

Breve balance de la Cooperación Internacional en el último cuarto de siglo: algunas lecciones y retos pendientes



Carmelo Angulo Barturen*

Es muy difícil hacer un balance rápido de la evolución de la cooperación internacional (CI) en este último cuarto de siglo sin caer en simplificaciones o generalizaciones ausentes de matices y sin olvidar que fue en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial cuando se comenzó a construir el sistema internacional de cooperación con el apoyo de las grandes potencias occidentales. En líneas generales deberíamos comenzar por admitir que se ha avanzado en todos los órdenes y a todos los niveles aunque las sensaciones que yo voy a reflejar son las de alguien que viene de un país como España, que pasa en ese periodo de ser receptor neto y mínimo donante a ser uno de los grandes contribuyentes bilaterales y del propio sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. También serán opiniones que provienen de alguien que mezcla experiencia de gestión en los órganos centrales de la cooperación española pero que, sobre todo, desarrolla su experiencia durante veinte años en el terreno desde la diplomacia comprometida con el desarrollo y la representación de las Naciones Unidas y el PNUD. Por fin, mis puntos de vista derivan de una experiencia mayoritariamente latinoamericana aunque cruzada con algunos intensos años de trabajo y aprendizaje en el Norte de África lo que condiciona y acota probablemente el marco de reflexión.

* Diplomático español, actuó como Embajador de España en Bolivia, Colombia, Argentina -donde fue condecorado con la Orden del Libertador General San Martín- y México. Fue Vice-Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina y Nicaragua. Actualmente se desempeña como Asesor en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y es Profesor en diversas universidades de España y América Latina.

¿Qué hemos aprendido en estos 25 años?

Hemos aprendido mucho de los errores y de los intentos en una materia que ha evolucionado notablemente en sus conceptos e instrumentos. Yo diría que en los años ochenta, salvo muy contadas excepciones y particularmente en mi país, se trabajaba, incluso desde las instancias oficiales, casi con las claves y esquemas de una ONG o de un incipiente movimiento ciudadano apegado a la solidaridad como valor supremo. Esto conllevaba realizar acciones llenas de voluntarismo en sus principios y esquemas operativos, el uso corriente de conceptos bastante paternalistas o asistencialistas y modos de trabajo aislados de la colaboración y el intercambio con otros donantes de mayor experiencia.

Trabajan en este campo masivamente universidades, fundaciones y múltiples actores públicos y privados que ven en la cooperación una intensa aventura humana y, también, un negocio.



En aquellos años, la orientación y los énfasis los ponía el país o la instancia donante sin que dieran verdaderos procesos de apropiación por parte del receptor al faltar todo la lógica de la verificación, comunicación y priorización en torno a sus reales necesidades.

Veinticinco años después contamos en el ámbito europeo con instituciones bien delineadas y en el caso español ahora tenemos no sólo una Secretaria de Estado de Cooperación (SECI) y una Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sino un sistema completo de cooperación con un amplio marco legal, un fuerte movimiento no gubernamental vertebrado en torno a los Objetivos del Milenio (ODM) y una potente cooperación descentralizada con multiplicidad de actores regionales y locales que han hecho de la cooperación una prioridad de sus políticas públicas. También han irrumpido las empresas con sus programas de responsabilidad social corporativa (RSC) y las consultoras de desarrollo. También trabajan en este campo masivamente universidades, fundaciones y múltiples actores públicos y privados que ven en la cooperación una intensa aventura humana y, también, un negocio.

Lo mismo ha ocurrido en los países que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) y el sistema multilateral e, incluso, muchos países de renta media (PRM) se han dotado en estos años de mecanismos incipientes de gestión de los recursos de CI. Por otra parte, las Cumbres y Conferencias Internacionales organizadas desde los años noventa nos han dado, además, un marco de referencia extraordinariamente valioso. La

profesionalización de la carrera de cooperación es otro de los síntomas de avance más claros en un campo de trabajo muy útil como instrumento de cambio y transformación de las relaciones internacionales.

