

Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis

Development Aid: The Anatomy of a Crisis

Koldo Unceta Satrustegui

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada
en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), España.

Fechas de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

Resumen

Este trabajo presenta un marco interpretativo sobre la crisis de la cooperación al desarrollo. Partiendo del análisis de algunos de sus síntomas, se centra en la consideración de las transformaciones que se han operado en las últimas décadas y que han afectado especialmente a la identidad de la cooperación, como son las relativas a la globalización de los procesos económicos y sociales y a la vigencia del paradigma Norte-Sur como modelo interpretativo de los conflictos sobre desarrollo. Finalmente, se discuten algunos aspectos relativos a los objetivos, instrumentos y actores de la cooperación al desarrollo, planteando la influencia de todo ello en el debate sobre una posible readaptación y puesta al día de la misma.

Descriptores: cooperación al desarrollo, crisis, modelos de desarrollo, relaciones Norte-Sur, globalización, cooperación Sur-Sur.

Abstract

The current study presents an interpretive framework on the crisis of development aid. The study begins with the analysis of some of its symptoms, centers on considerations about transformations that have operated during the last decades and have particularly affected the identity of aid (such as those related to the globalization of economic and social processes) and have affected the validity of the North-South paradigm as an interpretive model of conflicts over development. Finally, several aspects are addressed in relation to development aid objectives, instruments, and actors, demonstrating their collective influence in the debate over a possible re-adaptation and updating of development aid.

Key words: Development Aid, Crisis, Development Models, North-South Relations, Globalization, South-South Aid.

Introducción

Los síntomas de la crisis de la cooperación al desarrollo son diversos, siendo perceptibles tanto si se considera la cooperación en su versión más reduccionista –la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)–, como si se examina en su acepción más amplia –conjunto de instrumentos y políticas puestas en marcha para favorecer los procesos de desarrollo–. De entre estos síntomas cabe destacar por una parte la menor significación de la AOD, por otra parte su cuestionamiento desde diversos sectores y, finalmente, las crecientes dudas sobre su eficacia.

En primer lugar, refiriéndonos a la cada vez menor relevancia de la AOD en el conjunto de los flujos de financiación del desarrollo, ésta ha sido estudiada de manera recurrente a lo largo de los últimos años, especialmente en su comparación con los montos de las inversiones extranjeras y las remesas de los emigrantes. Durante la segunda mitad de la década anterior, tan solo en los países de renta baja, los flujos recibidos de la AOD superaron los representados por la inversión extranjera directa (IED) o por las remesas de los emigrantes; si bien la suma de estos dos últimos fue superior al de la AOD (9,3% frente al 8,9% del PIB para dicho grupo de países) (Unceta, Gutierrez y Amiano, 2010). A comienzos de la década de 1960 la AOD llegó a representar una cantidad equivalente al 3% del PIB de los países receptores, mientras en 2010 dicha cantidad era menor del 0,25 del PIB de dichos países (Glennie y Prizzon, 2012)¹. Por su parte, Kaberuka (2011), refiriéndose al caso de África, muestra cómo la AOD, que en 1960 representaba más del 50% de los flujos recibidos desde el exterior, en la actualidad ha sido superada por las inversiones extranjeras y apenas es algo mayor que la cantidad representada por las remesas. En el caso de América Latina, la AOD recibida ha pasado de representar casi el 1,5% del PIB de la región a mediados de los años 60, a ser un 0,4% en la década de 1990 y un 0,22% en la actualidad (Cepal, 2012).

Un segundo síntoma de la crisis puede observarse en las crecientes controversias que, tanto en el plano político como académico, se han suscitado a lo largo de los últimos años en relación con la pertinencia de la AOD. Ello comenzó a hacerse visible durante la ofensiva neoliberal de los años ochenta en la que, desde algunos sectores, se sugirió abiertamente la necesidad de replantear por completo las bases sobre las que habían descansado el desarrollo y la cooperación internacional, reclamándose que fuera el mercado el motor del proceso y dejando de lado otros elementos como la AOD (Unceta, 2003). Y aunque la doctrina oficial es más matizada, lo cierto es que desde el denominado Consenso de Monterrey se ha impuesto una posición sobre la cooperación al desarrollo basada en la condicionalidad y vinculada, en buena medida, con las facilidades concedidas por los gobiernos a los mercados.

1 Estos autores señalan además que a la hora de evaluar la importancia de la AOD no debería enfatizarse tanto su relación con el PIB de los países donantes (0,7% u otra referencia), sino su relación con el PIB de los países receptores (Glennie y Prizzon, 2012).

