

Por un nuevo modelo de cooperación pactada al desarrollo en América Latina

For a New Model of Cooperation Agreed to Development in Latin America

Rafael Domínguez*

Aisha Al Said**

Esteban Valenzuela***

Resumen

El artículo sostiene una visión crítica hacia la cooperación internacional para el desarrollo en los países pobres, en particular en los de Centroamérica y el Caribe. La cooperación asistencialista, formalista y generalista no funciona en un contexto de contrapartes insinceras, incompetentes o abiertamente corruptas. El fracaso de la actual cooperación ahonda el problema geopolítico de los “Estados frágiles”, donde crecen la delincuencia, el narcotráfico y la emigración. Por ello, se defiende un giro hacia una cooperación más proactiva y de intervención directa-pactada, donde se generen y gestionen nuevos servicios y se ejecuten, sin distorsiones, la mayor parte de las inversiones. Esto implica negociaciones francas, duras y condicionadas con los países acostumbrados a los recursos de la cooperación, mediante fórmulas de cooperación triangular y, a su vez, una gran alianza internacional entre gobiernos donantes, organismos multilaterales, empresas multinacionales socialmente responsables y organizaciones no gubernamentales en vías de empresarización.

Palabras clave: Cooperación internacional, países desarrollados, países en vías de desarrollo, América Latina, desarrollo, organizaciones no gubernamentales, relaciones internacionales.

Abstract: The article maintains a critical view of international cooperation for development in poor countries, particularly in Central America and the Caribbean. The welfarist, formal and generalist cooperation does not work in a context of counter-

* Doctor en Historia Económica por la Universidad de Cantabria y director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, en la Universidad de Cantabria.

** Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid y gerente del Fondo Cantabria Coopera.

*** Máster en Desarrollo por la Universidad de Wisconsin, diputado de la Cámara de Diputados de Chile y consultor GTZ para República Dominicana, Centroamérica y Colombia.

parts insincere, incompetent or openly corrupt. The failure of the current cooperation deepens on the geopolitical problem of “fragile States”, where crime, drug trafficking and migration grow. Therefore, the paper argues for a shift towards a more proactive cooperation and accepts direct intervention, where new services will be generated and managed and most of the investments will be run. This involves frank, hard and conditioned negotiations with the countries accustomed to the resources of cooperation, through triangular cooperation arrangements and, in turn, a large international partnership among donor governments, multilateral organizations, socially responsible multinational corporations and nongovernmental organizations in process of corporatization.

Key words: International cooperation, developed countries, developing countries, Latin America, development, nongovernmental organizations, international relations.

Introducción

El mundo en desarrollo avanza, incluso en medio de la actual recesión, pero la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) fracasa tras casi seis décadas de Ayuda Oficial al Desarrollo.¹ La reducción de la línea internacional de

¹ La CID se define en este trabajo como un subsistema dentro del sistema de Relaciones Internacionales. Como tal, tiene objetivos mixtos: por un lado, la promoción del desarrollo en aquellos países que no han logrado graduarse en esta materia según el criterio del Comité de Ayuda al Desarrollo (países en desarrollo), y por otro, el propio interés del donante (país desarrollado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–) que no excluye que la CID sea, además de instrumento, principio inspirador de la política exterior. Para la promoción del desarrollo, la CID, en tanto que política pública, utiliza como principales instrumentos los tres siguientes: i) la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD: transferencia de recursos de origen público que debe destinarse a la promoción del desarrollo y el bienestar en los países en desarrollo, con una concesionalidad mínima de 25 por ciento, y que puede ser de carácter bilateral o multilateral, reembolsable y no reembolsable); ii) los acuerdos comerciales entre gobiernos para impulsar la conexión entre comercio y desarrollo, que suelen ir acompañados de Financiación Oficial al Desarrollo (préstamos de gobierno a gobierno en condiciones de mercado, preferenciales o por debajo del porcentaje de concesionalidad de la AOD) y AOD; y iii) diálogo político, esto es, acuerdos entre gobiernos (vía cumbres bilaterales o multilaterales) para la promoción de las relaciones económicas, políticas y de cooperación internacional que engloban objetivos específicos de promoción del desarrollo. Cabe señalar que la decisión acerca de la cuantía de la AOD y su destino geográfico y sectorial, aunque derivada de compromisos morales (reiteradamente incumplidos, como dedicar 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países del CAD a AOD), es discrecional, unilateral y graciosa por parte de éstos, lo que aleja a la política pública de CID de la lógica del Estado del bienestar (prestaciones de derechos asociados a la ciudadanía) y genera una contradicción palmaria con el objetivo transformador que dice perseguir (en vez de desarrollo y cooperación, se produce dependencia de la ayuda y relaciones asimétricas que fomentan la irresponsabilidad de agencias donantes y gobiernos de los países beneficiarios). Para la definición de CID y sus principales instrumentos, véase Manuel Iglesia-Caruncho, *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Los libros de la catarata, Madrid, 2005, pp. 35-48. Respecto a la caracterización crítica de la AOD, véase José Antonio Alonso, “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, 2006, pp. 23-28.

pobreza en términos absolutos y relativos es una realidad, merced al impulso de países como China e India, mientras que la eficacia de la ayuda a los pobres se debate entre optimistas que pretenden una traducción automática de los éxitos micro en acciones macro² y pesimistas que denuncian la retórica del cartel de las buenas intenciones y los efectos deletéreos de la ayuda.³

Si a estas alturas está claro que se sacaría de la miseria a más comunidades con una cooperación de mayor eficacia, ¿deben seguir Centroamérica y parte del continente latinoamericano soportando gobiernos corruptos, intolerables desigualdades y organizaciones criminales que sobrepasan al Estado? O ¿es posible intervenir directamente para mejorar la recaudación tributaria, contar con policías confiables, sistemas de protección social y apoyo al impulso emprendedor? Ugo Pipitone, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, calcula que los países de América del Sur tardarán entre 15 años (Chile) y 66 (Bolivia) para salir del atraso (llegar a 20 mil dólares de PIB *per cápita*), suponiendo una homologación con los estándares de distribución del ingreso y eficiencia estatal del Sudeste asiático.⁴ ¿Cuántas generaciones deben perderse por el camino de la pobreza en América Latina para llegar a esos niveles de desarrollo humano digno?