Aportes y logros (Rasgos evolutivos):

Hoy día trabajamos con una mejor definición del desarrollo como un fenómeno integral y multifacético que va mucho más allá de la mera renta per cápita (RPC) que hacía, hasta hace dos decenios, de los diferentes niveles de renta la marca comparativa entre países y regiones.

En nuestros días contraponemos o completamos la RPC con el incremento de las capacidades, los derechos y las oportunidades y creemos que el Derecho al desarrollo es un derecho humano fundamental de las personas: de la mano del PNUD adoptamos de manera bastante generalizada el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como un sistema más amplio, aunque insuficiente todavía, de medición y hemos ido avanzando en busca de nuevos indicadores sectoriales y multidimensionales para medir los adelantos ambientales, democráticos y de género como ha hecho el propio Informe 2010 del PNUD.

Tenemos asimismo, dentro de esa mayor claridad conceptual, mejores referencias globales y objetivos más claros, una fuerte base de legislación internacional y nacional y muchas metas compartidas.

Por una parte, desde los 90 son muchas las Conferencias Mundiales Especializadas (infancia, medio ambiente, mujer, pueblos indígenas, drogas, financiación del desarrollo etc.) y desde el año 2000 contamos con los ODM, que establecen metas mínimas concretas consensuadas, aunque como dice José Antonio Alonso “pueden simplificar en exceso el mensaje relativo a los esfuerzos de desarrollo” haciendo olvidar a los gestores el principio básico de la integralidad¹. Asimismo se reconoce la importancia de la Declaración de París del 2006 sobre la eficacia de la ayuda y existe un notable esfuerzo de planificación y trabajo de campo por sectores y países.

Por otra parte tampoco es desdeñable que hayan aumentado decisivamente los recursos a disposición de la cooperación internacional alcanzando anualmente una cifra cercana a los ciento treinta mil millones de dólares.

Ha mejorado sustancialmente la institucionalidad global y nacional. Existen Fondos o programas internacionales especializados

1. Ver el artículo “ODM y los problemas del desarrollo en América Latina” en trabajo sobre los ODM coordinado por Ignacio Soletto. Fundación Carolina. Pág. 213. Madrid, 2006.

Hemos podido constatar los errores de diseño y aplicación de las políticas de préstamos ligados tan usuales en los años ochenta y noventa o de aquellas que formaban el corazón del llamado Consenso de Washington



en casi todos los campos, Agencias o mecanismos de cooperación en casi todos los países, un mayor liderazgo de la ONU en las causas globales, potentes instituciones financieras internacionales y regionales, la OCDE-CAD convertida en un organismo de referencia sobre las buenas prácticas y los códigos de conducta de donantes y receptores y los

organismos y bancos regionales y de integración con tareas vinculadas al desarrollo cada vez mejor definidas.

También hemos podido constatar los errores de diseño y aplicación de las políticas de préstamos ligados tan usuales en los años ochenta y noventa o de aquellas que formaban el corazón del llamado Consenso de Washington comprendiendo que no hay fórmula mágica ni receta general que se pueda aplicar a todos los países y menos cuando esta restringe el poder del Estado para gestionar políticas sociales básicas y le priva de, al menos, un cierto control de sus sectores productivos y servicios de mayor rentabilidad.

Hemos llegado globalmente a la creencia que la cooperación debe de ser planificada y mensurable y que no debe ser un esfuerzo voluntarista y fragmentado. Por una parte, el Marco Lógico nos ha servido para trazar una matriz (o ficha integral) de la vida y andadura de los proyectos y nos ha permitido poner sobre la mesa una gran cantidad de indicadores, satisfactores y sistemas de medición desde las líneas de base que nos ayudan a definir con precisión los objetivos de nuestras acciones, a medir el desempeño y el impacto de las mismas, a programar la llegada puntual de recursos e insumos y a conseguir la apropiación por parte de los beneficiarios en una visión global que por encima de todo persigue la eficacia de la ayuda.