También desde posiciones contrapuestas se ha criticado durante las últimas décadas a la AOD, considerándola como un instrumento de carácter neocolonial, utilizado para imponer un modelo de desarrollo generador de servidumbres y dependencias diversas. En este sentido, se han expuesto razonamientos críticos hacia la cooperación que señalan su contribución a la insostenibilidad del modelo y a la difusión de tecnologías ajenas a las necesidades locales. Se ha planteado asimismo que la cooperación al desarrollo, tal como ha funcionado en la práctica, ha contribuido a generar más problemas de los que pretendía resolver, como consecuencia de su posición subordinada frente a los elementos de la *anticooperación* (Llistar, 2009). En este contexto, la consideración de la AOD como vehículo de dominación neocolonial, concebido al margen de la cultura, la organización, el entorno medioambiental o las aspiraciones de las sociedades con las que se pretende cooperar, constituye un lugar común en la mayor parte de la literatura postdesarrollista.

Finalmente, en este dibujo inicial de los síntomas de la crisis de la cooperación es preciso mencionar la desconfianza hacia su efectividad surgida desde las propias filas de la AOD. Se trata de un asunto que se ha hecho presente en la agenda del debate desde mediados de los años noventa, cuando comenzó a instalarse cierta preocupación sobre la ausencia de resultados y se hizo presente la idea de la “fatiga de la ayuda”. Como consecuencia de ello se abrió un amplio debate, algunos de cuyos interrogantes quedaron planteados por el Banco Mundial (1998). Este debate dio lugar a una amplia literatura sobre la eficacia de la ayuda y su evaluación planteada desde muy diversos puntos de vista². La cuestión de la eficacia ha ocupado asimismo un importante papel en la mayor parte de los foros celebrados desde el comienzo del nuevo siglo. En este sentido, Roma, París, Accra o Busan representan eslabones de una larga cadena de discusiones y propuestas que apenas han conseguido arrojar luz sobre un tema que sigue suscitando grandes dudas³.

Todo ello, unido a la incertidumbre del momento actual, ha dado lugar a un fuerte debate y a una amplia literatura que, además de ocuparse específicamente de algunos de los temas mencionados, se interroga expresamente respecto a la vigencia de la cooperación al desarrollo como paradigma en este comienzo del siglo XXI, y comienza a examinar la crisis de la cooperación en términos de *crisis existencial* (Sobhan, 2006); señala graves problemas de identidad (Domínguez, 2011; Unceta y Gutierrez, 2012); apunta a una crisis de legitimidad como consecuencia de la emergencia de nuevos modelos de desarrollo, nuevas fuentes de financiación y nuevas modalidades de cooperación (Zimmermann y Smith, 2011); analiza el declive del modelo occidental de cooperación frente las alternativas provenientes de Asia (Sörensen, 2010); o sugiere directamente la

2 Ver entre otros Cassen (1994), Alonso y Mosley (1999), Burnside y Dollar (2000), Vandemoortele (2002), Dalgaard, Hansen y Tarp (2004), Easterly (2008) o Kabeer (2010).

3 Nos referimos a las reuniones celebradas en estas ciudades sobre la cuestión de la eficacia, la más importante de las cuales tuvo lugar en París, en 2005, en la que se aprobó la conocida Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda.

conveniencia de abandonar el término AOD para sustituirlo por otras propuestas que reflejen mejor la situación actual y la naturaleza de los retos a enfrentar (Severino y Ray, 2009).

Partiendo de estas y otras consideraciones, los siguientes apartados tienen como objetivo plantear una radiografía de la crisis de la cooperación capaz de integrar, dentro del análisis, diferentes aspectos tratados habitualmente por separado. La consideración de estos aspectos y de las relaciones existentes entre ellos —es decir, la anatomía del asunto— constituye el punto de partida necesario para abordar en mejores condiciones el estudio de las diferentes alternativas que pueden proponerse.

Del desequilibrio Norte-Sur a la globalización desequilibrada

Desde que la cooperación al desarrollo dio sus primeros pasos hasta hoy se han producido importantes cambios en el panorama mundial que han afectado su propia esencia e identidad. De entre ellos nos centraremos aquí en lo relativo a los cambios operados por la globalización y sus efectos sobre el denominado paradigma Norte-Sur.

18

La globalización financiera y los procesos de desarrollo

El nuevo escenario global surgido durante las últimas décadas ha propiciado un cambio radical de las condiciones en que se había planteado la cuestión de la financiación del desarrollo, como consecuencia del impacto de la liberalización de los movimientos de capital y de la consiguiente dificultad de orientar la inversión, a través de políticas públicas, hacia el logro de determinados objetivos. Ello se encuentra, además, relacionado con la vulnerabilidad que, para muchos países y muchos procesos de desarrollo, supone la incertidumbre asociada al actual funcionamiento de los mercados financieros internacionales.