La persistencia del atraso con una cooperación rutinaria

Entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de mayor prestigio del Sur hay una crítica tanto a la cooperación bilateral o multilateral por genérica y colonizadora (centrada en las agendas de los países donantes, realizada por expertos de dichos países y con intereses económicos escondidos en sus transferencias tecnológicas), como al modelo de cooperación descentralizada⁵ vía ONG del Norte (porque no está institucionalizada, genera un *by pass* a las autoridades locales y tiene una débil penetración). La Fundación Redes y

² Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate, Madrid, 2005.

³ William Easterly, "The Cartel of Good Intentions" en *Foreign Policy*, julio-agosto 2002, pp. 40-49; y William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, Londres, 2006; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2009.

⁴ Ugo Pipitone, "Salir del atraso en América Latina" en *Pensamiento iberoamericano*, núm. 1, 2007, pp. 23-38.

⁵ La cooperación descentralizada en la doctrina internacional incluye no sólo a los entes subnacionales y los municipios (como donantes y receptores, según se entienda restrictivamente en España), sino a los actores de la sociedad civil, como ONG y empresas.

Desarrollo (Funredes), una ONG de República Dominicana dedicada a la difusión de las nuevas tecnologías de la información en Latinoamérica y el Caribe desde los años noventa, se refiere a las experiencias de base en que se agitan los actores de la sociedad civil críticos, pero se ven impotentes porque no consiguen transformar la relación de poder con los gobiernos locales y nacionales, ni hay un salto significativo en la prestación y calidad de los servicios. Lo que se requiere es concentrar la cooperación con mayor proactividad sobre el terreno.

Esta problemática resulta pertinente en el caso de los Estados fallidos y frágiles, entre los que se podría incluir a la mayoría de los centroamericanos y caribeños.⁶ El Índice de Estados Fallidos de *Foreign Policy* de 2009 sitúa en tal categoría a Haití con el puesto 12 (en situación crítica) de una clasificación de 177 países ordenados de peor a mejor, mientras que Nicaragua en el 64, Guatemala en el 75, República Dominicana en el 88, Honduras, antes del golpe, en el 90 y El Salvador en el 91 clasifican en el grupo en situación de peligro, frente a Costa Rica, en el lugar 137, considerado como *borderline*.⁷ Por su parte, el Índice sobre Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional de 2008, coloca a Haití en el puesto 177 de 180 países ordenados de menos a más corruptos, y los otros Estados, con la salvedad de Costa Rica y El Salvador en los puestos 47 y 67 respectivamente, ocupan posiciones tan

⁶ La literatura sobre los Estados fallidos y frágiles ha crecido exponencialmente en los últimos años. Desde 2005, la revista *Foreign Policy*, en colaboración con la Fundación para la Paz (creada en 1957), publica un Índice de Estados Fallidos (IEF), donde se define el fallo del Estado a partir de elementos como la pérdida de control físico sobre el territorio y del monopolio de la violencia, la erosión de la autoridad legítima en la toma colectiva de decisiones, la incapacidad de proveer servicios públicos y la inhabilidad de interactuar con otros Estados miembros de la comunidad internacional. Tales elementos se operacionalizan a partir de 12 indicadores sobre extensión de la corrupción y crimen organizado, incapacidad de recaudar impuestos, desplazamientos forzados de población, declive económico, desigualdad, discriminación o persecución institucionalizada de minorías, presiones demográficas severas, fuga de cerebros y degradación ambiental. El IEF, que en 2009 cubre ya 177 países, los clasifica en situación crítica, en peligro, *borderline*, estable y muy estable, siendo las categorías en situación crítica y en peligro las que podrían agrupar a los Estados fallidos y frágiles, respectivamente (http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings). Para una revisión del concepto de Estados frágiles, véase Susan Woodward, *Fragile States: Exploring the Concept*, Documento de Trabajo FRIDE, 2006 (<http://www.fride.org/publicacion/97/estados-fragiles-explorando-el-concepto>) y Stephen Browne, *Aid to Fragile States. Do Donor Help or Hinder?*, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper, núm. 2007/01, 2007. Para una aplicación del concepto de Estados frágiles a Centroamérica a partir del Índice de Transformación de Bertelsmann y su concepto asociado (democracias deficientes), véase Beren Hauke Hartmann y Peter Thiery, *Central America in the BTI 2008. Exploring the Deficiencies of Defective Democracies*, Bertelsmann Stiftung/CAP, 2007.

⁷ Sobre la clasificación, véase la referencia de la nota anterior.

bajas que los convierten en ejemplos de Estados frágiles. Guatemala, República Dominicana, Honduras y Nicaragua son sólo algunos ejemplos.⁸

Entendido al estilo de Kliksberg como el clima prevaleciente para realizar negocios y los valores cívicos de la educación en el seno de las familias y la ética hacia el trabajo, el capital social⁹ en este tipo de Estados es destruido masivamente por la débil gobernabilidad. Así sucede en Honduras y Guatemala, donde el crimen organizado, la violencia y las “maras” (pandillas que han diseminado su letal influencia con la nefasta política de deportaciones de Estados Unidos) delinquen abiertamente. O en México (con un penoso puesto 72 en el IPC) donde a lo largo de los dos últimos años la violencia del narcotráfico ha proliferado hasta límites insostenibles. La falla del Estado comienza por el descontrol del territorio. Así, entre El Salvador y Guatemala, el control de aduanas por tierra no existe después de las 17:00 hrs. y lo mismo cabe decir entre Guatemala y la frontera sur de México, donde a 100 metros del puente entre Tecún Umán y Frontera Hidalgo se atraviesa el Río Suchiate sobre unas lanchas artesanales a cualquier hora, como comprobó directamente uno de los autores de este trabajo en junio de 2009. Enfrentar estas situaciones de falla del Estado exige contar con una policía que defienda la ley y el orden; cárceles con posibilidad de reinserción, al menos parcial, de los jóvenes; políticas de vivienda; y soportes comunitarios eficaces en los barrios más pobres. Sin embargo, en la mayoría de los países centroamericanos o en República Dominicana, nada de eso existe respecto al primer orden de gobierno, mientras los municipios desisten de su deber de recaudar los impuestos locales.

