

Cooperación externa para la salud en las Américas¹

La cooperación externa, también denominada *ayuda oficial al desarrollo*, es el conjunto de recursos que los organismos oficiales de los países desarrollados ponen a disposición de los países en desarrollo y de las instituciones multilaterales con objeto de promover el desarrollo económico y el bienestar social de estos países. Su contenido consiste en donaciones o préstamos. Para ilustrar la magnitud de la ayuda oficial al desarrollo vale decir que en 1992 el monto total de la cooperación externa procedente de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo ascendió a \$US 60 900 millones, si se incluyen los recursos procedentes de los países árabes.²

Según un estudio llevado a cabo por la OMS en 1991, 10% del total de la cooperación externa bilateral se destinó al sector salud. Por su parte, el Banco Mundial estimó que este porcentaje fluctúa y que no ha sobrepasado 7% cuando también se considera la cooperación bilateral y multilateral. Además, en su informe sobre el desarrollo mundial de 1993, el Banco Mundial recomendó que 7% debe ser la proporción mínima de la ayuda oficial total que habría que destinar al sector salud.

El análisis de la cooperación externa prestada hasta la fecha indica que la porción de la ayuda oficial al desarrollo asignada al sector salud es sumamente vulnerable a los cambios de las políticas de asistencia externa de los países desarrollados. Para aumentar el volumen de esta ayuda es menester que las autoridades del sector salud adopten medidas encaminadas a identificar prioridades, las traduzcan en propuestas adecuadas, las negocien con los restantes integrantes del gobierno, las promuevan en la comunidad internacional, y mejoren la gestión y aplicación de las medidas acordadas. Ello permitiría convertir las prioridades de salud en prioridades nacionales del desarrollo, así como aumentar la capacidad nacional de obtener cooperación externa.

TENDENCIAS Y ORIGEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional es la fuente de financiamiento del desarrollo más importante para los países en desarrollo. El notable impacto de la cooperación en el financiamiento del desarrollo obliga a aceptar como prioridad el cumplimiento de la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según dicha propuesta, la ayuda oficial al desarrollo debería alcanzar, cuando menos, 0,7% del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados. No obstante, en la última década los países desarrollados solo han destinado en promedio 0,33% del PNB para ese fin.

¹ Este trabajo se ha basado en el documento de Irene Klinger, *La movilización de recursos de cooperación externa para salud en las Américas*. Washington, DC, Oficina de Relaciones Externas, Organización Panamericana de la Salud, 1994. Según la autora, el documento está destinado a los profesionales y funcionarios de las administraciones nacionales que realizan actividades en el campo de la cooperación internacional y persigue el objetivo de promover el conocimiento del proceso de cooperación.

² Este comité está integrado por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea. Su finalidad es asegurar la expansión del volumen de recursos disponibles para los países en desarrollo.

En cuanto a su origen, en 1980 la ayuda bilateral representaba 52% de la ayuda oficial al desarrollo. En 1986 esa cifra ascendió a 66% y en 1992 se redujo a 59%. En cambio, la ayuda multilateral, que en 1980 constituía 34% del total de la ayuda oficial al desarrollo, disminuyó drásticamente a 24% en 1986 y aumentó a 38% en 1992. Estas oscilaciones podrían traslucir una tendencia a la multilateralización de la ayuda oficial.

La OCDE ha señalado que las instituciones que prestan ayuda oficial al desarrollo por medio de mecanismos multilaterales son pequeños donantes que canalizan proporcionalmente mayores recursos hacia organismos multilaterales que los grandes donantes. Los países más desarrollados prefieren movilizar los recursos de forma bilateral, para lo cual han creado su propia infraestructura administrativa. Las principales actividades de cooperación técnica se llevan a cabo por medio de los organismos de las Naciones Unidas. Por su parte, los bancos internacionales están reorientando su labor hacia la prestación de servicios de asesoramiento, si bien su orientación básica se dirige a la ubicación de capital en áreas estratégicas, como por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras básicas o la modernización del Estado.

DESTINO DE LA AYUDA

La Región de las Américas ocupa el tercer lugar en captación de ayuda oficial al desarrollo en el mundo, después de África y Asia. El volumen de ayuda asignado a esta región se ha mantenido más o menos estable y en los últimos 8 años ha representado en promedio 10% de la ayuda oficial mundial. Del total de ayuda recibida en la Región en 1992, 13% se destinó al Caribe, 40% a los países de Sudamérica, 41% a Centroamérica y México, y el 6% restante, a áreas no especificadas. Los principales países receptores en la Región son Nicaragua, Bolivia, El Salvador, Perú, México y Jamaica.