Los nuevos mecanismos por los que se rigen los mercados de capitales y las finanzas internacionales han propiciado un creciente distanciamiento entre la lógica del capital privado y los objetivos que pudieran asociarse a las transferencias públicas, como pueden ser las relativas a los flujos de AOD. En los comienzos de la cooperación al desarrollo, las teorías de los “círculos de la pobreza” enfatizaban la ausencia de ahorro interno en los considerados países en desarrollo, la cual impedía el logro de unas tasas de ahorro e inversión suficientes como para garantizar procesos de crecimiento económico sostenidos que pudieran generar el flujo de bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades de la población. En ese contexto, la AOD adquirió un rol fundamental para suplir esa dificultad interna al aportar financiación del exterior en condiciones concesionales, mediante lo cual puso en marcha el mecanismo que

permitiría, a mediano plazo, generar tasas suficientes de ahorro e inversión en los propios países destinatarios de la ayuda. Sin embargo, en las actuales circunstancias, los procesos nacionales de desarrollo han perdido gran parte de su autonomía, la cual se ha deteriorado en la misma proporción en que los capitales privados la han ganado para moverse libremente a través de las fronteras (Unceta, 1999).

Lo anterior ha modificado radicalmente las condiciones sobre las que opera la cooperación al desarrollo. La manera en que, desde el enfoque oficial, se trató de hacer frente a la nueva situación quedó reflejada en el denominado “Consenso de Monterrey”, donde se establecieron las bases para vincular los flujos de la AOD a la puesta en marcha de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado. Los gobiernos de los países receptores de ayuda exterior debían asegurar niveles suficientes de autonomía y de rentabilidad al capital externo, lo que en la práctica limitaba considerablemente la posibilidad de fijar políticas de desarrollo con base en prioridades nacionales (Unceta, Martínez, y Zabala 2012). Sin embargo, las reformas exigidas no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional, lo que incrementó la vulnerabilidad de los países más pobres y la volatilidad de los flujos de financiación dirigidos a los mismos. Con posterioridad, la Cumbre celebrada en Doha en 2008 sirvió para reafirmar explícitamente el mencionado “Consenso de Monterrey”, y para –al margen de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo– fortalecer un discurso que condicionaba la financiación externa a las oportunidades para el capital privado, más que a los objetivos de desarrollo planteados.

En este contexto, no es exagerado afirmar que la lógica que inspiró el surgimiento de la AOD y de toda la arquitectura de la cooperación al desarrollo, basada en la necesidad de apoyar con financiación externa las políticas y los esfuerzos nacionales de desarrollo, ha sido sustituida paulatinamente por otra, en la que dicha financiación externa se orienta, en algunos casos, a crear nuevos espacios para el capital privado y, en otros, a canalizar ayuda humanitaria para paliar situaciones de pobreza o de privación especialmente lacerantes. En estas circunstancias, el debate sobre la capacidad de la cooperación al desarrollo de contribuir a transformar el sistema o, por el contrario, de favorecer su perpetuación ha adquirido nuevas perspectivas (Martínez Peinado y Maestro, 2012).

El nuevo panorama de las desigualdades internacionales y globales

La justificación de la cooperación al desarrollo estuvo marcada en sus inicios por una característica muy concreta del panorama internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial: las profundas asimetrías entre unos y otros tipos de países, asimetrías que dieron lugar a la emergencia del paradigma Norte-Sur como fórmula más o menos afortunada para describir la desigualdad existente entre el mundo industrializado y los países

denominados *en desarrollo* o *subdesarrollados*. Se trataba de una desigualdad observada tanto en su distinta estructura económica y capacidad productiva, como en los muy diferentes niveles de renta existentes entre ambos grupos de países. En ese contexto, la cooperación al desarrollo estaba llamada a ser una herramienta fundamental para cerrar o, al menos reducir, la denominada brecha Norte-Sur, mediante transferencias de capital y tecnología en condiciones más favorables que las del mercado⁴.

Durante las primeras décadas de existencia de la cooperación, el examen realizado sobre los éxitos o los fracasos en los retos del desarrollo tuvieron precisamente como referencia la negativa evolución de dicha brecha, la cual había seguido ampliándose⁵. Sin embargo, a partir de los años noventa, las posiciones sobre esta cuestión comenzaron a estar más confrontadas. El Banco Mundial sugería en 1994 una disminución de la brecha, la cual se asoció al hecho de que el conjunto de los llamados países en desarrollo estaba registrando tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los países industrializados. Sin embargo, esta posición fue refutada en diversos trabajos que señalaron la necesidad de desagregar los datos y de considerar los efectos negativos de las políticas llevadas a cabo durante los años ochenta en muchos países y subrayaron la no existencia de mejoras constatables en la brecha Norte-Sur⁶. Ello favoreció la defensa del papel de la AOD en la disminución de las desigualdades internacionales, ya que como señalaba Alonso (2001), el incremento de la distancia entre países ricos y pobres durante ese período dejaba poco margen de confianza en el mercado para dicho objetivo.