Entre tanto, la CID se gasta millones de dólares o euros en estudios de diseño de políticas y planes estratégicos, en capacitación de funcionarios que luego son cooptados por las lógicas clientelares o en formación de técnicos que van a los cursos y posgrados para mejorar sus expectativas laborales ulteriores en el sector privado. De manera análoga, se instalan sistemas tecnológicos que luego no se usan y se inician proyectos productivos que desde el principio se sabe que no tienen ninguna sostenibilidad sin el flujo permanente de la ayuda. Miremos el caso español con Centroamérica. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) no tiene como foco principal los problemas de corrupción, fronteras, exclusión social aguda y pandillaje con criminalidad. Sin embargo, en los Documentos Estrategia País (DEP) relativos a la mayoría de estos países, se contemplan

⁸ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008.

⁹ Bernardo Kliksberg, *Más Ética, más desarrollo*, Temas, Buenos Aires, 2004. Sobre el concepto de capital social, véase el reciente balance de Partha Dasgupta, “Social Capital” en Steven Durlauf y Lawrence E. Blum (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave MacMillan, 2008.

como objetivos específicos de la cooperación española aumentar las capacidades locales e institucionales mediante la promoción de la democracia representativa y participativa, el pluralismo político, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía (gobernanza democrática), y aunque se han puesto en marcha diferentes programas y proyectos relacionados con ello, los esfuerzos presupuestarios y de personal se están orientando hacia estrategias vinculadas con la lucha contra la pobreza, mediante acciones para la equidad de género, la salud, la calidad educativa y la prevención de desastres naturales.¹⁰

Nadie discute que no tenga valor la agenda de género o la prevención de desastres, pero la experiencia de los últimos años nos dice que suelen culminar con leyes que no se cumplen (2 200 mujeres y niñas asesinadas en Guatemala entre 2001 y 2006, donde 97 por ciento de los casos no dan lugar a detenciones) o con planes urbanos que no operarán por la falta de una regulación mínima de las autoridades competentes, que seguirán tolerando la instalación de villas-miseria o urbanizaciones consolidadas en las zonas de riesgo. En este sentido, hay una suerte de cinismo simétrico: el donante y sus expertos saben que la consultoría trazará una hoja de ruta, orientación y resoluciones, incluso cuerpos legales, que posteriormente no se ejecutarán. A su vez, el receptor suele esperar el maná de la cooperación (computadores, vehículos, maquinaria) o compensaciones a título personal para el alto funcionario en turno (viajes, viáticos y nuevas adiciones a su *curriculum* personal).

Resultaría más eficiente sustituir todo este tinglado inoperante por alianzas público-privadas que persuadan, o directamente condicionen, a las élites políticas y económicas de estos países, para que deleguen “soberanía” y, a cambio de una participación consultiva, sea posible contratar por plazos largos, de cinco a 10 años, empresas de servicios con experiencia, eficacia y ética para asegurar, por ejemplo, una policía menos corrupta a las órdenes de un sistema judicial basado en los fundamentos del servicio civil profesional (independencia respecto al poder político e igualdad, mérito y capacidad en el reclutamiento de los profesionales) y montado con base en la cooperación técnica directa.

Se nos dirá que esto sería un acto adicional de neocolonialismo, un inútil

¹⁰ Los DEP para El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Haití de la AECID se pueden consultar en la sección de publicaciones y documentos de la página de la agencia: <http://www.aecid.es/web/es/>. Como dato significativo, cabe señalar que en el *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, un prolijo documento de 246 páginas, las palabras corrupción, maras, crimen organizado y drogas no aparecen citadas ni una sola vez (el documento se puede bajar de la misma sección del sitio *web* de la AECID).

intento iluminista de transformar una situación sin “promover el crecimiento” y “ofrecer herramientas de desarrollo” a las contrapartes, una versión *light* del neoliberalismo en el que el mercado sustituye al Estado, o una violación de los principios de apropiación (los países socios deben diseñar sus propias políticas de desarrollo) y alineación (los países donantes basan sus estrategias en las políticas establecidas por los países socios) de la Declaración de París de marzo de 2005. Realmente existen Estados fallidos y Estados frágiles en los que sus habitantes pobres (entre 44.5 por ciento de República Dominicana y 68.9 por ciento de Honduras, según el criterio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–) están atrapados en redes clientelares y corruptas, que los aprisionan en auténticas trampas de desigualdad.¹¹ En ellos, la mayoría de sus clases políticas y directivas no quieren tomar medidas drásticas para asegurar las funciones básicas que corresponden al Estado mínimo (ley y orden), y no digamos las que el Banco Mundial, desde su informe de 1997, considera como propias de un “Estado minimalista” (salud pública y programas antipobreza).¹² Pero, de acuerdo con Verena Fritz y Alina Roche Menocal, habría mucho que decir sobre los principios parisinos de apropiación y alineación cuando el diseño de las políticas de desarrollo se sustituye por prioridades y objetivos de un gobierno corrupto e inoperante, que no cuenta en absoluto con las visiones y las necesidades de otros actores sociales relevantes del país en cuestión, o cuando los países donantes son muy reticentes a comportarse como actores y se conforman con ser meros árbitros en la economía política de la elección pública.¹³

