

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

introducción

¡Las instituciones importan! Desde hace varios años en el campo del desarrollo se ha insistido reiteradamente en la importancia de las instituciones en los países del Sur. Se ha llegado a afirmar que si no existieran instituciones capaces en un país, aunque tuviera muchos recursos –naturales, humanos, económicos, etc.–, ese Estado no lograría su potencial de desarrollo. Dicho de otra manera, por mucho que se invierta en un país, si éste no tiene la institucionalidad adecuada, no alcanzará un crecimiento sostenido, por no hablar de lograr las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Un gran número de estudios, tanto de académicos como de organismos internacionales, han demostrado claramente que las instituciones desempeñan un papel fundamental en el desarrollo. Sin embargo, estamos aún bastante lejos de saber muchos aspectos clave, e incluso falta un consenso sobre algo tan básico como la definición de las instituciones¹.

Tampoco es fácil determinar si el crecimiento económico es el resultado de la existencia de instituciones de alta calidad o si, por el contrario, es el crecimiento y el desarrollo lo que conduce a instituciones fuertes. Poco sabemos de cómo diseñar los marcos institucionales idóneos para responder a distintas condiciones nacionales; en efecto, cada vez que se intenta trasplantar un modelo institucional a otro país, suele fracasar porque no se adapta bien a la situación local y especialmente a las instituciones informales existentes. Finalmente, es particularmente difícil identificar cuáles son las instituciones fundamentales para el desarrollo en cada caso, y bajo qué condiciones son efectivas². Como señala el *Informe sobre el progreso económico y social de América Latina 2006*, es más fácil que los procesos políticos y las políticas públicas sean eficaces si los principales actores están bien institucionalizados; pero eso no se consigue de un día para otro. Es necesario identificar los incentivos adecuados que garanticen un compromiso sólido de todos los actores con unos objetivos compartidos (Stein et al., 2005).

Una de las áreas donde ha sido más difícil avanzar satisfactoriamente es en la de los llamados canales de influencia, es decir, la manera en que ciertas instituciones influyen en determinados resultados (Jütting, 2003). Incluso se reconoce que algunas reformas institucionales pueden cambiar la dinámica del proceso de formulación de políticas y, en general, generar efectos no deseados e incluso desestabilizadores (Stein et al., 2005)³. A pesar de éstas y otras muchas incertidumbres, se realiza una gran cantidad de intervenciones de cooperación al desarrollo en este ámbito. Así, en el campo del desarrollo se observa la creciente atención hacia el fortalecimiento institucional, aunque hay dudas significativas sobre la eficacia global de estas acciones. En efecto, es positivo que la cooperación internacional haya asumido la relevancia de las instituciones en su quehacer, pero tiene delante grandes desafíos.

Es posible que uno de los principales problemas sea que la cooperación ofrecida en este ámbito no sea muy adecuada para las tareas a las que se enfrenta, entre otros moti-

vos, porque se centra en políticas, sectores y organizaciones, y no en los marcos institucionales (Shirley, 2005: 14). Por lo general, los donantes tienen una visión de corto plazo y exigen resultados inmediatos, mientras que el fortalecimiento institucional es un desafío que requiere tener un horizonte temporal bastante largo. Además, las agencias oficiales de cooperación suelen ser reticentes a abordar cuestiones susceptibles de politización en sus intervenciones, a lo que se suma la resistencia por parte de las élites locales a ver cuestionados sus espacios de poder, por lo que se eluden acciones que podrían ser realmente transformadoras de las instituciones.

Todo ello apunta al hecho de que existen grandes lagunas en la práctica de la cooperación internacional para que ésta pueda tener un impacto profundo y sostenido en el desarrollo. Esto nos obliga a analizar mejor la propia institucionalidad de la cooperación para saber cuáles son sus fuerzas y debilidades y, en particular, cómo tendría que ser para adaptarse a los nuevos cometidos y los nuevos desafíos del sistema internacional. A grandes rasgos, ¿cuáles son esos desafíos? Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del tema, habría que señalar los siguientes aspectos:

La necesidad de encontrar reglas de juego que permitan a una mayoría de los países y pueblos participar más provechosamente del sistema internacional. Esto implica, entre otras, las siguientes cuestiones: abrir la Organización Mundial del Comercio a una participación más equilibrada de los estados miembros, de manera que los que ahora se benefician poco del libre comercio puedan hacerlo; realizar una reforma de la Organización de Naciones Unidas, y particularmente del Consejo de Seguridad, para que sea más representativa de la diversidad existente en el mundo; y modificar la arquitectura financiera internacional para mejorar el acceso de muchos países a los recursos necesarios para el desarrollo.