Sin embargo, durante los últimos años, los debates sobre la brecha Norte-Sur han experimentado una fuerte evolución, se ha evidenciado la disminución de las desigualdades de renta internacionales (ingreso medio entre países) a la vez que han aumentado las diferencias de renta en el interior de cada país (Milanovic, 2005; Sutcliffe, 2011). Si tenemos en cuenta estas tendencias, la desigualdad como problema asociado a los retos del desarrollo —al menos en lo que a renta per cápita se refiere— podría haber perdido buena parte de su significación como categoría analítica cuando se considera en términos internacionales, aunque continúa representando un reto en términos globales⁷.

Para los efectos que aquí interesan, resulta pertinente conocer la posible relación de dichos cambios con la evolución de los flujos de la AOD y con la cooperación

4 El conocido como *Informe Pearson*, publicado en 1969 por la Comisión de Desarrollo Internacional, encargada de evaluar los resultados de las dos primeras décadas de cooperación al desarrollo, comenzaba —insistiendo en un texto de la Organización de las Naciones Unidas de 1951— con las siguientes palabras: “La amplia brecha existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo constituye el principal problema de nuestro tiempo” (Unesco, 1970).

5 Dicha preocupación y su vínculo con los objetivos de la cooperación al desarrollo quedó plasmada tanto en informes de ONU (1974), como en trabajos llevados a cabo por distintos autores, entre ellos Morawetz (1977).

6 Ver entre otros el de Broad y Merlhon (1996).

7 Es evidente que la geografía de las desigualdades mundiales está relacionada con otros aspectos, más allá de la renta per cápita, los cuales requerirían un tratamiento más pormenorizado. Se hace aquí referencia a este último aspecto por ser el que estuvo en la base de los análisis sobre la denominada brecha Norte-Sur y la justificación inicial de las políticas de cooperación.

al desarrollo en general. Al analizar la evolución de la brecha de ingreso respecto a la OCDE por un lado y por otra parte la AOD recibida per cápita para 113 países durante el período comprendido entre 1990 y 2010, en un trabajo anterior (Unceta y Gutierrez, 2012), llegamos a la conclusión de que no existe relación entre la mayor AOD recibida y un avance en términos de disminución de la brecha. En consecuencia, no podría afirmarse que dicha disminución se encuentre asociada a los flujos de AOD. Por otra parte, la mayoría de las interpretaciones oficiales han subrayado la existencia de una creciente integración y convergencia en la economía mundial –con su corolario de menores diferenciales de renta entre países– la cual es generalmente atribuida a la creciente apertura exterior y a la mayor integración comercial con el resto del mundo (Dollar, 2006). Todo ello es consistente con el hecho de que la apelación al cierre de la denominada brecha Norte-Sur haya prácticamente desaparecido del discurso de la AOD que, en los últimos años, ha puesto el foco en el tema de la pobreza absoluta y especialmente en la cuestión de los Objetivos del Milenio. Sea como fuere, lo cierto es que la menor relevancia de las cuestiones asociadas a la mencionada brecha y a los diferenciales de renta entre países ha provocado cierta confusión en algunos sectores, lo que ha contribuido a alimentar la impresión de cierta crisis de identidad del sistema de cooperación (Unceta y Gutierrez, 2012).

Todo ello se inscribe en un contexto en el que, además, han surgido diversos problemas de carácter global, que condicionan los procesos económicos y sociales en unos y otros lugares. Si hasta hace pocos años el desarrollo constituía una asignatura pendiente solo para un grupo de países (los considerados países en desarrollo, aquellos que no habían alcanzado la meta), en la actualidad existen serios problemas que afectan, en distinta medida, a todos los países y sociedades, lo que sugiere la necesidad de plantear los retos del desarrollo en un marco más amplio, que no cabe reducir al ámbito del anterior paradigma dominante: Norte-Sur.

Las cuestiones medioambientales se encuentran seguramente entre las más importantes de los nuevos problemas globales, pero no son las únicas, ya que a ellas hay que sumar las derivadas de los movimientos migratorios, de las crisis financieras, de la expansión transnacional de algunas enfermedades o de algunos aspectos relacionados con la dimensión cultural del desarrollo y la incidencia social de las redes de comunicación globales (Unceta y Arrinda, 2010). En ese sentido, es necesario subrayar que la convergencia anteriormente señalada en términos de renta per cápita (entre países) no puede ocultar el paralelo incremento de las tensiones sociales y medioambientales y la emergencia de nuevos y más graves problemas de desarrollo. Todo ello plantea diversos problemas conceptuales y de identidad para la cooperación al desarrollo, ya que la forma en que ésta ha sido comúnmente entendida –la transferencia de recursos financieros y tecnológicos del Norte al Sur– resulta insuficiente para abordar algunos problemas que requieren transformaciones y cambios de carácter global.

Problemas y retos de la cooperación al desarrollo en la actualidad

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la cooperación al desarrollo se ve sometida en la actualidad a importantes tensiones que condicionan su alcance y ponen en cuestión su propia razón de ser, desde la constatación de la fuerte crisis de identidad por la que atraviesa. Ello plantea la necesidad de delimitar el campo de discusión, así como de identificar aquello que resulta más relevante a la hora de proponer alternativas. Desde nuestro punto de vista, los retos a los que se enfrenta el debate sobre el futuro de la cooperación tienen que ver con tres asuntos principales: los objetivos, los instrumentos y los agentes.