En un estudio para el *National Bureau of Economic Research*, Raghuram G. Rajan¹⁴ (investigador de la Universidad de Chicago) ha mostrado que la persistencia del subdesarrollo se debe a las malas políticas que se autoperpetúan por la presión de determinados grupos oligárquicos de interés (esta sería la causa de la situación de desigualdad en el acceso a los recursos y la educación y en la distribución de la renta en la región latinoamericana). Ello coincide con

¹¹ Sobre las trampas de desigualdad y corrupción, véase Rafael Domínguez, “La desigualdad y el bloqueo al desarrollo en América Latina” en *Principios. Estudios de Economía Política*, núm. 13, 2009, pp. 19-23. Para los datos de pobreza, según el criterio de la canasta básica, véase CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008, pp. 226-227.

¹² World Bank, *World Development Report. The State in a Changing World*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, p. 24.

¹³ Verena Fritz y Alina Rocha Menocal, “Developmental States in the New Millenium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda” en *Development Policy Review*, núm. 25 (5), 2007, pp. 540-546.

¹⁴ Raghuram G. Rajan, “Competitive Rent Preservation, Reform Paralysis, and the Persistence of Underdevelopment” en *NBER Working Paper*, núm. 12093, 2006.

la visión de otros investigadores más a la izquierda, como Pranab Bardhan¹⁵ (de la Universidad de Berkeley), para quien el subdesarrollo se explica, en última instancia, por la persistencia de instituciones subóptimas o ineficientes que se mantienen por conflictos distributivos en los que hay asimetrías en el poder de negociación que perjudican a las mayorías desfavorecidas.

Para los que nos interesamos por el desarrollo, el corolario de estos trabajos es que la cooperación debería ayudar a la ruptura del *statu quo*. Desde dentro es imposible lograrlo por la fuerza de los intereses creados, lo que genera una verdadera trampa institucional; esto es, un conjunto de normas estables, pero ineficientes para el propósito de conseguir una verdadera ampliación de capacidades para la mayoría de la población.¹⁶ Sólo una disciplina internacional superior, proveniente de un organismo multilateral o un conjunto de donantes, puede persuadir a las elites acerca de la necesidad de desarrollar estrategias ganar-ganar mediante un nuevo pacto fiscal que promueva la eficiencia y la equidad, a la vez que se empodere a los actores locales, antes de que surjan líderes populistas que desencadenen lo que Mario Vargas Llosa llamó una vez los “entusiasmos infundados” de los desposeídos.¹⁷

A partir de este nuevo equilibrio y reconociendo el papel crucial que el Estado tiene en el desarrollo, tras la fragilidad estatal introducida por las políticas de ajuste estructural entre los países de bajo ingreso durante la década perdida, entonces sí pueden operar los cinco principios de la Declaración de París. Merece la pena recordarlos: apropiación, alineación, armonización (los países donantes coordinan sus políticas entre sí), gestión orientada a resultados (lo que implica la exigencia de evaluar los mismos) y mutua responsabilidad (donantes y socios son responsables de las políticas implementadas). En este nuevo contexto, se asegura que las propias sociedades civiles no aceptarán el regreso a situaciones dominadas por el contrabando, el crimen y el narcotráfico, ni municipios sin recursos y sin inversión o sin capacidad de gestión. La incorporación a última hora del principio de apropiación inclusiva o democrática en la Agenda de Acción de Accra de 2008 es prueba de ello.¹⁸

¹⁵ Pranab Bardhan, “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres” en *Instituciones y desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 10, 2000, pp. 72-102.

¹⁶ Una vez que se cae en una trampa institucional, el país elige una senda que le mantiene en el subdesarrollo y de la que es muy difícil, si no es que imposible, salir. Véase Victor Polterovich, “Institutional Trap” en Steven Durlauf y Lawrence E. Blum (eds.), *op. cit.*

¹⁷ La caracterización aparece en la novela, publicada originalmente en 1981, *La guerra del fin del mundo*, Alfaguara, Madrid, 2005, p. 284.

¹⁸ Sobre dicho principio, incorporado a instancias de las presiones de la sociedad civil, véase Sergio Tezanos y Rafael Domínguez, *Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para*

Cooperación directa, alianzas público-privadas y cooperación triangular

Para empezar a cambiar el modelo de cooperación hay que buscar el justo equilibrio entre subvención de los poderosos (la actual cooperación), aceptación formal del actor nacional objeto de la cooperación de las estrategias condicionadas y un concepto amplio de “empresa de servicios de cooperación”, que bien podría ser una ONG que se empresariza (de hecho, muchas de las que son eficientes en trabajo de base o en proveer servicios básicos ya funcionan como tal), tomando como base un país latinoamericano que crea una división de especialistas y cuadros en áreas donde tiene ventajas comparativas (Chile lo ha ido haciendo tanto en lo policial como en lo referente a impuestos internos e informatización de servicios, o Colombia por lo que hace a transporte público).

La propia Unión Europea (UE) ha mezclado instrumentos que aseguran el “compromiso” de las regiones rezagadas para salir de su estancamiento, tales como el orden fiscal (con misiones directas del Banco Europeo para impulsar la suficiencia financiera), el consorcio de entidades de desarrollo locales con universidades y centros de mejor nivel de otros países o entidades subnacionales y la realización de auditorías de los proyectos, así como la necesidad de internalizar, por parte de los países receptores, la existencia de plazos para cumplir metas. Asimismo, las agencias nacionales de desarrollo de los Estados miembros están promoviendo la herramienta del Enfoque Sectorial (SWAP), proceso por el cual los fondos del país donante se dirigen a una política sectorial única y a un programa de gastos único, lo que obliga al donante a cumplir ciertos requisitos, como la existencia de un entorno macroeconómico estable, política y presupuestos sectoriales y sistemas de gestión y monitoreo locales. Este instrumento se podría orientar hacia las acciones de apoyo a las instituciones públicas, la administración, la justicia o la policía, de acuerdo con la filosofía de *El consenso europeo de desarrollo*, en el que aparece una nueva condicionalidad en “un concepto de ‘contrato’ basado en compromisos mutuos negociados y formulados en términos de resultados”.¹⁹

El problema es que todo ello presupone una confiabilidad de las

América Latina y el Caribe?, Documentos de Trabajo sobre Cooperación y Desarrollo, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, 2009/01, 2009, pp. 33-34.