DESEMBOLSOS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Según el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 1993, en los años ochenta hubo un descenso del porcentaje de ayuda oficial al desarrollo destinada al sector salud. De los fondos asignados a este sector, casi 80% procedieron de la asistencia oficial y el 20% restante, de organizaciones no gubernamentales y fundaciones. A pesar de que los países donantes continúan poniendo de manifiesto su preocupación e interés por la salud, el monto de la ayuda destinado a este sector se ha estancado en los últimos años. No obstante, en la Región de las Américas el porcentaje de la cooperación internacional dirigida a ese sector ha sido más alto que el captado por el resto del mundo. Por ejemplo, en 1991 alcanzó 14%. En cuanto a la procedencia de la ayuda, los organismos internacionales canalizaron 40%, seguidos por los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, que desembolsaron 33% y 17%, respectivamente.

PREFERENCIAS DE LOS DONANTES

En principio cabría esperar que los criterios rectores de la asignación de ayuda oficial al desarrollo correspondieran a las prioridades que establecen los países. Sin embargo, se ha constatado que, aunque la salud constituye una preocupación importante para los gobiernos de muchos países, no recibe debida atención en

CUADRO 1. Factores que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), intervienen en la definición de los niveles de ayuda oficial al desarrollo en el ambiente internacional

Análisis del contexto internacional
Contexto político internacional
Orientaciones de cooperación de la OCDE y el Comité de Asistencia al Desarrollo
Contexto económico internacional
Aspectos estratégicos
Atención a problemas de interés global
Medio ambiente sostenible
Drogas
Pacificación
Derechos humanos
Lucha contra la pobreza
Desarrollo humano
Mujer
Condiciones económicas y sociopolíticas del país receptor
Factores que determinan la selección de países receptores de ayuda y las áreas temáticas de cooperación
Históricos, políticos, culturales, estratégicos, comerciales

el proceso de definición de prioridades. La responsabilidad de señalar prioridades nacionales que traduzcan la demanda real de recursos de cooperación internacional corre a cargo de los gobiernos de los países. En otras palabras, las autoridades han de desempeñar un papel promotor y coordinador de la cooperación, pues de ello depende en gran medida el flujo y la eficiencia de la ayuda oficial al desarrollo que reciben.

La fuerza de la negociación intersectorial determina en parte el lugar que ocupa la salud en la lista de prioridades de un país. Si la salud no encuentra un lugar entre las prioridades nacionales vinculadas con el desarrollo, no puede ser objeto de negociación con los representantes de la cooperación internacional. Diversos expertos en cooperación recomiendan a los países de la Región que estén informados permanentemente sobre las políticas y los flujos de la cooperación internacional en el área de la salud, a fin de que puedan identificar la oferta de cooperación, acceder a los donantes y obtener la ayuda. En el cuadro 1 se enumeran los principales factores que según la OCDE intervienen en la definición de los niveles de ayuda oficial al desarrollo en el ambiente internacional.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado sobre la cooperación internacional se desprenden conclusiones que hacen referencia, fundamentalmente, a la promoción y gestión de la cooperación³ y a la movilización de recursos. Entre los postulados que conforman la promoción de la cooperación —de los cuales depende el éxito de un programa de cooperación— destacan los que se enumeran a continuación. En primer lugar, el respeto a los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, solidaridad y no intervención en asuntos internos, y a las diferencias entre los sistemas políticos, económicos y sociales entre los países. Segundo, el papel complementario

³ Se entiende por *promoción de la cooperación* al conjunto de postulados que fomentan las relaciones entre países para lograr la inserción internacional de la Región y la creación de mecanismos que permitan facilitar o mejorar los términos de la negociación en el marco de la ayuda oficial al desarrollo.

CUADRO 2. Actividades que ha de articular, por orden cronológico, el proceso de la cooperación internacional

Identificación de la institución donante más apropiada para el proyecto
Inicio de contactos con sus representantes locales para definir el perfil del proyecto
Preparación de un documento del proyecto
Negociación y aprobación del proyecto por parte de la institución
Firma de un convenio de cooperación con las autoridades nacionales
Ejecución y supervisión del proyecto, y notificación de resultados
Evaluación del proyecto

que desempeña la cooperación internacional en relación con las políticas nacionales. Tercero, el principio según el cual la cooperación internacional no se produce al margen de un marco institucional. Cada una de las etapas en que se presta la cooperación exige disponer de espacios institucionales definidos con nitidez. Por último, la necesidad de promover el desarrollo de proyectos específicos entre dos o más países que apoyen los procesos de integración.

