

INTRODUCCIÓN AL SEMI-MONOGRÁFICO: DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL¹

INTRODUCTION TO THE SEMI-MONOGRAPH: DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL COOPERATION

Jorge Gutiérrez-Goiria

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)²

Irene Maestro-Yarza

Universitat de Barcelona³

Se publican en este número de la REC tres artículos relacionados con los debates actuales sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional, un tema objeto de controversias diversas y sobre el que el abanico de enfoques y puntos de vista críticos es cada vez más amplio.

Es evidente que vivimos tiempos de crisis en lo que afecta a ambos temas. El debate teórico sobre el desarrollo se encuentra en una encrucijada, en la medida en que el objeto de estudio es más complejo y difuso, y carece de los perfiles más delimitados que tenía en otro tiempo. Y por lo que se refiere a la cooperación internacional, surgida precisamente al calor de las ideas dominantes sobre el desarrollo hace varias décadas, la misma se enfrenta a una manifiesta crisis de identidad, como consecuencia tanto de su débil base teórica como de las propias contradicciones internas que la sacuden.

Lo cierto es que la cooperación para el desarrollo entró en crisis en los años 80, cuando la nueva ortodoxia neoliberal acabó con la noción de políticas de desarrollo, e impuso la tesis de que la prosperidad de las personas y los países dependía de su mejor inserción en el mercado. En esas circunstancias, si en los años 80 y 90 la cooperación para el desarrollo consiguió sobrevivir fue debido a dos circunstancias principales. Por un lado, la existencia de un potente entramado institucional, construido en torno a Naciones Unidas y otros organismos e internacionales. Este entramado, aunque cada vez más debilitado, conservó cierta vida propia y siguió elaborando informes y propuestas que (sin cuestionarlo radicalmente) mostraban las grandes deficiencias del modelo, a la vez que reclamaban mayor cooperación entre unos y otros países para hacer frente a los graves problemas de la pobreza, la desigualdad, o la sostenibilidad. Por otra parte, se mantuvo gracias a la pervivencia, en unos y otros países, de una sociedad civil organizada que, aunque más débil que en épocas anteriores, consiguió mantener viva la llama de la solidaridad, tarea

¹ Queremos agradecer especialmente a Koldo Unceta y Carlos Berzosa sus aportes en la génesis y desarrollo de este número semimonográfico. Su trayectoria e ideas en temas de cooperación y desarrollo, y su enfoque crítico para abordar la economía se reflejan igualmente en esta introducción.

² jorge.gutierrez@ehu.eus

³ imaestro@ub.edu

a la que se fueron sumando nuevos actores y nuevos enfoques, más allá de los tradicionales vinculados con las ONGDs.

Sea como fuere, con el triunfo de las ideas neoliberales y la hegemonía del Consenso de Washington, se rompieron los consensos anteriores sobre la cooperación, abriéndose un debate con posiciones diversas, polarizadas en ocasiones, y con críticas desde diferentes perspectivas. Para algunos, la cooperación pasó de ser una parte de la estrategia de expansión del modelo a constituir un obstáculo para la misma, en la medida en que se interpretaba como una ineficiente intromisión de las instituciones en el funcionamiento del mercado. Ello dio origen a una fuerte oposición a la cooperación desde algunos sectores, al discurso de las condicionalidades en el FMI y el BM, y/o a la justificación de la AOD en base principalmente a razones humanitarias y al margen del debate sobre estrategias de desarrollo. Desde enfoques pos-desarrollistas, partiendo de la crítica frontal a la propia idea de desarrollo que se estaba promoviendo, la cooperación resultaba contraproducente tal como estaba concebida. Junto a estas ideas, otras corrientes proponen cambios parciales, manteniendo el marco existente.

Es importante señalar que, de hecho, la hegemonía de las nuevas ideas y la entronización del Consenso de Washington representaron no solo el final de la cooperación tal como había sido concebida hasta entonces, sino también el ocaso de la teoría del desarrollo, la cual había descansado sobre la idea de las políticas de desarrollo como instrumento de transformación de la realidad, desde el papel central de las instituciones. Además, algunos de los elementos más característicos de las teorías del desarrollo anteriormente vigentes –como la consideración de los estados-nación como ámbito principal de los procesos de desarrollo– saltaron por los aires con la liberalización de los movimientos de capitales primero, y con la profundización en la globalización neoliberal después. En este sentido, el capitalismo global cuestiona la noción de desarrollo que, con sus diferentes adjetivos, tenía un contexto nacional, y esto tendrá implicaciones directas en la cooperación y su sentido (Maestro y Martínez Peinado 2012).

Como es sabido, a finales de los 90, tras la cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, y después, con la Declaración del Milenio en el año 2000, la pobreza y los problemas del desarrollo volvieron a ocupar cierto lugar –no el que habían perdido, desde luego– en los debates académicos y políticos internacionales. Sin embargo, desde entonces hasta ahora, la cooperación para el desarrollo ha seguido un rumbo errático, adoleciendo de una estrategia coherente y de una base teórica sobre la que fundamentar sus actuaciones.

Lo ocurrido en las dos últimas décadas no ha hecho sino corroborar la crisis a la que se enfrenta la cooperación, con profundas raíces que van más allá de lo meramente técnico y afectan a su misma concepción (Unceta 2003). Por un lado, hemos asistido a un sinfín de trabajos y explicaciones técnicas sobre los escasos resultados obtenidos por la mayoría de las actuaciones puestas en práctica, lo que ha dado lugar a una amplia literatura y un prolijo debate sobre la eficacia. Por otro lado, se ha ido abriendo camino la idea de que, en las actuales circunstancias, resulta inconsistente la pretensión de incidir en las condiciones de vida de unos u otros lugares del mundo desde un ámbito concreto como el de la cooperación, al margen del resto de las políticas, lo que se ha traducido en la preocupación por la coherencia. Y, en medio, hemos asistido a una profusión de cumbres y reuniones sobre la posible reforma del sistema de cooperación, la incorporación de nuevos actores al mismo, y la consideración de diferentes instrumentos de financiación. Con todo, estas cumbres no han servido para evitar el progresivo declive de la cooperación internacional para el desarrollo, y su pérdida de significación en el actual panorama mundial.