¹⁹ Véase “El consenso europeo sobre desarrollo” en *Diario oficial de la Unión Europea*, C46, 24 de febrero de 2006, artículo 115. La UE desarrolló posteriormente la idea de contrato con la nueva modalidad del contrato ODM. Sobre la misma, véase Sergio Tezanos y Rafael Domínguez, *op. cit.*, pp. 33-32 y 35.

contrapartes, con trabajo orientado a resultados, socios directos en la ejecución o cumplimiento de normativas internacionales y comunitarias que no existen en Centroamérica ni en otros países latinoamericanos (aunque haya notables excepciones). Por ello, se requiere un viraje hacia la intervención directa pactada para crear empresas (organizaciones) que provean aquellas regulaciones, servicios, redes de todo tipo e inversiones que apoyen la cooperación para sacar adelante un país, una región o un municipio pobre.

Hace ya muchos años que Moses Abramovitz señaló que la convergencia (esto es, la capacidad de un país atrasado de crecer más rápido que uno desarrollado, lo que permitiría acercarse de manera progresiva a sus estándares de vida y, por tanto, salir del subdesarrollo) dependía críticamente de la “capacidad social de crecimiento”,²⁰ uno de cuyos elementos críticos era precisamente la existencia de un Estado eficiente. Lo que proponemos es que la cooperación al desarrollo ayude a construirlo donde no existe y a que avance en esa tarea allá donde los grupos de interés impiden que los Estados frágiles se consoliden como Estados que funcionan.

Por la propia supervivencia de su gobierno, el presidente de Haití, René Preval, aceptó y alentó la intervención internacional con fuerzas militar-policíacas, cogestión de gobierno y administración directa de inversiones y servicios en las áreas críticas. No había otro camino para evitar la rebelión política, la guerra civil, la criminalidad desmedida, el colapso de los servicios básicos y el sufrimiento cotidiano de las mayorías. Aunque se critique el alto costo de las fuerzas multinacionales de paz (integradas por Brasil, Chile, España, Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú Ecuador, entre otros), que Naciones Unidas nombrara *de facto* un “representante” cogobernador o que la violencia y la criminalidad no se haya detenido,²¹ no ha desalentado la propia cooperación internacional con experiencia, como la del Centro de Estudios de Cooperación Internacional, creado en Montreal, Canadá, en 1958, el cual ha optado por aplicar soluciones directas.²²

Otro ejemplo menos dramático es el del sector hotelero de turismo internacional en República Dominicana. Se trata de un verdadero Estado dentro del Estado, que se provee de agua, generación eléctrica, recolección de basura

²⁰ Moses Abramovitz, “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind” en *Journal of Economic History*, núm. 46 (2), 1986, p. 387.

²¹ Juan Gabriel Tokatlian, *Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina*, Documento de Trabajo FRIDE, 2005, véase <http://www.fride.org/publicacion/102/intervencion-en-haiti-mision-frustrada-una-critica-de-america-latina>.

²² Centre d’Étude et de Coopération Internationale, *Rapport Annuel*, Canadian International Development Agency, Montreal, pp. 7-9 y 20-21.

o seguridad ante la ineficacia estatal y municipal en la prestación de dichos servicios básicos. Por su parte, en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador hay barrios completos de embajadas, cooperantes internacionales y residentes ricos que viven en enclaves de seguridad y bienestar al interior de las propias ciudades, donde reinan la pobreza y la criminalidad en diversos grados.

Si esto es posible, ¿por qué no gestionar directamente ciertos servicios y negociar con los gobiernos una solución similar para experimentar una transformación real de lo que hay fuera de los enclaves? Haití, en su colapso evidente como Estado fallido, ha visto la salida en no reclamar falsos nacionalismos y orgullos, aceptando un tipo de CID sin intermediación y ejecutada de manera directa en muchos casos por las agencias internacionales. Esto, en entidades subnacionales y sectores específicos, es lo que se debe replicar en otros países.

Por tanto, se requiere un giro drástico en la CID que pase, al menos, por dos innovaciones institucionales. En primer lugar, la apuesta por la gestión directa en los países receptores, con licitaciones transparentes a empresas para proyectos de infraestructura en carreteras, agua, saneamiento, alumbrado, riego, electricidad y otros. En segundo lugar, el traspaso por plazos largos (cinco a diez años, con posibilidad de prolongación) de la gestión integral de servicios nacionales ineficientes, por ejemplo, servicios de aduanas, de recaudación de impuestos, de entrega de subsidios sociales, administración de policías, red de instrumentos de apoyo a la pequeña empresa o finanzas municipales. Se trataría de crear una suerte de cascos azules multinacionales, mediante un acuerdo condicionado con los países receptores, que se harían cargo de resolver las “limitaciones estructurales”. En definitiva, una cooperación mucho más intrusiva, de gestión directa, con “consenso” en la delegación y el entrenamiento en las prácticas que se imponen.