Al evaluar el panorama actual de la cooperación en la Región se aprecian grados de desarrollo disperejo de algunos de los postulados mencionados. Esto supone que algunos países de América Latina y el Caribe distan mucho de disfrutar de una política coherente y vertebrada de cooperación que permita maximizar los beneficios derivados de las distintas iniciativas impulsadas a lo largo del tiempo.

En el terreno de la cooperación internacional se recomienda que las acciones que integran la gestión de la cooperación⁴ sean coherentes con el ejercicio de las políticas de interés público y se acompañen de los mecanismos de coordinación, supervisión e información sobre el estado de la cooperación en el país. Por ello, la administración nacional de la cooperación debe abarcar actividades como la identificación de organismos de cooperación externa y sus intereses temáticos específicos, así como el conocimiento de los procedimientos para solicitar cooperación, ciclos de presentación de propuestas, guías para su preparación y los niveles, la duración y los tipos de financiamiento. A partir de esta fase, el proceso de la cooperación internacional ha de contemplar las actividades que por orden cronológico se presentan en el cuadro 2.

La capacidad de movilización⁵ de recursos está en función de la credibilidad que gocen los responsables nacionales de desempeñar esta tarea. La gestión adecuada de recursos incluye su movilización, y demanda experiencia técnica y un alto grado de conocimiento de las limitaciones del país o del sector al que va destinada la ayuda.

Finalmente, es preciso mencionar los principales problemas que afectan a la gestión y la movilización de recursos de cooperación internacional en salud en la Región. Estos escollos — que se han identificado en reuniones patrocinadas por la OPS en el marco de las actividades dirigidas a apoyar las acciones de fortalecimiento institucional para la cooperación — son los siguientes: poca capacidad de negociación interna de los ministerios de salud en relación con la definición de las prioridades nacionales; escasa o nula participación del sector salud en acciones intersectoriales a nivel nacional; capacidad reducida para generar espacios de concertación y

⁴ La *gestión de la cooperación* consiste en coordinar, negociar y movilizar los recursos procedentes de la comunidad internacional que pertenecen a la categoría de la ayuda oficial al desarrollo.

⁵ La *movilización de recursos* hace referencia a las acciones encaminadas a convocar esfuerzos y articular acciones conjuntas alrededor de un programa, proyecto o actividad en apoyo a la política de desarrollo.

participación con otros actores en los procesos de identificación de prioridades en salud; falta de conocimiento de la oferta de cooperación y de los procesos de movilización de recursos, y escaso desarrollo operativo e instrumental por parte de los responsables técnicos de los ministerios de salud para diseñar, llevar a cabo, supervisar y evaluar proyectos de cooperación. □

Simposio sobre la Construcción y el Manejo de Residuos Sólidos

Fechas: 9 a 10 de febrero de 1996
Lugar: México, D.F., México
Tema: Gestión para el control de los residuos sólidos y peligrosos

Organizan este simposio la Asociación Mexicana para el Control de los Residuos Sólidos y Peligrosos, A.C. (AMCRESPAC), la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) y el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C. (CICM). Se procurará proporcionar a los ingenieros y arquitectos un panorama general de las opciones para el manejo, reciclaje y disposición de los residuos de construcción generados en los grandes centros de población. Los trabajos escritos y exposiciones orales se presentarán en español e inglés, y versarán sobre la producción y características de los residuos de construcción y demolición; el control, aprovechamiento y comercialización de los residuos; el uso en la construcción de residuos provenientes de otras ramas de la industria; las limitaciones para su aprovechamiento; leyes y reglamentos pertinentes, y otros temas afines. Se contará con servicios de interpretación simultánea. La recepción de trabajos para publicación cierra el 31 de octubre de 1995.

Información:

Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C.
Atención: Ing. Paula Noreña Franco
Camino Sta. Teresa No. 187, Col. Parques del Pedregal
Delegación Tlalpan, C.P. 14010
México, D.F., México
Teléfono: 559-17-69; Fax: 575-58-10