

Esto es importante porque algunas negociaciones con otros países incluso fracasan, no solo porque falten proyectos o una hoja de ruta, sino simplemente porque no se cuenta con recursos suficientes. Estos fondos son importantes también en el replanteamiento que estamos haciendo para acercarnos hacia Centroamérica y el Caribe en el marco de la CSS.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, y concretamente las ONG, aducen que han sido desplazadas por el Estado ecuatoriano del espacio de gestión de la cooperación; señalan que es un espacio que también les pertenece. Más allá de la pertinencia que podemos reconocer al Estado ecuatoriano en la formulación de una política central de cooperación, también debemos reconocer que las distintas organizaciones tienen grandes acumulados de experiencias, e incluso han sido relevantes en diversos procesos de construcción de espacios públicos participativos. ¿Cuáles son las formas de articulación que propone SETECI con las diversas organizaciones de la sociedad civil en los procesos de gestión de la cooperación internacional?

Reconocemos que durante muchos años, por ausencia del Estado, las diversas organizaciones de la socie-

dad civil fueron centros importantes de generación de pensamiento, de reflexiones y de propuestas de política pública; aún ahora hay algunas fundaciones que hacen esto.

Como SETECI, nosotros somos una entidad coordinadora y articuladora de lo que se conoce como el Sistema ecuatoriano de cooperación internacional (SECI). Dentro del SECI, no solamente están los cooperantes oficiales (multilaterales, ministerios, GAD), también están la sociedad civil y las ONG extranjeras.

Justamente, hace poco iniciamos un proceso de diálogo con la sociedad civil ecuatoriana, con representantes de quince fundaciones nacionales y de ONG extranjeras, que trabajan en diversas áreas temáticas. Lo que estamos planteando es la posibilidad de crear sinergias de trabajo, a partir de lo que hemos avanzado como SETECI, como gobierno, y explorando cómo avanzar conjuntamente.

Muchas de estas fundaciones han desarrollado buenos procesos de veeduría ciudadana. Actualmente, además del Observatorio de la Cooperación, no existen veedurías territoriales a la cooperación para saber qué es lo que está sucediendo. Esta sería una primera apuesta de trabajo conjunto. Otra apuesta es la formación conjunta de redes que permitan tener mayor información sobre buenas prácticas. En tercer lugar, la mayoría de las ONG se encuentran en los diferentes territorios y trabajan de la mano con las comunidades; esos conocimientos son muy importantes. Pero, ¿cómo fortalecer sus procesos de concertación y los nuestros en los territorios? Aquí se involucra lo que tiene que ver con la planificación territorial, la cooperación y los ministerios desconcentrados.

En cuarto lugar, muchas de estas organizaciones nacionales han generado interesantes procesos y metodologías de evaluación y seguimiento. Para nosotros, es importante aprender de ellos también, y proponemos abrir estos procesos y desarrollarlos conjuntamente de manera transparente.

Por otro lado, a las organizaciones les interesa poder formar parte de las negociaciones de la cooperación, porque hay líneas de algunos cooperantes que apuestan a la participación democrática, gobernabilidad y buen gobierno; líneas que permitan a la sociedad civil fortalecer procesos de exigibilidad de derechos.

Siendo esto un tema sensible, lo que queremos construir son mecanismos de concertación. Tendremos próximamente la tercera Mesa Global, que por primera vez va a incluir miembros de la sociedad civil y de las ONG. Como Gobierno central, tenemos claro que hay una cooperación que debe ser oficial, apostando por políticas públicas, por ministerios, por instituciones. Sin embargo, hay otra cooperación más privada, que tiene que ver con la cooperación entre sociedad civil, en la que podemos indicar cuáles son

nuestras prioridades, pero la sociedad civil tiene un grado de autonomía.

Con todo esto quiero señalar que el tema está dentro de nuestra agenda porque, si cooperar significa formar redes y pasar a ser más complementarios, es importante incluir la visión que tienen las organizaciones de cómo está funcionando la cooperación.

¿Este escenario que propone va más allá de que las organizaciones sean simples contratistas de SETECI? ¿Vincula sus perspectivas sobre el desarrollo y sus discusiones sobre las políticas del Estado?

Claro. La política pública también se tiene que retroalimentar de las diferentes perspectivas. Por ejemplo, en el caso de preparación hacia Busán, nosotros recibimos insumos a través del Observatorio de la Cooperación.

A través de la participación en la Mesa Global, en donde presentamos las orientaciones, las prioridades y líneas de trabajo, buscamos que no solamente se presente la posición oficial sino que se cuente con otras perspectivas desde la sociedad civil y de las mismas ONG.

¿Podría señalar algunos logros, mitos y Pretos o desafíos sobre la cooperación de China con Ecuador?

Debemos partir de diferenciar la cooperación reembolsable y la no reembolsable. Hasta ahora solamente hemos tenido cooperación reembolsable; es decir, créditos. En materia de cooperación no reembolsable, que es lo que a mí me corresponde, yo no he visto mucho.

Creo que hubo un primer momento de una fuerte apuesta de los dos países por financiar el desarrollo ecuatoriano, financiar proyectos de envergadura; es decir, inversiones, mejorar exportaciones; pero eso ha sido cooperación reembolsable en términos blandos.

La cooperación no reembolsable vendría a ser un segundo momento en el que recién estamos empezando a trabajar. Este cambio sería uno de los logros. China nos ha pedido formular proyectos para los próximos cinco años, que podrían ser financiados con cooperación no reembolsable. Hasta ahora, no se han definido sectores porque hemos promovido que sean los GAD los que formulen las propuestas para que ellos se beneficien de ese financiamiento.

Hasta el momento la cooperación con China ha sido cooperación económica, de financiamiento para el desarrollo. La cooperación China o la asiática es diferente, porque no se entiende como la tradicional AOD. Por ejemplo, la cooperación estadounidense se limita a temas hemisféricos y de seguridad; la coo-

peración europea tiene que ver con gobernabilidad, derechos humanos y temas comerciales. Pero los asiáticos se centran en infraestructura y promoción de comercio. Son grandes proyectos de infraestructura que implican contrataciones, que venga gente de allá, empresas de allá, y, por otro lado, si son donaciones, esperan que puedan contribuir a dinamizar su industria y su comercio.

Un mito sería precisamente el tipo de cooperación que es. No podríamos considerarla, necesariamente, cooperación para el desarrollo porque no vincula términos de solidaridad o promoción desinteresada del desarrollo de otros países o, por lo menos, podríamos decir que, desde otros cooperantes hay mayor compromiso o mayor transparencia, como en el caso de la Unión Europea.

En la cooperación asiática las cosas están claras. En la medida en que esa cooperación se convierta en un vínculo que permita invertir más o generar condiciones favorables de inversión en otro país, financian estudios de prefactibilidad. Eso nos pasó con la cooperación japonesa durante muchos años que, por ejemplo, financiaban estudios de prefactibilidad con cooperación no reembolsable, pero luego los proyectos se realizaban con créditos. Por eso un mito lo constituye el tipo de cooperación, ¿es cooperación para el desarrollo?, ¿qué intereses están detrás?

Ahora, es válida esa cooperación en la medida en que afianza las relaciones entre ambos países, en la medida en que podemos cubrir déficit comercial, en la medida en que podemos tener más inversiones. Si esa cooperación es beneficiosa para Ecuador podemos aceptar o no. Pero esta no es una característica solamente de China, esto también pasa con muchos países.

Como latinoamericanos, debemos tener claro qué queremos. Esta es una oportunidad histórica para plantear nuestros asuntos, para creer que es posible negociar de otra forma, y no solo en el tema de cooperación.