El punto a remarcar es que hay países que llevan años en la construcción de estabilidad macroeconómica o privatizaciones y que incluso han logrado democracias más o menos cosméticas²³ y crecimiento económico, pero sin cambios sustanciales para reducir la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la

²³ Para una clasificación de la calidad de la democracia en los países de América Latina, véase Daniel H. Levine y José Enrique Molina, “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” en *América Latina hoy*, núm. 45, 2007, pp. 34-39, donde se propone un nuevo índice para 18 países, que completa con nuevos indicadores al de la Freedom House. En este nuevo índice, ordenado de más a menos calidad, Guatemala aparece en último lugar, siendo las otras puntuaciones centroamericanas y del Caribe las siguientes: Nicaragua en el 14, Honduras en el 13, El Salvador en el 9, República Dominicana en el 6 y Costa Rica en el 2.

violencia. Frente a esta realidad irrefutable, lo que se propone no es más “basismo” (culto exagerado al poder popular comunitario) o mero trabajo descentralizado con organizaciones de la sociedad civil (necesario pero insuficiente, ya que genera cultura de la demanda y no de la transformación). Se propone una cooperación interventora que genere servicios y tradiciones (prácticas sociales que se internalizan) que apunten a hacer operativas, a largo plazo, redes eficaces para combatir esos males públicos. Resulta más barato y por tanto más eficiente gestionar las infraestructuras para el acceso al agua potable y a la energía eléctrica o los servicios de educación y salud básica, mediante alianzas público-privadas en las que operen empresas enfocadas a la base de la pirámide y ONG empresarizadas.

Por todos lados se ve un crecimiento lento, pero incesante, de la cooperación directa para evitar ineficacia, despilfarro, dilaciones o desvíos de fondos por corrupción. Un caso concreto es el de la cooperación alemana, que en el periodo 1998-2002 gestionó un fondo de inversiones medianas en la región noreste de República Dominicana. En este país, donde no hay capacidad de gestión local, (dispersa en 110 municipios) ni nivel intermedio de gobierno (tan sólo provincias nominales a cargo de gobernadores sin poder ni fondos, dedicados en exclusiva a ser activistas del partido en el poder) la GTZ propició una mirada subregional agrupando algunas provincias del noreste, logró un proyecto para inversión física con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en alianza con el vicepresidente de la República, realizó un proceso de participación ciudadana, incluyó en las consultas a alcaldes y gobernadores designados y gestionó directamente los proyectos de infraestructura bien focalizados a necesidades básicas.

Frente a la cooperación descentralizada, en la que no se consolida un nivel territorial ni un fondo de inversiones, los municipios no se profesionalizan ni focalizan sus proyectos y no hay un sistema transparente ni eficaz de licitaciones de obras, la experiencia alemana mostró que otra fórmula es posible. Sin embargo, no hubo voluntad política para extenderla a todo el territorio, quedando como experiencia piloto. La pregunta es por qué el BID no “condicionó” futuras ayudas y créditos a República Dominicana para que existiese en sus seis u ocho subregiones un fondo de desarrollo, con consulta a sus autoridades políticas, pero con gestión directa para evitar el binomio ineficacia-corrupción.

Otra de las novedades interesantes es la cooperación triangular,²⁴ que implica normalmente, aunque no de manera exclusiva, a un país rico que coloca

²⁴ La cooperación triangular es la cooperación técnica y económica entre dos o más países en desarrollo, facilitada financieramente por donantes bilaterales (que también pueden ser emergentes,

fondos, un país emergente de desarrollo medio, con claras ventajas comparativas en algunos de sus sectores y que facilita expertos a costos mucho más bajos que los de un país desarrollado, y un país dispuesto a recibir dicha cooperación de menor desarrollo relativo. Se trata de que los receptores sean entrenados o reciban consejos de profesionales tan latinoamericanos como ellos y que puedan entablar una comunicación más asertiva. Chile firmó en 2003 un convenio de cooperación bilateral con Centroamérica y el Caribe para replicar su experiencia de cooperación en otros países. La propia Agencia Chilena de Cooperación Internacional ha definido las ventajas de esta cooperación triangular, destacando su menor costo y la cercanía cultural con las contrapartes.²⁵ México y Brasil, conocidos en la doctrina de la cooperación Sur-Sur como países ancla, y otros países latinoamericanos están realizando esfuerzos similares.²⁶

según algunos autores) u organizaciones internacionales. En el *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, ésta se considera como una variante de la cooperación técnica, por la cual se refuerzan las capacidades de países socios de renta media que lideran la canalización de recursos de varios países donantes para realizar cooperación Sur-Sur (p. 204), mientras que en el proyecto mexicano de la Ley de cooperación internacional para el desarrollo es “una modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional (bilateral o multilateral), para concurrir en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo” (artículo 4, sección XII). En definitiva, la cooperación triangular es una forma de articulación entre la cooperación Sur-Sur (horizontal) y la Norte-Sur (vertical). Cristina Xalma y José María Vera, “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur” en *Circunstancia*, núm. 17, 2008, p. 10.

²⁵ Véase <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/tipos-de-cooperacion/triangular/>. Otras ventajas de la cooperación triangular son las siguientes: 1) permite encajar toda la gama de nuevos actores e instrumentos novedosos, como las empresas socialmente responsables en alianzas público-privadas, contempladas en la doctrina de Cooperación Sur-Sur (css) desde el Plan de acción de Buenos Aires (artículo 31) de 1978; 2) mejora la eficiencia de la cooperación y la coordinación entre donantes; 3) permite cubrir el déficit de financiación de la css sin perder el carácter de cooperación horizontal de ésta, a la vez que facilita el abordaje de proyectos y programas integrales, de mayor impacto y envergadura; y 4) mejora la generación de capacidades institucionales de las agencias de los países emergentes o ancla, que mejoran su reconocimiento internacional como actores de desarrollo. Véase Sergio Tezanos y Rafael Domínguez, *op. cit.*, p. 39; y Bruno Ayllón, Livia María Nogueira y Luis Miguel Puerto, *Asociados para el desarrollo. Propuestas para la cooperación España-Brasil*, Documento de Trabajo, núm. 12, Fundación Carolina-Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, 2007, p. 71. Sin embargo, algunos autores que reconocen estas ventajas consideran que la cooperación triangular como instrumento al servicio de la css debe desmitificarla previamente, sobre todo en lo relativo a su supuesto carácter de cooperación horizontal, y puede ser una vía de escape de los compromisos financieros internacionales de los donantes. Véase María Clara Sanín Betancourt y Nils-Sjard Schulz, “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe” en *Comentario FRIDE*, marzo 2009.