El imperativo de buscar formas de reducir cada vez más la brecha que existe entre los países ricos y pobres. El compromiso con los Objetivos del Milenio incluye la necesidad de su adaptación a las condiciones propias de cada región y país. Esto genera, al mismo tiempo, la oportunidad y la necesidad de construir un consenso, no sólo en las políticas, sino también sobre el empleo de los recursos prometidos en el Compromiso de Monterrey, así como en los instrumentos a emplear. Para ello se requiere una articulación de todos los actores de forma coherente y eficaz, un reto afrontado por la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda de marzo de 2005, que contiene compromisos para mejorar la calidad de la ayuda e indicadores para medir su implantación.

Se debe abordar las amenazas a la seguridad humana generadas por la globalización y las crecientes interdependencias. Eso incluye, entre otros desafíos, la respuesta a los riesgos del cambio climático y el deterioro del medio ambiente, la prevención de los desastres naturales, el desafío de las crisis sanitarias, la movilización de recursos ante las crisis humanitarias. Son problemas para los que no existen soluciones parciales ni provisionales y que requieren de una alianza de alcance universal.

El compromiso de afrontar las crecientes tensiones alimentadas por las brechas económicas y sociales, así como la incapacidad de gestionar la diversidad cultural y los derechos de los pueblos. La lucha contra la exclusión política y social o la marginación, la apuesta por la comprensión del otro, el mutuo conocimiento y el respeto de la pluralidad constituyen prioridades de primer orden y son la base de la paz social, tanto en el ámbito local, como en el internacional. Los orígenes de dichas tensiones tienen causas profundas que no aceptan intervenciones terapéuticas y sólo pueden abordarse si se llega a la raíz de las estructuras sociales y los sistemas de valores.

Evidentemente, se trata de un conjunto muy significativo de retos para la cooperación internacional, que afecta sobre todo a los donantes, pero que requiere de una responsabilidad compartida de todos los implicados. Ahora bien, la pregunta que nos hacemos es si las instituciones actuales de la cooperación están preparadas para afrontar esta agenda y, más aún, si tienen posibilidades de incidir efectivamente en los resultados. El *Informe sobre Desarrollo Humano de 2005* llega a afirmar que, aun si los compromisos de incremento de la ayuda se cumplen, aun si se sigue canalizando a través de las actuales estructuras, los resultados estarán muy por debajo del grado óptimo, por lo que se precisa un diseño institucional más simplificado y relaciones más responsables (PNUD, 2005)⁴.

Esta cuestión es la que inspiró a la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE)⁵ a proponer la organización de unas jornadas que, bajo el título de “Instituciones para la Cooperación Internacional para el Desarrollo: el caso de España”, tuvieron lugar los días 19 y 20 de mayo de 2005 con el patrocinio de la Fundación “la Caixa” y el apoyo de la Fundación CIDOB. Este encuentro, que se llevó a cabo en el CaixaForum en Barcelona, contó con intervenciones de un amplio conjunto de especialistas españoles, de otros países europeos y de América Latina⁶. En las jornadas se combinaron la presentación de ponencias de académicos y analistas con otras de funcionarios, políticos y expertos involucrados en distintas instituciones de cooperación. Este cruce de visiones, que es uno de los objetivos de ACADE, contribuyó a unos ricos debates de muy alto nivel, en los cuales participaron activamente el centenar de asistentes que concurrió a las diferentes sesiones.

En este número de la *Revista Cidob d'Àfers Internacionals* se recogen varias de las intervenciones para así trasladar el tema y las reflexiones a un público más amplio y contribuir a alimentar un debate que no ha hecho más que comenzar. Consideramos que es de gran importancia para el conjunto de la comunidad de cooperación compartir los conocimientos acumulados por expertos y actores, algunos de los cuales aportan una larga experiencia práctica e inclusive han desempeñado responsabilidades importantes, para contrastarlos con las reflexiones teóricas de cualificados expertos nacionales e internacionales. Es un ejercicio especialmente relevante en un momento en que la cooperación española afronta el reto de un compromiso internacional con el incremento de la cantidad y la calidad de la cooperación y, paralelamente, con una necesaria reforma interna largamente aplazada.