La planificación de la ayuda y el marco lógico nos han permitido la incursión progresiva de los nuevos temas transversales a todo proyecto como el medio ambiente, la cultura y la equidad de género y generaciones. Sin embargo no puedo dejar de hacer referencia a que esta metodología, precisamente por su expansión y uso generalizado, en muchas ocasiones ha sido manipulada y pervertida, alejándose de su contenido inicial como facilitadora de procesos, para ser instrumentalizada por la industria de la cooperación.

La CI, por otra parte, se ha especializado geográficamente. Por el nivel o grado de desarrollo, hablamos y priorizamos a los

países o regiones menos desarrolladas, a los países emergentes o a los de desarrollo o renta media. Y por las maneras o especialidades para atacar las reformas y transformaciones que demanda el desarrollo, nos referimos al abordaje social, institucional, compensatorio, productivo, desde los derechos, desde la sostenibilidad ambiental etc.

No hay una visión compartida ni una fórmula única para superar la pobreza y la marginación pero sí terrenos de especialización, focalización y priorización en los que los países y expertos se han ido decantando y especializando.

En otro apartado esencial, la profesión y los profesionales de la cooperación se han fortalecido y reciben un reconocimiento no discutido por nadie. Del misionero, aventurero social, o filántropo hemos pasado al voluntario comprometido, al técnico, especialista o experto, promotor y al gestor.

En resumen, hoy la cooperación es una rama clara del conocimiento, una realidad y una "industria social" indiscutible y cuantificable que cuenta, como en el mercado comercial, con valores y principios, estudios y diseños, legislación especializada, producción, financiación, ejecución, venta y precio de los factores etc.

Nadie pone en duda que en nuestros días existe un relevante mercado de la cooperación y que este está plenamente instalado en la agenda internacional y que muchos países en vías de desarrollo se han fortalecido, empoderado y graduado gracias a ella aunque en algunos casos sus efectos hayan sido también perniciosos.

Este salto cualitativo no solo llega a los países avanzados sino que muchos países en desarrollo han creado mecanismos especializados para recibir, gestionar y fiscalizar la ayuda con mejores herramientas, criterios y profesionales lo que ha equiparado lenguajes y metodologías y ha hecho mucho más fácil la comunicación entre las partes.

¿Qué queda pendiente?: lagunas, errores y retos

La preocupación fundamental es que todavía hay 1000 millones de personas (según la FAO) que pasan hambre, que viven en pobreza extrema, con un dólar diario, y que la mayor parte se concentra en África. Que hay partes de la humanidad con carencias de desarrollo de diferente tipo y que, incluso en América Latina -con casi doscientos millones de pobres- en EEUU, en Europa y en España tenemos serios problemas de pobreza y marginación.

Está claro que con los activos materiales, tecnológicos y financieros que posee la humanidad y el dinero acumulado por las grandes fortunas actuales, esto es indefendible y una vergüenza mundial. Lo mismo podríamos decir de la otra lacra que es la

desigualdad que es un factor paralelo o multiplicador de la pobreza y para cuya reducción se podría contar con medios, instrumentos y voluntades con enorme potencial de provocar cambios visibles.

La segunda constatación es la importancia y el arraigo de los valores identitarios (religiosos-lingüísticos-culturales) que son barreras muy profundas para difundir y compartir los modelos de desarrollo que la CI intenta generalizar y que tienen que ver con la promoción del estado del bienestar, la democracia, los derechos humanos y la inclusión social.

Esta complejidad es más obvia en países de corte autoritario o en democracias emergentes donde la intolerancia, el fanatismo, la ausencia de instituciones neutrales y representativas o las violaciones de los DDHH son o han sido recientemente norma general de vida.