Junto a todo lo anterior, persiste la ausencia de una base teórica suficiente sobre la que fundamentar una nueva idea de la cooperación y un sistema internacional que la respalde. Desde la ya mencionada Declaración del Milenio, se ha tratado de reconducir los diagnósticos sobre los problemas hacia la consideración de una Agenda de Desarrollo, capaz de concitar la atención y el esfuerzo de unos y otros actores. Sin embargo, ni la Agenda 2015, centrada en los ODM, ni la Agenda 2030, asociada a los ODS, representan una estrategia ni una hoja de ruta coherente para avanzar en los graves problemas que el

Desarrollo Humano y la Sostenibilidad enfrentan en diferentes ámbitos y niveles. La primera, reduccionista y centrada casi exclusivamente en temas de pobreza y sus síntomas, mostraba una escasa consideración sobre la naturaleza, causas y alcance de las cuestiones planteadas, así como una evidente desconexión entre esfuerzos y logros, lo que generó una gran corriente de críticas y acabó obligando a su revisión (Unceta y Gutiérrez-Goiria 2016). La segunda, más certera en sus diagnósticos y planteamientos, parece incapaz de establecer estrategias coherentes con los objetivos propuestos. Y es en esa incoherencia donde se advierte con mayor claridad la ausencia de un planteamiento teórico sólido en el que pueda basarse una acción internacional a favor de la equidad y la sostenibilidad. En este sentido, se va acreditando el peligro de lecturas de la Agenda 2030 en términos de lograr el "encaje" en ese marco de las políticas que ya se están realizando. Se trata de un enfoque muy diferente al necesario para avanzar hacia la solución de los problemas globales, que implicaría cambios de fondo en las políticas a nivel interno e internacional, como se viene indicando desde hace años (Berzosa 2002).

En este marco, se hacen cada vez más necesarias las propuestas teóricas solventes, capaces de fundamentar políticas de desarrollo llevadas a cabo en distintos ámbitos y niveles pero complementarias entre sí. Políticas de desarrollo que no pueden basarse en abrir nuevas puertas al mercado, sino en delimitar el espacio que éste debe ocupar, de manera que se supedite a la satisfacción de las necesidades de las personas y tenga en cuenta las restricciones marcadas por la naturaleza. Políticas de desarrollo que, desde referentes comunes, permitan satisfacer las aspiraciones humanas de diferentes maneras, de acuerdo con la diversidad cultural de un mundo como el nuestro. Políticas de desarrollo que, en definitiva, puedan tener en la cooperación internacional –necesariamente reinventada– uno de sus principales instrumentos para avanzar en la redistribución mundial de la riqueza, en la provisión universal de bienes y servicios básicos, y en la gestión de los Bienes Públicos Globales.

En este contexto, hay un sinfín de temas y debates relacionados con los retos del desarrollo, la contribución de la cooperación y su sentido. En las próximas páginas se presentan tres artículos que, desde diferentes perspectivas, tienen como denominador común la preocupación de ahondar en algunas de estas cuestiones.

El primero, de Rafael Domínguez Martín, presenta un análisis histórico-estructural del régimen internacional de la ayuda incidiendo, con una perspectiva crítica y alejada de los enfoques convencionales, en las conexiones entre el sistema promovido por el CAD y el sistema económico hegemónico. El artículo ilustra prácticas e intereses que muchas veces quedan ocultos, y plantea el declive del actual sistema de ayuda. En este sentido, el artículo prevé su posible sustitución, en un plazo no muy lejano, por un nuevo marco de cooperación liderado por China, que muestra características muy diferentes al actual y ha dado ya pasos significativos.

Santiago Eduardo Juncal, por su parte, plantea la cuestión de los países emergentes, y en concreto el papel de los BRICS en un hipotético avance hacia un desarrollo más equitativo y favorable para los países más pobres. El autor estudia las políticas exteriores de los BRICS y su posible reproducción de esquemas asimétricos, en una dinámica contradictoria de conflicto y colaboración entre estos países. El trabajo cuestiona que la retórica de Cooperación Sur-Sur (adoptada por este bloque) se materialice en las políticas exteriores de los BRICS.

El artículo de Elena de Luis Romero y Celia Fernández Aller, por último, analiza el papel creciente de las empresas en el ámbito de la cooperación. Partiendo de las diferentes aproximaciones a la responsabilidad y las obligaciones de las empresas, y su impacto en el desarrollo, el trabajo plantea el debate abierto en relación a las empresas y los derechos humanos. En esta línea, analiza las obligaciones de estados y empresas, y las iniciativas internacionales en marcha, remarcando la necesidad de un enfoque basado en derechos humanos en el marco de las prácticas de cooperación al desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Berzosa, Carlos (2002): *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*, Madrid, Nivola.

Maestro, Irene y Martínez Peinado, Javier (2012): "La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global", *Estudios de Economía Aplicada* Vol.30 (3), pp. 811-835.

Unceta, Koldo (2003): "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo", *Revista de Economía Crítica* 1, pp. 189-200.

Unceta, Koldo y Gutiérrez-Goiria, Jorge (2016): "¿Se hace camino al andar? Las estrategias de desarrollo, los ODM y la paradoja China", *Revista de Economía Mundial* 44, pp. 59-76.