

De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo

Koldo Unceta
Ignacio Martínez
Jorge Gutiérrez Goiria

Cuadernos de Trabajo / Lan-Koadernoak • Hegoa, n.º 86, 2021
Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Consejo de Redacción

Dirección: Patxi Zabalo

Secretaría: María José Martínez

Tesorería: Eduardo Bidaurratzaga

Vocales: Elena Martínez Tola
Irantzu Mendia Azkue
Gloria Guzmán Orellana
Amaia Guerrero

Consejo Editorial

Alberto Acosta. FLACSO, Quito (Ecuador)

Iñaki Bárcena. Parte Hartuz, UPV/EHU

Roberto Bermejo. UPV/EHU

Carlos Berzosa. Universidad Complutense de Madrid

Cristina Carrasco. Universidad de Barcelona

Manuela de Paz. Universidad de Huelva

Alfonso Dubois. Hegoa, UPV/EHU

Caterina García Segura. Universidad Pompeu Fabra

Eduardo Gudynas. CLAES, Montevideo (Uruguay)

Begoña Gutiérrez. Universidad de Zaragoza

Yayo Herrero. Ecologistas en Acción

Mertxe Larrañaga. Hegoa, UPV/EHU

Carmen Magallón. Fundación Seminario de Investigación para la Paz

Carlos Oya. School of Oriental and African Studies, University of London (Reino Unido)

María Oianguren. Gernika Gogoratuz

Jenny Pearce. London School of Economics (Reino Unido)

Itziar Ruiz-Giménez. Universidad Autónoma de Madrid

José M^a Tortosa. Universidad de Alicante

Koldo Unceta Satrustegui. