

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN FRENTE A LA CRISIS DEL DESARROLLO

Koldo Unceta*

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2001

Fecha de aceptación y versión final: 23 de enero de 2003

Resumen: Este artículo está dedicado a analizar algunas de las claves de la crisis por la que atraviesa el sistema de cooperación al desarrollo, la cual se hizo patente durante la Cumbre de Monterrey de 2002. En el texto se apuntan algunas interpretaciones de la crisis centradas en aspectos de carácter más bien técnico -eficacia, impacto y gestión de la ayuda- pero se apuesta por las explicaciones centradas principalmente en los cambios habidos en la conceptualización del desarrollo, y en la manera en que éstos han afectado a la práctica de la cooperación.

Palabras clave: Desarrollo, Cooperación Internacional, AOD, Neoliberalismo, Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible.

Abstract: This article is devoted to analyse some of the key questions about the ongoing crisis in the development cooperation system that could be seen at the Monterrey Conference in 2002. In the paper some technical interpretations of the crisis as the efficacy, the impact, or the aid management are given but the author thinks that other explanations as the changes in the development conceptualisations and how they affect the cooperation practice are more appropriate to understand the problem.

Key words: Development, International Cooperation, ODA, Neoliberalism, Human Development, Sustainable Development.

* Profesor de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Miembro del Instituto Hegoa

Introducción

A lo largo de los últimos años es bastante frecuente hablar de la crisis de la cooperación al desarrollo. En diversos ámbitos sociales, políticos, o académicos, se reconoce que la misma atraviesa por un momento complejo, tal vez el más delicado de su medio siglo de existencia.

Hay dos tipos de datos, de señales, que nos permiten percibir esa situación de crisis. Unos son objetivos y están relacionados con la cuantía de la ayuda, cuyos montos se han reducido ostensiblemente en los últimos tiempos. En abstracto, la disminución cuantitativa de la ayuda no tendría que ser necesariamente un signo de crisis, pues bien podría representar una menor necesidad de la misma y una mejora de la situación del desarrollo. Sin embargo, como es bien sabido, dicha disminución se plantea, en concreto, en un contexto caracterizado por el deterioro de dicha situación, y por un aumento de la marginación social, de las desigualdades, de problemas medioambientales, de expansión del SIDA en muchos lugares, de violación de derechos humanos, en definitiva, de menores oportunidades de desarrollo para millones de personas, que hacen más necesario que nunca el concurso de la comunidad internacional para enfrentarlos.

Los otros datos de la realidad que nos acercan a la crisis de la cooperación al desarrollo están relacionados con el ámbito político, con las actitudes frente a esta cuestión, dándose lugar a un clima de incertidumbre que se manifiesta de dos maneras complementarias. Por una parte, en la creciente desconfianza en la cooperación al desarrollo, que ha dado lugar a una expresión, la de la “fatiga de la ayuda”, acuñada durante la década pasada, y que refleja hasta qué punto el sistema de cooperación en su conjunto es puesto en entredicho de manera más o menos vergonzante a partir de unos escasos resultados, que muchas veces son la consecuencia de factores políticos, económicos, etc., sin duda importantes en el análisis del desarrollo, pero que los propios estrategias de las políticas de cooperación habían desconsiderado previamente por ser externos al propio sistema de ayuda. Y, por otro lado, nos encontramos frente a una manifiesta ausencia de políticas claras, de directrices compartidas por los gobiernos, las ONGDs, y los organismos internacionales, que permitan afrontar con decisión, y con objetivos precisos, los difíciles retos del desarrollo en el momento presente.

Durante los últimos años, han proliferado los estudios orientados a evaluar la eficacia real de la cooperación al desarrollo y las limitaciones de las políticas de ayuda¹. Algunos de estos estudios se han centrado en el análisis de las carencias y las disfunciones generadas en la propia práctica de la cooperación, en el seno de lo que se ha dado en llamar la cadena de la ayuda. Fruto de esta preocupación, se han llevado a cabo en los últimos tiempos un sin fin de trabajos relacionados con la gestión de la cooperación al desarrollo y los denominados costes de transacción de la misma, con los sistemas de identificación de los programas