¿Cooperar para qué? La cuestión del modelo

Cualquier discusión sobre la manera de superar la crisis por la que atraviesa la cooperación resulta estéril si no se vincula con el debate sobre el modelo. ¿Cooperar para qué?, ¿qué objetivo común se persigue? En los años en que surgió la cooperación al desarrollo se trataba –más allá de otros intereses no explicitados– de favorecer la modernización de las estructuras de los países considerados “en desarrollo” generando tasas de crecimiento económico que permitieran acabar con la pobreza y superar la brecha que los separaba de los países ya “desarrollados”. Y, aunque el logro de dicho objetivo estaba referido a determinados países –necesitados de cooperación externa–, su consecución representaba –según el discurso oficial– ventajas para el conjunto, en términos de paz, estabilidad y expansión económica.

Sin embargo, ya desde principios de los años setenta la cuestión del modelo de desarrollo comenzó a ser objeto de fuertes discusiones, tanto en el ámbito académico como en los planos social y político, lo que afectó de lleno a la consideración de la cooperación. Ello tuvo su reflejo en un amplio abanico de propuestas sobre la conveniencia de redefinir los programas de cooperación adaptándolos a nuevos objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental, la protección de los derechos humanos y otros asuntos situados más allá de la simple consideración del crecimiento económico. El desarrollo comenzó a ser estudiado como un concepto multidimensional y la cooperación debía –en teoría– adaptarse a ello (Gómez Galán, 2001; Unceta, 2009).

No es este el lugar para analizar o evaluar los logros y fracasos de la cooperación al desarrollo a la hora de incorporar estas nuevas dimensiones⁸. Pero resulta clamoroso el doble discurso mantenido desde algunas instancias que, a la vez que han sugerido la ne-

8 Es necesario, además, diferenciar el tratamiento otorgado a estos temas desde la cooperación oficial y desde la impulsada por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).

cesidad de un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible, defienden como referencia principal el equilibrio macroeconómico y el crecimiento. En todo caso, más allá de esta constatación, lo cierto es que durante los últimos años, y especialmente desde algunos sectores, han arremetido las voces críticas hacia la cooperación al desarrollo por considerar que –más allá de los esfuerzos desplegados desde la sociedad civil– ésta se había convertido en vehículo para imponer un modelo de desarrollo uniforme, injusto e insostenible. Un modelo que ya no es el que fundamentó los inicios de la cooperación y que tampoco ha sido capaz de integrar los nuevos retos planteados.

En estas circunstancias, cualquier intento por replantear la cooperación al desarrollo pasa por abordar la cuestión de los objetivos, lo cual, a su vez, se enlaza con dos cuestiones principales. Por un lado, la necesidad de contemplar los procesos de desarrollo en su diversidad, sin plantear un único modelo y abriendo el debate a distintas propuestas que –como el “buen vivir” en los países andinos y otras en distintas latitudes– defienden caminos propios para construir el bienestar humano. Y, por otro lado, la imprescindible consideración del marco global en el que sean posibles –y compatibles– las distintas propuestas de desarrollo, para lo que la cooperación deberá promover también cambios en los llamados países desarrollados (Mosangini, 2007). Un marco global que constituye una base, un punto de partida común –pues vivimos y convivimos en un mismo planeta– y, al mismo tiempo, un límite para los procesos locales que debería ser asumido y compartido por todos.

Ahora bien, no cabe plantearse la necesaria compatibilidad entre los procesos locales y globales al margen de la consideración de valores asimismo compartidos, en los cuales sustentar la voluntad de cooperar. En ese sentido, el respeto a la diversidad no puede confundirse con un relativismo cultural que justifique actuaciones contrarias a la dignidad de las personas o a la sostenibilidad de la vida; de lo contrario, cualquier esfuerzo de cooperación resultará inviable.

¿Cooperar cómo? El debate de los instrumentos

Las observaciones planteadas en el apartado anterior introducen directamente el debate sobre los instrumentos. Lo primero que es preciso señalar a este respecto es que, durante décadas, se ha identificado la cooperación al desarrollo con la AOD, es decir, con la transferencia de recursos técnicos o financieros desde unos países considerados “donantes” hacia otros llamados “receptores”, lo que estaba en línea con los objetivos planteados y los diagnósticos sobre el desarrollo existentes en un primer momento.

La necesidad ya mencionada de tener en cuenta nuevos aspectos y dimensiones en los procesos de desarrollo apenas ha influido sin embargo en la consideración de nuevos instrumentos y nuevos ámbitos de cooperación. Del mismo modo, pese a la evidencia de los problemas globales –que afectan a todo tipo de países– la coopera-

ción al desarrollo ha seguido siendo planteada en términos de “donantes” y “receptores”, sin prestar apenas atención a la necesaria colaboración en otros ámbitos –medio ambiente, finanzas, migraciones, comercio– ni a los imprescindibles cambios en el modelo seguido por los llamados países desarrollados.