Una primera constatación de las sesiones fue el gran interés que el tema abordado suscita en toda la comunidad internacional. Hubiera podido parecer, inicialmente, que en España el tema se vivía con mayor intensidad, debido al relativo atraso de su sistema de cooperación en cuanto a herramientas básicas de calidad, pero resultó ser una preocupación compartida con todos los países donantes, incluyendo los de mayor tradición como Alemania o el Reino Unido. Además, no se trata de un tema reservado a los donantes, sino que las reflexiones y la preocupación son objeto de debate también en los países en desarrollo, donde la falta de eficacia del sistema de ayuda es más inquietante.

Sin embargo, se evidenció que la cooperación española se enfrenta a algunos desafíos particulares, no necesariamente compartidos por toda la comunidad internacional de donantes. Como mencionamos, la política española de cooperación internacional debe hacer frente a una agenda amplia de reforma institucional, al mismo tiempo que se esfuerza por adaptarse al consenso internacional y aumenta significativamente los recursos destinados a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Todo ello se debe efectuar en un contexto de una pluralidad enorme de actores donde se destaca sobre todo un sector de cooperación descentralizada muy dinámico. Esta peculiaridad del sistema español de cooperación introduce necesidades adicionales en cuanto a la coordinación, la complementariedad y la coherencia, entre otros desafíos institucionales. Durante un largo tiempo estas cuestiones han sido ignoradas por la Administración General del Estado, con lo cual se han ido acumulando una serie de problemas; hay mucho terreno que recuperar y no existen modelos funcionales en otros países que podrían servir de inspiración.

Otra revelación de las jornadas es que el tema es sumamente complejo en términos tanto de diagnosticar las necesidades institucionales, como de recomendar opciones y alternativas de política. En una palabra, no hay soluciones fáciles para problemáticas de esta naturaleza y las intervenciones y reformas deben abarcar todos los niveles, desde las relaciones personales hasta el diálogo político de alto nivel. Los artículos incluidos en esta revista se pueden agrupar en dos grandes apartados. Un primer apartado incluye tres trabajos que abordan la problemática de las instituciones en la cooperación de manera general, mientras el otro se compone de cinco aportaciones relacionadas con el caso español.

En el primer grupo, dos de los artículos se centran en una cuestión que, en general, ha recibido poca atención en la literatura sobre el tema, pero que ha sido especialmente desatendida en España: la calidad de las relaciones entre los actores de la cooperación, en especial entre los donantes y los receptores. Se trata del núcleo de la cooperación, y de su buen funcionamiento depende en gran medida la eficacia de la ayuda. Esta es una de las conclusiones del artículo inicial del economista José Antonio Alonso, presidente de ACADE. En su trabajo el profesor Alonso presenta una visión muy crítica de la cooperación que, según el autor, no ha logrado superar sus dos vicios constitutivos: el que “descansa sobre la acción discrecional, unilateral y graciosa de los países desarrollados” y la incoherencia “entre la lógica del sistema de relaciones que la ayuda promueve y el objetivo transfor-

mador que dice perseguir”. Ha habido muchos intentos parciales de afrontar estos problemas, pero no han conseguido más que mejoras marginales. En cualquier caso, este autor defiende con firmeza la necesidad de construir relaciones de confianza, aunque considera que la asimetría de poder conspira contra este objetivo.

Desde una visión más posibilista, las consultoras británicas, Leslie Groves y Rachel Hinton, comparten la preocupación del profesor Alonso por la necesidad de avanzar en las relaciones, aunque tratan el tema tanto desde la perspectiva institucional como desde la de los individuos. Argumentan que es fundamental que las nuevas relaciones en la cooperación se basen en la transparencia, la rendición de cuentas y la asociación. Concluyen que la nueva agenda internacional tiene que verse reflejada en la voluntad de las instituciones de cooperación de transformar su práctica mediante el compromiso, tanto de la organización, como de los individuos, a través del aprendizaje y la reflexión, algo que las autoras creen que es posible si existe liderazgo fuerte e inspirador. No obstante, consideran que los cambios en las creencias, actitudes y comportamientos personales son un prerrequisito para un auténtico cambio organizativo.