¹Una excelente recopilación de los temas más destacados en los estudios sobre la evaluación e impacto de la ayuda puede verse en ALONSO y MOSLEY (1999).

y actuaciones, con las metodologías de seguimiento y evaluación, o con la medición del impacto de cada uno de los programas y proyectos puestos en marcha. Todo ello ha dado lugar a una auténtica proliferación de esfuerzos orientados a mejorar y homologar los sistema de gestión de la ayuda, tratando de aumentar la eficacia de la misma. Dentro de estos esfuerzos, cabría distinguir entre aquéllos que han centrado su atención en los aspectos técnicos y financieros, y aquellos otros más preocupados por integrar en el análisis las cuestiones relacionadas con el marco institucional o con la participación de los sectores más afectados. Las cuestiones del aprendizaje y el control, citadas habitualmente como objetivos centrales de la evaluación, han tratado de ser estudiadas a la luz del impacto de programas y proyectos específicos. Las instituciones públicas y privadas se han hecho eco de algunos de estos debates y propuestas intentando incorporar a su estrategia distintas metodologías de identificación, gestión, seguimiento y evaluación, tal vez con la esperanza de encontrar en ese ámbito respuestas o soluciones a los escasos resultados obtenidos con anterioridad.

Pero no han sido éstos los únicos esfuerzos desplegados en las últimas dos décadas para intentar analizar con mayor precisión los problemas y limitaciones de la cooperación al desarrollo. Junto a ellos, han aparecido otros estudios centrados prioritariamente en el análisis del impacto macroeconómico de la ayuda. En este sentido, durante los años ochenta y noventa del siglo anterior se han publicado no pocos trabajos orientados a investigar las relaciones entre la cooperación externa y una serie de variables consideradas clave en los procesos de desarrollo. Algunos se han centrado en la relación ayuda-ahorro, otros en la relación directa ayuda-inversión, y otros en fin en la relación ayuda-crecimiento. Últimamente, y en línea con la evolución más reciente de las preocupaciones oficiales sobre el desarrollo, han aparecido otros trabajos cuyo centro de atención ha sido el análisis del impacto de la ayuda externa en función de las políticas económicas de los gobiernos de los países receptores de la misma. En estos últimos, las variables principales a la hora de comparar los resultados han sido el déficit público, la inflación, y la apertura exterior. La conclusión obtenida no es otra que la de vincular el impacto positivo de la ayuda con la existencia de políticas “adecuadas” en lo relativo a la asignación de recursos, lo que ha servido al Banco Mundial para justificar un cambio en la consideración temporal de las condiciones, así como en la selección de los países receptores.

El debate sobre la crisis de la cooperación al desarrollo y sobre los caminos que ésta debería emprender para ser un instrumento eficaz de cara al logro de un mayor bienestar para el conjunto de la humanidad se encuentra pues no sólo determinado por la mayor o menor eficacia en la gestión de aquélla por parte de los actores que intervienen en la cadena de la ayuda, sino vinculado también al propio debate sobre el desarrollo. Sin restar importancia a lo primero, el debate más importante en estos momentos está sin duda en este segundo ámbito ¿Qué cosas han cambiado en la concepción del desarrollo durante las últimas décadas y qué influencia han tenido esos cambios en la crisis de la cooperación? En las próximas líneas trataremos de aportar algunas ideas sobre estas cuestiones.

El surgimiento y la posterior evolución de la cooperación al desarrollo²

¿Por qué y para qué surgió la cooperación al desarrollo? ¿Cuáles eran las principales características de la situación sobre la que se pretendía operar? A la hora de responder a estas preguntas conviene separar dos planos diferentes del tema. Por una parte está lo que, a los efectos de este trabajo, tiene mayor relevancia, es decir la base teórica desde la que se concibió la transferencia de recursos técnicos y financieros hacia los países pobres como un instrumento capaz de modernizar sus economías, situándolas en la senda ya recorrida anteriormente por los países industrializados, y que inspiró las políticas de cooperación al desarrollo de los gobiernos e instituciones multilaterales. Y, por otra parte, es preciso hacer mención también a la lógica humanista de la cooperación, que impulsó el nacimiento de organizaciones no gubernamentales con el objetivo de mejorar la suerte de personas y sociedades desfavorecidas, tratando de contribuir a un mayor bienestar de las mismas. Dos planteamientos y dos lógicas que no estaban en contradicción y que, además, han jugado un papel complementario durante décadas.

Desde el punto de vista teórico, la cooperación al desarrollo encontró un rápido acomodo en las concepciones emergentes tras la segunda guerra mundial, según las cuales el subdesarrollo aparecía asociado esencialmente a una escasa productividad, vinculada a la ausencia de innovación, y que impedía la modernización y transformación de determinadas sociedades. La escasa capacidad de generar ahorro derivaba en una dificultad intrínseca para aumentar la inversión, provocando un círculo vicioso del que difícilmente podría salirse sin el concurso externo. La idea de buscar nuevas herramientas para transferir recursos técnicos y financieros hacia los países del sur, cuando el proceso de descolonización de África y Asia se hallaba en su apogeo, se encontraba pues en sintonía con dichas concepciones. Dado que los países del sur no podían financiar su propio desarrollo, éste dependía en buena medida de las aportaciones de capitales y tecnología desde el exterior. Y, por otra parte, los avances que pudieran lograrse servirían no sólo al objetivo del crecimiento económico y la expansión de los mercados, sino también para dotar de mayor estabilidad social y política a unas áreas del mundo susceptibles de caer en el área de influencia soviética, todo ello en un momento histórico en el que comenzaba la guerra fría.

El contexto surgido tras el fin de la segunda guerra mundial favoreció que la propaganda oficial tendente a reclamar un esfuerzo a favor del desarrollo económico, traducido en la creación de instituciones internacionales y de agencias gubernamentales, encontrara una favorable acogida en una opinión pública sobrecogida aún por los crímenes del nazismo y sensibilizada con la defensa de los derechos humanos y la solidaridad con los más débiles. Las ideas defendidas por la democracia cristiana y la socialdemocracia gobernantes en casi todo el mundo

²Para un análisis más amplio de la evolución de la cooperación internacional a la luz de los cambios operados en las concepciones del desarrollo y en las propias relaciones internacionales ver MAESTRO (1999) y UNCETA y YOLDI (2000).

occidental, así como la influencia de las diversas iglesias cristianas, hicieron que el esfuerzo a favor del desarrollo y la cooperación se tradujera por tanto en el surgimiento de organizaciones de diversa inspiración, dedicadas a promover la solidaridad y la cooperación internacional, dando lugar a lo que se conocería después como primera generación de ONGDs.

Ahora bien, ¿hasta qué punto una y otra lógica -llamémosles desarrollista y humanista para simplificar- eran contradictorias? Si atendemos a la práctica llevada a cabo durante muchos años la conclusión que podemos obtener es que se trataba de actuaciones complementarias. Mientras los gobiernos y organismos internacionales se centraban en el impulso de proyectos productivos o de grandes infraestructuras, las ONGDs orientaban su labor a promover programas de carácter principalmente asistencial y, en todo caso, dirigidos a zonas o colectivos específicos. La síntesis teórica entre ambos planteamientos, expresada en el enfoque de las necesidades básicas surgido en los años 70, venía a plantear que unas sociedades menos desiguales, más sanas, mejor instruidas, y con sus necesidades elementales cubiertas, contribuirían a mejorar notablemente las perspectivas de crecimiento económico y modernización, lo que, a su vez, permitiría incrementar el bienestar de aquéllas.

Así las cosas, la cooperación al desarrollo podía ser más o menos eficaz, lograr más o menos éxitos, pero estaba sólidamente instalada en la estrategia económica y en la política internacional de la mayoría de los países industrializados. Ahora bien, todo ello descansaba, a su vez, en otro fundamento teórico: el del convencimiento de la necesidad de la acción pública como eje de la estrategia del desarrollo. Si en el mundo occidental -y sobre todo en Europa- las ideas keynesianas habían desembocado en un consenso básico sobre el rol del estado como elemento regulador e impulsor del crecimiento económico y garante de la estabilidad social, en el mundo en desarrollo las instituciones públicas estaban llamadas también a desempeñar un papel clave en la modernización de sus países. Por su parte, los organismos internacionales creados para impulsar la cooperación simbolizaban, en buena medida, la importancia de las instituciones públicas para el desarrollo, en este caso en el ámbito supranacional.