La consecuencia de todo ello ha sido la insistencia en los flujos de AOD, derivándose el debate hacia el examen de la eficacia de la misma. De esta forma, la discusión sobre los instrumentos de cooperación y la bondad de los mismos se ha centrado durante los últimos años en la cadena de la ayuda, dejando de lado la consideración de aquellos elementos situados fuera de la misma y que condicionan, mucho más que ella, los procesos de desarrollo. El debate sobre los Objetivos del Milenio (ODM) y la gestión de los mismos es un claro ejemplo de todo ello: por una parte, situando en el centro la cuestión del volumen de AOD necesaria para luchar contra la pobreza extrema, pero sin plantear propuestas o instrumentos para enfrentar sus causas; y, por otra parte, marginando por completo el objetivo número 8, el único dedicado –siquiera parcialmente– a proponer un nuevo tipo de relaciones a escala mundial capaz de hacer viables los procesos de desarrollo (Unceta, Martínez y Zabala, 2012).

En las actuales circunstancias, no parece pertinente plantear el debate sobre los instrumentos y las vías de cooperación sin considerar dos aspectos distintos del problema. Por un lado, la existencia de graves problemas de desarrollo asociados a la pobreza y la privación humana, que requieren de importantes esfuerzos, tanto dentro de cada país –mediante políticas redistributivas–, como a escala internacional –mediante programas de ayuda técnica y financiera–. Pero, por otro lado, es preciso señalar que dichos esfuerzos resultarán estériles si no se acompañan con otro tipo de instrumentos orientados a cooperar en diversos ámbitos como el financiero, el comercial, o el medioambiental, en aras de avanzar en la gobernanza global.

En este sentido, el debate sobre los instrumentos debería considerar un espacio para la ayuda pero también un espacio para la cooperación recíproca, capaz de superar la lógica donante-receptor, incluyendo acuerdos para la gestión global del desarrollo o estableciendo mecanismos de fiscalidad internacional⁹. Mientras ese debate no se abra camino, los debates sobre la eficacia o la puesta en marcha de nuevos instrumentos de financiación más o menos sofisticados no estarán a la altura de los retos actuales de la cooperación al desarrollo.

¿Cooperar entre quiénes? La reflexión sobre los actores

Finalmente, es necesario considerar la cuestión de los agentes. En el pasado, cuando los objetivos planteados dependían principalmente de los flujos de financiación

9 Sobre el debate de nuevos instrumentos financieros para la cooperación ver entre otros Alonso (2009) y Nolte (2009).

externa, la arquitectura de la cooperación se construyó sobre el protagonismo de los gobiernos de los países donantes y las agencias internacionales creadas expresamente para estos fines. A ellos se sumaron desde el principio las ONGD, entidades surgidas para canalizar la solidaridad de la sociedad de los países ricos hacia los países llamados “en desarrollo”, que complementaron los esfuerzos desplegados desde las instituciones públicas nacionales e internacionales. Sin embargo, en la actualidad, nuevos actores reclaman protagonismo para una nueva visión de la cooperación al desarrollo, lo cual se ve, a su vez, reforzado por las distintas implicaciones que la crisis reciente está teniendo en unas y otras partes del mundo (Alonso y Ocampo, 2011).

En primer lugar, es preciso considerar la creciente importancia de la denominada cooperación Sur-Sur que, aunque se trata de un asunto que viene de lejos, en los últimos años ha adquirido una especial relevancia como consecuencia de la fuerte irrupción de algunos gobiernos de países llamados “emergentes”. Ello está conformando una nueva y compleja realidad que descansa principalmente en inversiones, préstamos y otros flujos de ayuda y que se superponen con la tradicional cooperación Norte-Sur. Se trata sin embargo de procesos de muy distinta naturaleza, que abarcan desde las nuevas relaciones establecidas por China o India en África y América Latina, hasta los flujos de financiación impulsados desde unos gobiernos latinoamericanos (como Brasil o Venezuela) hacia otros, pasando por los de más larga trayectoria propiciados desde algunos países árabes¹⁰.