Gran parte del fracaso de los proyectos se debe a la falta de comprensión o adaptación a contextos multiculturales complejos, cambiantes y fruto de convulsiones permanentes. La CI por lo tanto no siempre es necesaria o bienvenida, incluso la paliativa que se aplica tras los desastres naturales, y no trabaja ni se adapta bien allí donde no es solicitada.

Gran parte del fracaso de los proyectos se debe a la falta de comprensión o adaptación a contextos multiculturales complejos, cambiantes y fruto de convulsiones permanentes.



También parece obvio que la CI no resuelve siempre ni pronto los problemas. Su objetivo general es plantear procesos de transformación, por lo que los tiempos son a veces extremadamente largos, con avances y retrocesos, y las prisas y presiones son su principal obstáculo. El escenario de trabajo general de la mayor parte de los programas

de cooperación es la convivencia con la inestabilidad y la confrontación interna y una de sus razones de existir es precisamente disminuir dichas vulnerabilidades.

Necesitamos por ello, y en ello está el modelo mayoritario, una gran flexibilidad y tolerancia, mejorar los dispositivos de aproximación (factibilidad), el análisis de riesgos, y la generación de alianzas para el desarrollo a nivel global, nacional y local incluyendo a actores políticos, sociales y productivos.

Por ello aunque a veces no se la cataloga como cooperación en sentido estricto, la supresión, mejora o progreso en las trabas globales al desarrollo, tienen un gran efecto en lo interno de los PVD, a menudo mayores que los de la propia CI. Me refiero a las aperturas, por ejemplo, del comercio mundial facilitando el acceso de bienes agrícolas, textiles o culturales, la libre circulación de personas, la reducción de la deuda, el acceso barato a productos

farmacéuticos para combatir las grandes pandemias (SIDA, malaria) o a las tecnologías asociadas al conocimiento, así como la integración regional o subregional y la apertura a la inversión externa no especulativa etc. Estas mejoras pueden ser desencadenantes de cambios importantes o, al menos, coadyuvar a las transformaciones sociales.

Otro reto formidable sigue siendo para los donantes superar el gran déficit de coordinación o concertación a lo interno de los países, especialmente allí donde las confrontaciones ideológicas o religiosas son extremas. Lo mismo ocurre en el ámbito externo, entre los propios donantes que tiene sus hábitos, sus cotos de actuación y sus favoritismos lo que les lleva a menudo a competir. La CI es todavía muy dependiente de las ideologías, de los ciclos políticos y de los impactos mediáticos ya que la inmediatez obliga muchas veces a gestos y respuestas precipitadas o superficiales.

Un tema central es la respuesta ante las grandes catástrofes que es demasiado lenta o tímida por las desconfianzas, las barreras burocráticas, los llamados costos de transacción (estudios, consultores,) o las cláusulas democráticas: pasar de la catástrofe a la rehabilitación y de ahí a la reconstrucción y el desarrollo es algo que toma años.

Las catástrofes recientes de Haití y Pakistán demuestran la complejidad de los problemas: el reto de pasar de los compromisos anunciados por países y organizaciones en las conferencias de donantes o en los foros especializados a los desembolsos efectivos que llegan a la gente corriente ha seguido agrandándose. Nadie quiere ser menos a la hora de prometer pero pocos cumplen a rajatabla y se dan demasiadas desviaciones o reelaboraciones de los compromisos previos.

Por fin, aunque se ha mejorado, el lenguaje sigue siendo discriminatorio o denigratorio. Seguimos con verticalidad hablando en masculino cuando la pobreza tiene rostro de mujer, de donantes y receptores, de ricos y pobres, de países atrasados, de cooperantes y beneficiarios, de Norte y de Sur, de ayuda y de donación cuando la cooperación debería ser un esfuerzo compartido (dar y recibir), un proceso horizontal de descubrimiento mutuo y de alianza y asociación ya que las diferencias son mas que todo económicas y sociales pero no culturales o de potencial humano por lo que hay espacio para el aprendizaje mutuo.