Estas ideas básicas fundamentaron el pensamiento sobre el desarrollo durante bastante tiempo y, mientras no fueron cuestionadas, la cooperación al desarrollo fue evolucionando en sus objetivos específicos y en sus métodos de actuación, aunque sin alterar sustancialmente su orientación. Tanto los gobiernos y organismos internacionales como las ONGDs continuaron desarrollando su labor, sin que las controversias surgidas entre ambos tipos de instituciones llegaran a alterar las concepciones básicas sobre la cooperación al desarrollo. Por otra parte, dichas controversias estuvieron relativamente acotadas, girando en torno a algunas cuestiones específicas como la cuantía de los fondos destinados a la cooperación, la utilización dada a los mismos, o la evidencia de unas políticas públicas muchas veces contradictorias con la cooperación al desarrollo.

La cuestión de la escasez de los fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo ha sido objeto históricamente de fuertes críticas desde diversos sec-

tores sociales, máxime desde que los propios gobiernos de los países ricos adquirieran un compromiso moral en las NN.UU., en el sentido de destinar una cantidad equivalente al 0,7% de su PIB a dicho fin. Un compromiso apenas cumplido por tres o cuatro países, mientras que a lo largo de la última década las cifras tanto absolutas como relativas del dinero destinado a la cooperación iniciaban una curva descendente. El destino de los fondos dedicados a la cooperación también ha sido objeto de fuertes controversias, motivadas por el desvío de los mismos hacia otros usos, por su utilización en inversiones de escaso impacto social, por la corrupción, o por la apropiación de los mismos por parte de gobernantes o élites de los países receptores. Por último, numerosos sectores sociales y, muy especialmente muchas ONGDs, han criticado durante años la contradicción existente entre la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) y las políticas seguidas por los países donantes en lo referente a la deuda externa, el comercio de armas, el proteccionismo comercial, o la estrategia de las transnacionales alimentarias entre otros asuntos. Un conjunto de cuestiones que ponían en evidencia las limitaciones, cuando no la hipocresía, de las políticas de AOD bilaterales y multilaterales.

Sin embargo, ninguno de estos temas hizo que la cooperación al desarrollo fuera cuestionada como tal. Y, además, en lo referente a las difíciles relaciones entre las ONGDs y los gobiernos y organismos internacionales, las mismas estaban mediatizadas por la fuerte dependencia que muchas de aquéllas tenían respecto del dinero público, a través de los programas de cofinanciación de sus actividades. La cooperación al desarrollo, pese a sus contradicciones y limitaciones, no había sido puesta en crisis como tal hasta hace poco más de una década.

El pensamiento neoliberal y la crisis de la Cooperación al Desarrollo

Sin embargo, desde los años ochenta, el debate sobre la cooperación al desarrollo entró en una nueva fase en la que comenzaron a cuestionarse sus propios fundamentos, lo que llevó a la misma a una crisis desconocida hasta entonces. Conviene por tanto interrogarse sobre los elementos determinantes de esta crisis para poder explorar las salidas que pueden plantearse. Sin duda los problemas en presencia son variados y, como se ha planteado en la introducción de estas páginas, han sido interpretados desde perspectivas diversas. Sin embargo, a los efectos que aquí interesan, convendría destacar uno por encima de todos ellos: el cuestionamiento de algunas de las bases teóricas y de los valores sobre los que aquélla había surgido.

Como se ha apuntado más arriba, la AOD había sido, entre otras cosas, la expresión de una voluntad de compromiso público con el desarrollo, el reflejo a escala internacional del importante papel atribuido a las instituciones en la promoción y gestión del progreso humano. El desarrollo no era concebido como la consecuencia del libre accionar de las fuerzas del mercado, sino como el resultado de la acción consciente de unos poderes públicos capaces de promover aque-

llas políticas más adecuadas a los fines propuestos y de regular el funcionamiento de los mercados. La novedad fundamental de las dos últimas décadas del siglo XX fue la sustitución de este consenso básico -sobre el que había sido construida toda la arquitectura económica y política internacional-, por el paradigma liberal según el cual el bienestar sería la consecuencia de la desregulación, la ampliación de los mercados, y el dismantelamiento de las políticas públicas, quedando reducido el papel del Estado a su mínima expresión.