El sociólogo holandés Paul Engel centra su artículo en la reflexión sobre cómo avanzar hacia la “gestión adaptable y la necesidad de mejorar y acelerar el aprendizaje organizativo” en las instituciones europeas de desarrollo. Aparte de introducir conceptos innovadores y atractivos, el artículo plantea retos específicos en varios ámbitos. Al respecto, destacaríamos el desafío ingente de la gestión del aprendizaje organizativo, es decir, el manejo sistemático de la adaptación de las organizaciones a cambios internos y externos. Al efecto, el autor defiende que cada organización debería desarrollar su identidad corporativa y su manera de afrontar los retos de una realidad mutante, atendiendo a su propia cultura organizativa y sus principios rectores. Lo importante es mantener una cultura del aprendizaje basada en la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Estos tres trabajos conforman un buen marco para los capítulos focalizados en el caso español. Es un buen momento para hacer esta reflexión porque la cooperación española se encuentra en una fase de importantes cambios orientados precisamente hacia la necesidad de dar un salto cualitativo y cuantitativo de calidad. El II Plan Director de la Cooperación Española aprobado a principios de 2005 establece un programa ambicioso que requerirá transformaciones institucionales profundas.

En esta línea, Enrique del Olmo, especialista en políticas de desarrollo, argumenta que es necesario introducir cambios fundamentales en todo el conjunto de actores que participan en la cooperación internacional española, empezando por los oficiales, pero abarcando al conjunto de los agentes de desarrollo. Según observa el autor, la desarticulación del sistema proviene de los orígenes y se sustenta en la falta de una política global de desarrollo que ha degenerado en una proliferación de iniciativas diversas difíciles de compaginar. De entre todas las reformas institucionales necesarias, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se ha convertido en un

eje central no exento de polémica. Todo hace prever que habrá un proceso de transición largo y complejo pero ineludible porque ha de ser el motor de una nueva política española de desarrollo que asuma los compromisos internacionales.

Rafael Grasa, profesor de Relaciones Internacionales, conecta el debate general sobre las instituciones en la cooperación con una reflexión sobre el caso español, centrándose en la problemática de la cooperación autonómica y de autoridades locales, que plantea retos específicos, y su relación con la sociedad civil. El autor reconoce que existen carencias compartidas por el conjunto de la cooperación española y que están vinculadas a características propias de una cultura política latina muy formalista, pero también otras derivadas de la debilidad de las instituciones de la sociedad civil. Según su criterio, la necesidad de afrontar la mejora de la calidad de la denominada cooperación descentralizada incluye analizar su papel en el conjunto del sistema y el establecimiento de alianzas entre los diversos actores.

La economista Maria Luz Ortega dedica su aportación a analizar el sector de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) que se enfrentan a retos profundos en cuanto a su cohesión y legitimidad. La autora advierte que la heterogeneidad del sector, su rápido crecimiento y su dependencia financiera de fuentes externas de financiación corre el riesgo de desvirtuar la misión de las ONGD y cuestionar su legitimidad. En su opinión una estrategia de educación para el desarrollo de aplicación transversal puede ser la herramienta clave para incrementar la cohesión del sector y fortalecer su legitimidad.

El diplomático Manuel Montobbio aborda el tema de la presencia de españoles en los organismos internacionales. Es una cuestión que tiene una importancia significativa para la cooperación internacional, ya que está estrechamente ligada con el compromiso y la contribución española a la gobernanza mundial y a la “multilateralización” de la sociedad española. Para el autor, el sistema de desarrollo es fundamentalmente multilateral, ya que desde las organizaciones internacionales se “articula globalmente el pensamiento y la acción para el desarrollo”. Por ello la contribución política y financiera debe ir acompañada de una presencia y, en esa línea, plantea las principales características del nuevo Plan de acción del Gobierno para la promoción de la presencia de españoles en instituciones y organizaciones internacionales del cual es responsable.

Por su parte, el politólogo Joaquín Tres analiza, a nivel general y para el caso español, los perfiles básicos de los profesionales de la cooperación al desarrollo. El autor ha hecho el notable esfuerzo de estructurar sus reflexiones, fruto de su propia experiencia formativa y su trayectoria como responsable de las oficinas de cooperación españolas en diversos países de América Latina. En su opinión la calidad de los recursos humanos es una condición esencial para la eficacia de la ayuda y consiste en un conjunto de conocimientos, actitudes y aptitudes que comportan un compromiso solidario.