²⁶ Sobre las experiencias brasileñas de cooperación Sur-Sur y triangular, véase Bruno Ayllón, Livia María Nogueira y Luis Miguel Puerto, *op. cit.*, pp. 69 y 71. Para el caso de México, véase Máximo Romero Jiménez, *La cooperación internacional para el desarrollo: retos y oportunidades para*

Empresas de servicios de cooperación y “susepps”

La nueva concepción estratégica de la responsabilidad social de las empresas consiste en trabajar con la base de la pirámide; esto es, el enorme mercado potencial que suponen los más de 4 mil millones de pobres del mundo y que precisan suministros de bienes y servicios de largo recorrido. La cooperación al desarrollo debe aprender de las fortalezas empresariales (gestión de la calidad, cultura de la evaluación, atención al cliente) y de lo que hacen las empresas (producir bienes y servicios) en cuanto a que es posible inventar soluciones rentables desde abajo, mediante alianzas público-privadas en las que la pobreza se contemple como oportunidad y no como problema.²⁷

La recaudación de impuestos y su uso en fondos licitados correctamente es uno de los principales asuntos críticos para la salida del atraso. Recordemos que los países centroamericanos y del Caribe viven de una débil economía en que las remesas de familiares desde Estados Unidos y la UE son clave. El nivel de recaudación fiscal es bajísimo (10 a 15 por ciento del PIB, frente a más de 30 por ciento en la OCDE). Mientras en la última década los dos gigantes financieros españoles, el vasco Banco Bilbao Vizcaya Argentaria y el cántabro Banco Santander, han logrado reclutar, entrenar, formar y disciplinar profesionales y técnicos locales en Latinoamérica para dar servicios financieros adecuados usando las nuevas tecnologías, y el último se propone bancarizar a más de 30 millones de latinoamericanos en los próximos cinco años, la cooperación internacional sigue haciendo esfuerzos ingentes para crear y hacer operativos catastros de impuestos en los países del área, con magros resultados.

Conocemos los casos de República Dominicana y Guatemala, que se agotan en grandes debates para códigos de rentas municipales, intentos artesanales de crear bases de datos y esfuerzos baldíos para introducir la informatización en ciudades grandes. Con pocas excepciones, los sistemas no operan, se aspira a recibir transferencias centrales de los propios gobiernos

México, xx Reunión de Embajadores y Cónsules de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008. Una panorámica amplia en la que aparecen insertos estos dos países se encuentra en Siba Das, Leela De Silva y Yiping Zhou, *Towards An Inclusive Development Paradigm. South-South Development Cooperation, paper* presentado en el South-South Development Forum, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2007.

²⁷ Sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) para el desarrollo incluyendo a los de abajo (base de la pirámide) y a los de arriba (alianzas público-privadas), véase el trabajo de Rafael Domínguez, “La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza” en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Serie Economía y Sociología, núm. 76, 2008, pp. 78-83.

nacionales que ya tienen una débil base fiscal, y lo más escandaloso, los ricos (ese 10 por ciento de la población que controla alrededor del 45 por ciento de la renta) no pagan los impuestos prediales ni de publicidad o de patente comercial. El círculo vicioso sigue con municipios que no cobran, no hacen mucho, pero tampoco molestan. Así se consolida la carencia de servicios en sectores pobres y la existencia de dos ciudades o la intensidad de la pobreza rural,²⁸ caldo de cultivo para la emigración y las pandillas.

Frente a ello, sería mucho más operativo hacer negociaciones entre estos grandes bancos multinacionales, gobiernos y entes de cooperación multilateral para efectuar la concesión, por periodos de entre cinco y 10 años, de la responsabilidad de recaudación de estos impuestos a los bancos, que bien fiscalizados por auditores de cooperación y con la obligación de entrenar personal local e institucionalizar los sistemas, permitirían a mediano plazo contar con mecanismos eficientes de recaudación de impuestos locales, y que además, por periodos a pactar, se podrían hacer cargo de las licitaciones de los proyectos, donde sí participaría la autoridad política elegida democráticamente (consejos municipales). Estos últimos, para aislar la corrupción y la mala focalización, deberían aceptar un mínimo de evaluación social de los proyectos y decidir la prioridad de los mismos, pero en ningún caso sobre las adjudicaciones, que deberían estar sometidas a las reglas y estándares internacionales de buenas prácticas: precalificación de los ejecutantes, presupuesto oficial de obras, garantías y supervisión técnica independiente.

Una revolución de esta magnitud permitiría mejorar la gobernabilidad, ya que el esfuerzo de pactar con los bancos privados es un costo razonable por la administración del sistema. Incluso puede existir apoyo de la CID al inicio, que sería mucho más rentable y operativo que los esfuerzos infructuosos para persuadir a las autoridades locales, que esperan les llegue todo el dinero desde el centro, no saben capacitar personal o no tienen la voluntad política de cobrar impuestos básicos a los ciudadanos. Pero el punto es hacerse cargo de que, en alianzas con organismos multilaterales, agencias gubernamentales y ONG, las multinacionales tienen un enorme potencial para crear estos nuevos servicios empresariales de cooperación globalizados, hacer un viraje y aportar su *know how* para aumentar la eficacia y la eficiencia de la CID. El camino a recorrer para mejorar la reputación corporativa y conseguir la llamada “licencia social para operar” es complicado, pero es el único que conduce a la sostenibilidad, porque aunque las transnacionales son mal evaluadas en América

²⁸ Que llega a ser entre nueve y 12 puntos superior a la media nacional en El Salvador y Guatemala, con Nicaragua y Honduras en torno a 10. Véase CEPAL, *op. cit.*, pp. 226-227.