No es éste el lugar para analizar las causas de este giro trascendental en la concepción de la vida social, económica y política, causas entre las que se encuentran la crisis del modelo de acumulación de postguerra en los años 70, el ocaso de las ideas keynesianas frente al auge del pensamiento neoclásico, o el declive de las economías socialistas y la presentación del capitalismo como modelo económico triunfante, entre otras. Porque, más allá de los elementos que desencadenaron este cambio, lo sustancial es que el mismo alteró radicalmente las bases sobre las que se había asentado el compromiso público a favor del desarrollo y la propia concepción de la cooperación internacional.

Ciertamente, una estrategia favorable al impulso de la cooperación al desarrollo era en cierto modo el corolario lógico de la necesidad de impulsar el crecimiento, la modernización, o el bienestar, en unos países que carecían de recursos técnicos y financieros para ello, por lo que la idea emergente de que dichos objetivos debían lograrse en todo caso a través de la desregulación y del libre juego de las fuerzas del mercado ponía de hecho en crisis la propia concepción de la AOD. Ahora bien, más allá de esta relación objetiva entre la menor importancia concedida a las políticas públicas activas a favor del desarrollo y la crisis de un concepto basado esencialmente en la pertinencia de las mismas, ¿de qué maneras se expresa en concreto la influencia de los principios teóricos del neoliberalismo sobre la práctica de la cooperación al desarrollo?

Es preciso reconocer que el cuestionamiento abierto, en el plano teórico, de la cooperación al desarrollo no ha tenido -al menos en su variante más radical- un reflejo muy extendido en la literatura económica dominante. En efecto, la mayor parte de dicha literatura no ha abordado de manera expresa la crítica directa de la cooperación al desarrollo, aunque la mayoría de los diagnósticos y las propuestas llevadas a cabo -incluyendo las de los más influyentes organismos económicos internacionales- han insistido en la necesidad de replantear completamente las bases sobre las que habían descansado el desarrollo y la cooperación internacional, insistiendo en la necesidad de que sea el mercado el motor del proceso. Sin embargo, algunas instituciones y fundaciones privadas, principalmente en los EE.UU., sí han planteado claramente el papel negativo jugado por la cooperación al desarrollo, cuestionando abiertamente la misma. Valgan como ejemplo las palabras de Nicholas Eberstadt, del American Enterprise Institute, quien en 1996 afirmaba ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado USA que "los cuantiosos y continuos flujos de financiamiento externo en condiciones concesionales procedentes de los países desarrollados han permitido a los gobiernos del Tercer Mundo adoptar políticas antieconómicas, mal concebidas, improducti-

vas o, incluso, francamente destructivas”³.

Sin embargo, un cuestionamiento más sutil de la cooperación al desarrollo, que sí ha tenido gran predicamento en las políticas oficiales sobre el tema, es el que se expresa mediante la vinculación condicional de la AOD -y en general la financiación externa del desarrollo- con la puesta en práctica de determinadas políticas macroeconómicas de corte neoliberal, y el logro de determinados resultados en el control de algunas variables. Se trata del asunto de las condicionalidades, abiertamente presente en todos los diagnósticos y propuestas sobre el tema de los principales gobiernos y organismos internacionales durante los últimos años. Dichas condicionalidades de carácter explícito -instituciones financieras internacionales- o implícito -proveedores privados de capital- han resultado determinantes para la orientación de las políticas de muchos gobiernos, alterando radicalmente en muchas ocasiones las bases del desarrollo emprendido con anterioridad.

Los tradicionales objetivos de las políticas de desarrollo -crecimiento económico, modernización productiva e industrialización, reducción de la pobreza, creación de empleo, etc.- han venido siendo sustituidos por la búsqueda de resultados macroeconómicos relacionados con el comportamiento de variables como el déficit público o la inflación, reflejándose todo ello en las estrategias de las instituciones financieras internacionales y, muy especialmente, del Banco Mundial. Esta institución, que había sido concebida para proveer créditos a largo plazo -a diferencia del FMI- ha centrado su atención durante los últimos años en los problemas de corto plazo, desnaturalizando su misión fundacional y dejando constancia al mismo tiempo de las nuevas prioridades establecidas en torno al desarrollo.

Pero la influencia del pensamiento neoliberal sobre la concepción y la orientación de la cooperación al desarrollo ha ido más lejos, afectando a la percepción del tema en otros ámbitos. En efecto, el cuestionamiento teórico de la cooperación por parte de influyentes sectores repercute también en la manera en que los gobiernos y otras instituciones encaran sus políticas sobre el asunto. Es el caso del escepticismo instalado en ciertas esferas de algunos gobiernos o de la propia Unión Europea. La puesta en tela de juicio de la cooperación se ha visto reforzada por las insistentes críticas hacia los gobiernos de los países receptores de la misma, haciéndoles responsables de los escasos resultados logrados, críticas asociadas muchas veces a los supuestos efectos negativos del intervencionismo llevado a cabo en busca de un mayor desarrollo económico y social. De esta manera, el cuestionamiento neoliberal de la cooperación por su posible impacto negativo en el libre funcionamiento del mercado encuentra su corolario en la crítica de las políticas de desarrollo emprendidas por los gobiernos. Así, la idea de unos escasos resultados tras varias décadas de esfuerzos de cooperación y miles de millones de dólares invertidos ha ido extendiéndose poco a poco durante los últimos años, a la vez que se culpaba de ello a la incapacidad de los gobiernos del

³ Finanzas & Desarrollo. Boletín del FMI. Diciembre 1997 (p.6).

sur para gestionar dichos fondos, a su desvío para otros usos distintos a los del desarrollo, o a la propia corrupción. Todo ello ha terminado por concretarse no sólo en un creciente descenso de los recursos públicos destinados a la AOD, sino también en un intento de justificación del mismo, expresado en un término que acabaría haciendo fortuna: *la fatiga de la cooperación*.

Finalmente, es preciso reseñar que la crisis de la cooperación al desarrollo ha tenido también su reflejo en un dato no menos significativo: la creciente proporción de los fondos de la AOD destinados a la ayuda humanitaria y de emergencia en detrimento de aquellos otros destinados a promover el desarrollo. Una situación que sería justificada ante la opinión pública como la consecuencia del aumento de las catástrofes humanitarias y las emergencias. La paradoja es que el incremento de la inseguridad humana, de la desigualdad y la pobreza, de la violencia y la violación de los derechos humanos, del hambre y la desnutrición crónica -incremento provocado en buena medida por las medidas liberalizadoras y el dismantelamiento de las políticas públicas encaminadas a generar bienestar- acabaría traducándose finalmente en menores recursos para el desarrollo ante la necesidad de atender las situaciones de emergencia. De esta manera, el planteamiento neoliberal no sólo ha conseguido cuestionar la eficacia de la cooperación de cara al logro de mayores cotas de desarrollo, sino que ha encontrado la manera de convertir lo que queda de la misma en un instrumento con el que paliar parte de las consecuencias generadas por su estrategia.

El Desarrollo Humano Sostenible y los nuevos retos de la Cooperación

La entronización del paradigma neoliberal en la interpretación del fenómeno del desarrollo no ha sido sin embargo -diríamos que afortunadamente- la única novedad habida en las últimas dos décadas, una vez que el fin de la expansión de postguerra acabara también con los fructíferos debates entre desarrollistas y dependentistas. En efecto, durante los últimos años, y paralelamente a la consolidación de la hegemonía neoliberal en los principales círculos de decisión, se han venido abriendo camino nuevas interpretaciones sobre los procesos de desarrollo que han venido a cuestionar algunos de los fundamentos sobre los que había venido girando la discusión. De entre estas aportaciones caben destacarse sin lugar a dudas, las referidas a las nociones de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible.