Este número, de vocación monográfica, incluye dos artículos que no formaron parte del seminario. No obstante, ambos tratan temas relacionados con los retos de la globalización y abordan dos cuestiones relacionadas con la agenda del desarrollo. José Luis León Manrique explora los vínculos entre la agenda de la salud y la seguridad, especialmente en el ámbito interamericano. Por su parte Gabriel Orozco diserta sobre el marco teórico del concepto de desarrollo dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Volviendo al tema central del monográfico, la calidad de las instituciones del desarrollo va a seguir siendo, sin lugar a dudas, un elemento central del debate sobre las políticas de desarrollo, tanto en el marco de la aplicación de los ODM, como en el de la aplicación de los principios de la Declaración de París. Este debate es positivo ya que insufla aire fresco para una renovación del sistema después de la crisis de confianza vivida durante los años noventa. El Gobierno español, con el nuevo plan director, los gobiernos autonómicos, muchos de los cuales también han iniciado un proceso de racionalización de sus políticas, y los demás actores, incluyendo la autocritica del sector de las ONGD, están plenamente insertos en un proceso de transformación esperanzador. ACADE tiene la voluntad de acompañar esa evolución y seguir siendo un foro que permita el intercambio de conocimientos, experiencias y opiniones. Para ello necesitamos y agradecemos la ayuda de instituciones que, como en este caso la Fundación Obra Social de “la Caixa” y la Fundación CIDOB, nos apoyen. Pero, sobre todo, es necesario conseguir la participación del mayor número posible de personas comprometidas con un esfuerzo por mejorar la calidad de la ayuda y alcanzar el máximo grado de cumplimiento de las metas de desarrollo.

Anna Ayuso*

Christian Freres**

* Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB y vocal miembro de la Junta directiva de ACADE.

** Investigador del ICEI, asesor de la AECEI y Secretario de la Junta directiva de ACADE.

Introducción

Notas

1. El politólogo Adam Przeworski (2003: 3) en una ponencia reciente admite que a pesar de la gran influencia del pensamiento del “nuevo institucionalismo”, no existe una definición aceptada por todos sobre el significado de “instituciones”. Este autor señala toda una serie de dudas sobre este campo de estudio que se encuentra en otros estudios recientes.
2. Przeworski (2003) llega incluso a cuestionar la relevancia general de las instituciones para el desarrollo, salvo en determinadas circunstancias.
3. Por ello los mencionados autores recomiendan tratar con especial cuidado las reformas institucionales, entendiendo sus ramificaciones potenciales.
4. Como recuerda el informe en el capítulo “Ayuda para el siglo XXI” uno de los temas que se debe abordar es la impunidad con la que los donantes pueden incumplir sus promesas tanto en referencia a la cantidad, como sobre la mejora de la calidad. El informe señala que la brecha entre compromisos y desembolsos puede entenderse como una “crisis de la ayuda”.
5. ACADE es una asociación de profesionales de diversos sectores de la cooperación española que se unen para promover la calidad de la cooperación. Desde su creación, hace varios años, ha organizado varios seminarios y jornadas, siempre orientados hacia esta temática que no se aborda mucho en España. Se puede obtener información sobre sus actividades en su sitio en internet: <http://www.cooperacion-acade.org/>
6. En las jornadas participaron como ponentes: José Antonio Alonso, presidente ACADE y director ICEI; Marta Arias, INTERMON; Guido Ashoff, director de departamento del German Development Institute-DIE; Dr. Paul G.H. Engel, director European Centre for Development Policy Management; Rafael Grasa, profesor de Relaciones Internacionales de la UAB y asesor de la Dirección General de Cooperación de la Generalitat de Catalunya; Leslie Groves, Social Development Consultant; Francisco Javier Jiménez de Gregorio, director del Gabinete Técnico, AECE; Rosario León, directora CERES Bolivia; Manuel Montobbio, embajador en Misión Especial; M^a Luz Ortega, ETEA; Joaquim Tres, director Programa Desarrollo y Cooperación, Fundación CIDOB; Mariano Valderrama, DESCO, Perú; Pau Vidal, ESADE.

Referencias bibliográficas

- JÜTTING, Johannes. *Institutions and Development. A critical review*. París: OECD Development Centre, 2003.
- LARRU, José María. “Ayuda al desarrollo y buen gobierno en los países de Renta Media. Recomendaciones para España”. *Instituciones y Desarrollo*. Barcelona: IIG. (2006).
- PNUD. *La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Informe sobre el Desarrollo Humano 2005. Nueva York, 2005.
- PRZEWORSKI, Adam. “Institutions matter?”. Comunicación presentada en reunión sobre *Institutions, Behavior and Outcomes*. Sao Paulo: CEBRAP (12-14 de marzo 2003).

RAMIO, Carles y Salvador, Miquel. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2005.

SHAHID Javed Burki y Perry, Guillermo E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: Banco Mundial, 1998.

SHIRLEY, Mary. "Can aid reform institutions?" *Working Paper*, N° 2. Ronald Coase Institute (2005).

STEIN, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo y Paine, Mark (Coordinadores). *La Política de las políticas públicas. Progreso Económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: BID, 2005.