El futuro: hacia una cooperación más versátil y eficiente

En nuestros días tenemos mucha experiencia acumulada y mucho conocimiento compartido en la CI pero estamos lejos de tener

siempre fórmulas eficientes. Hay que desdramatizar y desentronizar a la CI que no puede ni debe resolver todos los problemas ni es siempre necesaria. Nada sustituye a un buen gobierno que gestiona eficiente y democráticamente las políticas públicas ni al fenómeno de aceleración del cambio que conlleva el consenso. Por ello planteamos cuatro ideas clave:

1. Hay que insistir en la calidad y la apropiación como elementos claves. Para ello la focalización, el correcto análisis del contexto, la construcción de alianzas con todos los actores relevantes y la medición constante de impactos (el proceso de seguimiento), son temas relevantes. Hay que saber marcharse, algo que cuesta sobremanera a los donantes cuando los procesos se deterioran o los impactos se alcanzan y los receptores se pueden hacer cargo con responsabilidad de las tareas comprometidas.
2. Los instrumentos deben de ser los adecuados: hay momentos y circunstancias en las que las ayudas al presupuesto, a la balanza de pagos o a la condonación de la deuda son más eficaces que la donación o la asistencia técnica prolongada. Lo mismo podríamos decir de una rebaja arancelaria o de un crédito blando bien orientado a fines sociales claros. Sin embargo, bajo mi punto de vista, la buena institucionalidad es siempre rentable, como lo es la promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción o el pacto fiscal con alto grado de apoyo de las fuerzas políticas y sociales. El desarrollo tiene un costo que en general no puede ser sólo abordado por la CI. También hay que medir muy bien cuál es el mejor método de ejecución con mayor o menor participación del receptor siendo cuando menos ideal una ejecución mixta cuando no sea posible una dirigida por los propios países o beneficiarios de los proyectos.
3. La coordinación de los donantes, la repartición de tareas y la articulación en los territorios son siempre positivos, en especial si van acompañados de consensos internos, planes claros de desarrollo, alianzas entre sectores y mecanismo eficaces de fiscalización y evaluación. Para ello puede ser relevante, especialmente en contextos complejos, el papel de las Naciones Unidas o de la propia Unión Europea -como mecanismos con mayor posibilidad de neutralidad o imparcialidad- así como el de las IFIS, lo que ha quedado demostrado en los planes especiales para el cumplimiento de los ODM o en los planes de reducción de deuda (HPIC). Sigue siendo muy difícil siempre apelar a un menor protagonismo de los países u organizaciones concretas en pos de una mayor coordinación global.
4. En todo caso y a modo de conclusión, la clave de cualquier modelo de desarrollo con el que trabaje la CI es la inclusión, siempre que esta no sea desigual en los términos que plantea

Amartya Sen², y la reducción de inequidades vistas estas como el acceso a los derechos y servicios sociales básicos, fundamentalmente la salud, la educación, la vivienda y el empleo digno. Pero no son nada desdeñables, como modo de acortar los tiempos y cuando se generan, la expansión de las libertades y los derechos, ambientes propicios capaces de promover confianza, lo que entendemos como capital social, visto como el conjunto de reglas claras y generalizadas y de instituciones neutrales y especializadas que promueven la cohesión social. Por fin, todo es más fácil cuando se dan pactos de ciudadanía y algún tipo de pacto fiscal claro que aterrice el financiamiento de las políticas públicas. Es por ello que sin esas bases o sostenes sociales mínimos es difícil que cuajen esfuerzos, como el realizado en estos últimos meses por la comunidad internacional tras el terremoto de Haití, ya que ni donantes ni receptores saben cómo romper los circuitos perniciosos de la debilidad institucional, la confrontación entre actores locales y la cultura de la corrupción que acompaña en un gran duelo nacional a la pobreza y la marginación extrema. Queda mucho por explorar para hacer más eficientes las reacciones ante este tipo de fenómenos.