La importancia de los aspectos puestos de manifiesto desde estas nuevas perspectivas hace que el debate sobre la crisis de la cooperación no pueda ya plantearse únicamente teniendo como referencia -aunque sea una referencia crítica- el pensamiento neoliberal, sino que se hace absolutamente necesario avanzar nuevas propuestas que tengan en cuenta dichos nuevos conceptos. Como es sabido, desde la idea del Desarrollo Humano la clave del desarrollo reside en la ampliación de las oportunidades de las personas, lo que obliga a considerar todos

aquellos aspectos que inciden en la expansión de las capacidades y libertades humanas y no sólo -aunque también, sobre todo en algunos lugares- los relacionados con el crecimiento económico y la expansión de las capacidades productivas. Por su parte, la noción de Desarrollo Sostenible obliga a replantear la idea desarrollista de un bienestar basado en un crecimiento económico continuo y en unos recursos supuestamente ilimitados, para aceptar la necesidad de discutir sobre cuáles han de ser los componentes básicos del desarrollo, desde el reconocimiento de que algunos de los hasta ahora planteados lo hacen inviable.

Todo ello hace que la apuesta por el Desarrollo Humano Sostenible plantee nuevas perspectivas y nuevos retos para la cooperación al desarrollo, cuestionando los viejos esquemas basados de manera casi exclusiva en la asistencia técnica y la transferencia de recursos financieros, en el marco de una concepción de la "ayuda" en las que las sociedades locales eran meras beneficiarias pasivas. La búsqueda de otro modo de desarrollo obliga a priorizar la participación, a potenciar la sociedad civil y sus organizaciones, a hacer que las personas puedan efectivamente tomar en sus manos la tarea del desarrollo y ser las auténticas protagonistas del mismo, así como a plantear una distribución más equitativa de los recursos del planeta. La idea del Desarrollo Humano Sostenible afecta de manera directa a la concepción de la cooperación y la solidaridad, haciendo que éstas no puedan plantearse como vía para que algunas sociedades accedan al modelo de desarrollo de otras -a todas luces insostenible-, y obligando en consecuencia a considerar la necesidad de cambios en unas y otras sociedades, ya que difícilmente puede definirse como Desarrollo Humano Sostenible aquél que no es universalizable. Y, por otra parte, la noción de DHS hace que la apuesta por el desarrollo no pueda plantearse considerando únicamente los aspectos materiales del mismo, siendo necesario vincular éstos con los relativos al desarrollo integral de las personas y las sociedades, incluyendo los aspectos de género, los medioambientales, los políticos, o los culturales.

Desde luego, son muchos los nuevos retos que para la cooperación se derivan de la apuesta por un Desarrollo Humano Sostenible⁴. Provisionalmente, podemos agrupar éstos en tres grandes ámbitos: a) la exigencia de la igualdad de derechos y la ciudadanía universal; b) la reclamación de una redistribución de los recursos más igualitaria; y c) la potenciación de la participación activa de la gente en los procesos de desarrollo.

El primero de estos tres aspectos se encuentra en relación con la creciente inseguridad humana y desprotección en las que vive la mayoría de las personas en muchos lugares del mundo. En las circunstancias actuales, con unas economías cada vez más abiertas y un margen cada vez menor para que los Estados puedan llevar a cabo políticas de desarrollo de contenido social, la esperanza de cientos de millones de seres humanos no pasa ya únicamente por una improbable protección de sus derechos en el ámbito de sus países, sino principalmente por un reconocimiento universal de los mismos que lleve aparejada una nueva noción de

⁴Sobre las implicaciones de las nociones de desarrollo humano y sostenibilidad sobre los procesos de desarrollo y la concepción de la cooperación internacional puede verse IBARRA y UNCETA (2001).

ciudadanía. La necesidad de una acción concertada a escala internacional a favor del desarrollo humano aparece así indisolublemente ligada al reconocimiento efectivo de la ciudadanía universal y a la búsqueda de mecanismos capaces de proteger los derechos y la seguridad de las personas. La consecuencia de todo ello es que si la cooperación al desarrollo había sido concebida hasta hoy como una contribución voluntaria de unas sociedades para con otras, cuyo bienestar era, en todo caso, responsabilidad única de sus gobiernos respectivos -la propia palabra “ayuda” es en parte reflejo de esta concepción-, actualmente se hace cada vez más necesaria una nueva visión del tema que contemple la cooperación como un derecho y un deber derivados de la igualdad de derechos inherente a todos los habitantes del mundo, que considere la cooperación como un instrumento para hacer efectiva la protección de los derechos de todas las personas del mundo, incluyendo un planteamiento de la misma en clave de fiscalidad.