Varios de estos procesos plantean importantes interrogantes y sugieren la necesidad de examinar su potencialidad teniendo en cuenta algunas de sus contradicciones. Es el caso de la nueva política china hacia África o América Latina, cuyo pragmatismo cuestiona el paradigma y la retórica de la cooperación occidental (Sørensen, 2010), poniendo en primer término las inversiones y sus resultados en términos de crecimiento. Ello ha dado lugar a diversos análisis sobre lo que la cooperación china y otras representan en términos de su contribución a la gobernabilidad democrática y a la defensa de los derechos humanos (Paulo y Riesen, 2010). Pero más allá de cada caso concreto, resulta necesario considerar que, en el seno de lo que se ha denominado cooperación entre gobiernos del Sur, se están generando también relaciones de hegemonía y dependencia, a la vez que se consolidan las posiciones de algunas empresas públicas y privadas de los nuevos países donantes. Ello interpela respecto al alcance de este tipo de cooperación y su capacidad de generar cambios y nuevas dinámicas de actuación, a la vez que pone de manifiesto el alineamiento de algunas formas de cooperación con políticas extractivistas que, en el caso de América Latina, están siendo contestadas por sectores sociales y comunidades indígenas que se oponen a dicho modelo de desarrollo y defienden otras propuestas relacionadas con el Buen Vivir u otros proyectos alternativos.

10 Un amplio tratamiento de la cooperación para el desarrollo entre países del Sur y algunos de los debates, retos y problemas que se plantean en este ámbito puede verse en Zimmermann y Smith (2011). Ver también Ayllón y Surasky (2011) y Santander Campos (2011).

Finalmente, los nuevos retos de la cooperación reclaman también la consideración de otros sectores no gubernamentales que, más allá de las tradicionales ONGD –que responden en lo fundamental a visiones relativamente convencionales del desarrollo– planteen distintas alternativas de cambio en unos y otros países. Nos referimos a las instituciones locales y a las OSC (movimientos sociales y organizaciones de diverso tipo) que están comenzando a construir redes de colaboración e intercambio a escala global y que representan nuevos espacios de encuentro y asociación de carácter recíproco, cuyas aportaciones resultan de gran interés para una nueva concepción de la cooperación al desarrollo.

Conclusiones

En las páginas anteriores hemos tratado de mostrar diferentes aspectos relativos a la crisis de la cooperación al desarrollo, presentando a la vez un esquema interpretativo de ésta. De lo expuesto se deriva una conclusión inicial que, a nuestro modo de ver, arroja pocas dudas: la escasa adaptación de la cooperación, sus objetivos y sus instrumentos, a los retos actuales del desarrollo. En estas circunstancias, la cooperación se debate entre dos grandes alternativas: languidecer perdiendo cada vez más protagonismo o reinventarse a sí misma planteando otros objetivos, nuevos instrumentos y distintos actores.

Las tendencias en las que se mueven las corrientes oficiales desde hace casi dos décadas muestran una preocupación por el futuro de la cooperación centrada casi exclusivamente en la eficacia de la AOD y el análisis de la propia cadena de ayuda, sin apenas mencionar lo que ocurre fuera de ésta y que, en último término, condiciona en mayor medida los procesos de desarrollo. Por otra parte, los aspectos de la cooperación que van más allá de la ayuda y que tienen que ver con la necesidad de acuerdos globales sobre comercio, deuda, medio ambiente, etc. apenas tienen consideración desde estas perspectivas, que insisten una y otra vez en poner en primer plano la cuestión de la eficacia, sin querer abordar el reto de la coherencia. Durante los últimos años, los debates oficiales se han centrado en los Objetivos del Milenio y la lucha contra la pobreza extrema lo que, sin menoscabo de su importancia, no debería ocultar –como así ha sucedido– los problemas más amplios en los que dicha pobreza toma cuerpo y se reproduce. Sin embargo, la discusión abierta en la actualidad sobre el horizonte post-2015 no parece que esté planteando grandes cambios a este respecto.

En el otro lado se sitúan las posiciones críticas que reclaman un giro importante en la concepción y en la práctica de la cooperación para que pueda realmente contribuir a la transformación de la realidad en una clave de mayor equidad, justicia y sostenibilidad. Sin embargo, y pese a la proliferación de diversos discursos críticos, los

mismos son todavía relativamente parciales e inconexos. Además, no pocas agencias y ONGD, pese a suscribir buena parte de dichos discursos, continúan manteniendo una práctica sujeta, en buena medida, a los esquemas de la cooperación oficial y a las limitaciones derivadas de la misma.

También en lo que atañe a la denominada cooperación Sur-Sur, llevada a cabo mayoritariamente por gobiernos, se plantean varias interrogantes. Algunas de ellas afectan al modelo de desarrollo que se persigue, cuyos perfiles no acaban de definirse ni diferenciarse de las propuestas tradicionales basadas en el crecimiento económico y la extracción de materias primas, sin apenas considerar sus repercusiones sociales y ecológicas. Otras tienen que ver con la conformación de nuevas relaciones de hegemonía que van surgiendo al calor de la presencia creciente de estos nuevos actores en distintos países y territorios.