Los retos de la carrera de cooperación

No parecería correcto cerrar esta reflexión sin abordar la evolución de la profesión y la carrera de cooperación que está en general llena de dilemas constantes entre los sueños y las realidades, que convive entre formativas experiencias sobre el terreno y/o muchas horas de gestión pura en despachos y que suele tener un recorrido complejo en función de un mercado de actores de muchos tipos y mentalidades.

No nos cansaremos de apuntar la necesidad de una buena formación técnica y generalista con sólidos principios y convicciones pero que precisa acompañarse de una gran apertura mental, de un compromiso sincero con las causas humanas. Por lo tanto la flexibilidad y la capacidad de adaptación son asuntos claves.

Junto a estas características han ido tomando fuerza la pertinencia de una buena preparación en comunicación, negociación y en la movilización de recursos en una profesión donde la gestión global (económica, recursos humanos y logística) es un elemento también decisivo. Asimismo la fuerza de la actitud ha ido ganando espacio frente a las aptitudes generales que nunca son desechables. Finalmente la inteligencia emocional es clave para hacer frente con modestia y paciencia a la diversidad, la adversidad y el lento

² Ver trabajo "Primero la gente" escrito en conjunto con Bernardo Kliksberg. Deusto, 2007, Pág. 28

pasar de los procesos de cambio que a veces aparecen como fenómenos entrelazados.

En resumen, estamos ante un fenómeno de impacto universal reconocido por la legislación internacional y la práctica de una social civil comprometida con la solidaridad, con múltiples actores cada vez mas cualificados pero que, al mismo tiempo, cuenta con mecanismos muy sofisticados y burocratizados por lo que el gran reto es un sano equilibrio entre compromiso solidario y eficacia, y, particularmente, entre intereses y valores, ya que detrás de esa gran marea solidaria actúan Estados, empresas e instituciones que mueven grandes presupuestos y posiciones de poder e influencia en el mundo. Ya no queda nada inocente en el mundo de la cooperación internacional.

La crisis financiera y económica actual debiera ser una excelente oportunidad para reevaluar principios, procesos y metodologías ante la grave amenaza del desempleo, de los nacionalismos y la xenofobia. La pérdida de poder y la crisis de algunas políticas públicas en los grandes donantes junto al satisfactorio desempeño de muchos países emergentes y la ganancia de autonomía que representa un mundo multipolar con agrupaciones novedosas como el G20, debiera permitir superar el exitismo de ciertos actores y prácticas y las reticencias de los descreídos y forjar juntos a partir de la obligación moral de alcanzar las metas del Milenio un nuevo Pacto Mundial contra la pobreza y la marginación que, esta vez sí, debería ser alimentado con un fondo sobre las transacciones financieras, los billetes aéreos o cualquier otra combinación de recursos extraordinarios.

Las arcas de los cooperantes habituales van a sufrir restricciones por muchos años. Es el momento de la coordinación, la eficacia, la focalización y la búsqueda de mecanismos financieros ambiciosos y más rápidos en su aplicación.

Hay que evitar que esta primera gran crisis de la globalización, como dice el escritor y visionario Carlos Fuentes "nos instale en un modelo indeseable dominado por la lógica especulativa, el olvido del ser humano concreto, el desprecio hacia el capital social..."³.

Si bien es cierto que la CI no lo puede todo sí puede conseguir, a base de blandir y a través de las instituciones y la sociedad civil que la sustentan, apuntalar los principios del derecho internacional, los derechos humanos y la articulación de la participación ciudadana. Que la crisis no la paguen los grupos más vulnerables de la humanidad que para nada fueron tenidos en cuenta ni tienen responsabilidad alguna.



3 "En esto creo", Seix Barral, 2002. Pág. 104.