La segunda de las cuestiones señaladas, la redistribución de los recursos, plantea la necesidad de situar la cooperación al desarrollo en una nueva perspectiva, alejada de la idea de una solidaridad indolora, sin costes, según la cual los sectores y países más desfavorecidos podrían mejorar su suerte sin que ello afectara a las formas de vida de las sociedades más ricas. Se hace necesaria la puesta en marcha de mecanismos fiscales y redistributivos de alcance global, que permitan impulsar realmente un auténtico reparto de las oportunidades. Esta cuestión no es ajena a la planteada en primer lugar -la de la ciudadanía universal- pues no en vano las políticas redistributivas y de protección social en el interior de los países han venido descansando en una noción de ciudadanía nacional, que justificaba la defensa de unos derechos mínimos para sus habitantes. En el momento presente, la idea de la ciudadanía universal y el avance hacia su reconocimiento efectivo debería ser el fundamento de una nueva orientación de la cooperación al desarrollo concebida como fruto de un imperativo no sólo moral, sino también jurídico. En todo caso, la defensa de un Desarrollo Humano Sostenible obliga a considerar como una prioridad la redistribución global de las oportunidades, de los recursos, de los conocimientos, y del poder, a favor de los más perjudicados por el actual estado de cosas, tanto en cada país como a escala internacional.

Por último, el tema de la participación como aspecto esencial de los procesos de desarrollo plantea a su vez nuevos e importantes retos para la cooperación al desarrollo. La perspectiva tradicional, que contemplaba a las sociedades beneficiarias como meras receptoras de una ayuda concebida y administrada por otros, es incompatible con el impulso del desarrollo humano. Por el contrario, en el momento actual cobran la máxima importancia todas aquellas acciones orientadas a incrementar la capacidad de las personas y las sociedades para participar activamente en los procesos de desarrollo. Ello pasa, en primer lugar, por la protección de sus derechos fundamentales (libertad de expresión, de reunión, asociación, de culto, ...) pero también por ensanchar todos los mecanismos posibles de participación democrática en la toma de decisiones y por fortalecer las organizaciones de la sociedad civil. *Empoderar*, dar más poder y capacidades a la gente para poder decidir y orientar su futuro, se convierte así en un objetivo bási-

co de la cooperación en pos de un desarrollo humano y sostenible.

Conclusión

Lo apuntado en las páginas anteriores sirve tal vez para extraer una conclusión principal sobre las razones profundas de la crisis que vive la cooperación al desarrollo. Esta conclusión no es otra que la de la necesidad de considerar dicha crisis como un problema que supera lo meramente técnico -vinculándola con los problemas existentes en la gestión de la misma-, para entender que en lo fundamental es reflejo del cuestionamiento de las bases teóricas sobre las que había sido concebida. El tránsito desde una concepción del desarrollo entendido como un compromiso público a favor del bienestar humano a otra en la que el mercado se erige como protagonista casi exclusivo de la asignación de recursos ha afectado de lleno a la cooperación, haciendo que ésta se encuentre en una importante crisis.

Sin embargo, sería un error considerar que la salida a dicha crisis pasa por restaurar las concepciones sobre el desarrollo anteriores a la contrarrevolución neoliberal. Por el contrario, la importancia de los debates y de los nuevos conceptos surgidos en los últimos años en torno a las nociones de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible hace imprescindible que las nuevas propuestas partan de reflexionar sobre la incidencia de dichas nociones en la concepción de la cooperación al desarrollo. En este sentido, es necesario superar el debate meramente técnico para avanzar en la investigación y el análisis sobre la relación existente entre la cooperación y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible.

Referencias

- ALONSO, J.A. y MOSLEY, P. (Eds.) (1999): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Cívitas. Madrid.
- IBARRA, P. y UNCETA, K. (Coords.) (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Icaria. Barcelona.
- MAESTRO, I. (2001): *Ayuda al desarrollo: entre la caridad, la solidaridad y el interés*. Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida.
- UNCETA, K. y YOLDI, P. (2000): *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Servicio Editorial del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.