Sea como fuere, lo cierto es que la cooperación al desarrollo se encuentra no solo en una importante crisis, sino también en una encrucijada que marcará su futuro. En un mundo como el actual, crecientemente desregulado y a merced de los mercados, la cooperación es más necesaria que nunca. Por otra parte, ya no son posibles las propuestas exclusivamente nacionales, y los procesos de desarrollo están más interconectados que nunca, por lo que apenas hay margen para soluciones autónomas. En estas circunstancias, la cooperación para el desarrollo sigue siendo imprescindible para superar la pobreza y procurar un mundo más justo, equitativo y sostenible. Pero, para ello, será preciso reinventarla.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio (2009). *Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Alonso, José Antonio y José Antonio Ocampo (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, José Antonio y Paul Mosley (1999). *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Ayllón, Bruno y Javier Surasky (2011). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: La Catarata-IUDC.
- Broad, Robin y Christina Merlhon (1996). "Whither the North: South Gap?". *Third World Quarterly*, N° 1, Vol. 17: 7-17.
- Burnside, Craig y David Dollar (2000). "Aid, Policies, and Growth". *The American Economic Review*, N° 4, Vol. 90: 847-868
- Cassen, Robert (1994). *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon Press.
- Cepal (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Nota de la Secretaría. LC/G.2532 (SES.34/11).

- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen y Finn Tarp (2004). "On The Empirics of Foreign Aid and Growth". *The Economic Journal*, Vol. 114: 191-216.
- Dollar, David (2006). "Globalización, Desigualdad y Pobreza a partir de 1980". *Libertad Desarrollo. Serie Informe Social*, N° 102.
- Domínguez, Rafael (2011). *La crisis de identidad del Sistema de Ayuda*. Madrid: Fundación Carolina.
- Easterly, William (2008). *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Glennie, Jonathan y Annalisa Prizzon (2012). "From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt". *Overseas Development Institute. Background Note*. Visita marzo 2012 en <http://tinyurl.com/lkrocrd>
- Gómez Galán, Manuel (2001). "La nueva sociedad global y sus necesidades ¿un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?". En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (Coord.). Madrid: Cideal.
- Kaberuka, Donald (2012). "Le développement et l'aide en Afrique: Quels enseignements pouvons-nous tirer des 50 dernières années?". En *Coopération pour le développement 2011: Édition spéciale «50e anniversaire»*, Éditions OCDE. En <http://tinyurl.com/lm2s5oa>
- Llistar, David (2009). *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur: los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria.
- Martínez Peinado, Javier e Irene Maestro (2012). "La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global". *Estudios de Economía Aplicada*, N° 30-3: 811-835.
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Morawetz, David (1977). *Twenty-five years of Economic Development, 1950-1975*. California: The John Hopkins University Press.
- Mosangini, Giorgio (2007). "Decrecimiento y cooperación internacional". *Rebelión*. Visitado el 21 septiembre de 2007 en <http://tinyurl.com/n96aac>
- Nolte, Manfred (2009). *Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha*. Bilbao: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos.
- Paulo, Sebastian y Helmut Reisen (2010). "Eastern donors and western soft law: Towards a DAC donor peer review of China and India?". *Development Policy Review*, N° 28-5: 535-552.
- Santander Campos, Guillermo (2011). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Madrid: ICEI-Universidad Complutense.
- Severino, Jean-Michel y Olivier Ray (2009). "The End of ODA: Death and Rebirth or a Global Public Policy". *Center for Global Development Working Paper*, N° 167.

- Sobhan, Rehman (2006). "Challenging the injustice of poverty: rethinking aid strategies". En *Aid impact and poverty reduction*, Steen Folke y Henrik Nielsen (Eds.): 31-52. New York: Palgrave-Macmillan.
- Sörensen, Jens S. (2010). *Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives*. London: Palgrave Macmillan.
- Sutcliffe, Bob (2011). "La desigualdad global actualizada". *Boletín de Recursos de Información*, Nº 27.
- Unceta, Koldo (2009). *Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo*. Montevideo: Carta Latinoamericana, Claes.
- _____ (2003). "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo". *Revista de Economía Crítica*, Nº 1: 189-200.
- _____ (1999). "Globalización y Desarrollo Humano". *Revista de Economía Mundial*, Nº 1: 145-158.
- Unceta, Koldo y Amaia Arrinda (2010). "Development cooperation in transition". *Current Research*, Nº 3: 7-12.
- Unceta, Koldo, Jorge Gutierrez e Iratxe Amiano (2010). "Financing development: ODA versus FDI and Remittances in the most vulnerable Countries". *Current Research*, Nº 3: 165-186.
- Unceta, Koldo y Jorge Gutierrez (2012). "Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3: 773-799.
- Unceta, Koldo, María José Martínez e Idoie Zabala (2012). "Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Nº 2, Vol. 1: 100-116.
- Unesco (1970). *El Informe Pearson. Una nueva estrategia para un desarrollo global*. París: El Correo de la Unesco.
- Vandemoortele, Jan (2002). *Are we really reducing global poverty?* United Nations Development Programme. Bureau for Development Policy.
- World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press.
- Zimmermann, Felix y Kimberly Smith (2011). "More actors, more money, more ideas for international development co-operation". *Journal of International Development*, Nº 23: 722-738.