Latina, la gente espera mucho de ellas. La clave es que entiendan que la pobreza, la desigualdad y la corrupción afectan la competitividad en el largo plazo.

Por su parte, un enfoque de “empresas de servicios de cooperación” obligará a las ONG a pasar a una nueva generación más especializada en gestión directa de nuevos servicios para las comunidades, incluyendo elementos participativos en priorización y formación-capacitación para los usos y la autogestión. Pero ello requiere pasar de la cultura de la confrontación (con las empresas y los gobiernos) y la buena voluntad subvencionada (casi siempre por los gobiernos) a lo que Jane Nelson²⁹ (directora de la Iniciativa de RSC de la Universidad de Harvard) denomina la cultura de la comunicación, la consulta y la cooperación con las empresas. Y, por supuesto, se requiere experiencia y capacidad institucional en muchas áreas negligentes o inexistentes de servicios, lo que desafía el propio “mundo de la cooperación”. Es decir, se trata de dotarse de personal formado, no sólo como facilitador de participación o planificador de instructores ocasional, sino profesionales para nuevas ONG convertidas en empresas sostenibles de servicios.³⁰ En este sentido, las ONG del Sur (muchas de ellas con una indisimulada vocación de consultoría) ya tienen una gran parte del camino recorrido.

Sabemos que el Consenso de Washington propició la privatización de servicios para ampliar coberturas en América Latina y el Caribe con resultados desiguales. En República Dominicana es difícil invertir en centrales energéticas por las continuas morosidades, y en La Paz, Bolivia, la gente resintió la privatización del agua ya que ésta no se realizó con subsidios a los más pobres, sino que la noción del agua se enfrentó como bien público común y, por tanto, gratuito. Pero hay muchos otros casos en que ha funcionado bien. En Chile, numerosas transnacionales, como Aguas de Barcelona, fueron clave para aumentar la cobertura de tratamiento residual de aguas de 20 a 80 por ciento, incluyendo los megaproyectos de tratamiento en el Gran Santiago (seis millones de habitantes).

Así, hay empresas que van comprendiendo su papel proveedor de servicios en la globalización. Empresarios colombianos han invertido en Chile a partir de la ventaja del sistema de metro ligero superficial por buses de Bogotá. A su

²⁹ Jane Nelson, *The Operation of Non-Governmental Organizations (NGOs) in a World of Corporate Social and Other Codes of Conduct*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper, núm. 34, Harvard University, 2007, pp. 8 y 23-26.

³⁰ La necesidad de profesionalización de las ONG es el mantra recurrente entre los donantes que han dado más protagonismo a estas organizaciones, como España. Sobre este tema, véase el trabajo de Joaquim Tres, “El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, 2006, pp. 123-142.

vez, los chilenos invaden Perú, Argentina y Colombia con sus ventajas comparativas en *retail*. El fin de los monopolios estatales o de los monopolios privados por cooptación del poder político es clave para asegurar bienes y servicios a precios asequibles para la ciudadanía. Por su parte, también hay casos de ONG exitosas que han ido propagando sus modelos de éxito, como “Un techo para Chile”, una asociación de jóvenes voluntarios vinculados a los jesuitas, que ha logrado rentabilizar una vivienda de manera eficiente y una red de voluntarios que ayudan a las familias pobres a levantarlas en condiciones dignas. El éxito del proyecto ha permitido que exporten su experiencia a Centroamérica.

Imaginemos que se especializan empresas en seguridad, administración decente de cárceles, creación de microsistemas de abastecimiento energético para aldeas aisladas, fabricación modular de escuelas, potabilización de agua, consultorios básicos de salud o sistemas alternativos de saneamiento de aguas domiciliarias. Un nuevo flujo de cooperantes profesionales, emprendedores sociales y pequeñas y medianas empresas solidarias recorrerían las Américas. La pregunta es quién coloca los recursos y cómo lo hace. Pues así como los bonos de carbono o los *sweeps* de deuda externa fueron y siguen sido instrumentos para focalizar recursos en países pobres, hoy debería ser la hora de las *susepps* (subvenciones para servicios en países pobres), que permitan a las transnacionales eficientes tener incentivos para invertir en ellos.

Consideraciones finales

Lo que proponemos, en definitiva, es romper con la cooperación rutinaria que no saca del atraso. Hay que hacerse cargo de la realidad de los Estados fallidos y los Estados frágiles para entender el complejo trasfondo que hace incompetentes o parcialmente ineptos a las contrapartes por las dos tipologías de insinceridad que afectan a una verdadera coordinación de acciones y la posterior ejecución de los proyectos diseñados. Nos referimos al caso en el que el receptor es abiertamente incoherente entre lo que se compromete con el donante y lo que está dispuesto a hacer en realidad, o cuando el receptor incurre en un juicio defectuoso de competencias; esto es, cuando cree poder realizar lo que aún no se es capaz de producir en el territorio o adoptar al mismo mediante la importación de tecnologías no apropiadas.

Las consecuencias políticas de este nuevo modelo de cooperación pactada son evidentes. Supone la voluntad de sincerarse y coordinarse entre países, organismos, agencias y empresas con poder para transformar regiones. Hay que asumir que la globalización implica también aceptar la “ayuda directa”

con “empresas de servicios de cooperación” en las áreas de mayor incapacidad y corrupción de un país dado. Implica un nuevo multilateralismo, cooperación público-privada, transformación de las ONG y comprensión geopolítica de los centros decisorios de que una cooperación no sólo eficaz, sino también eficiente, es el gran tema pendiente de las relaciones internacionales Norte-Sur.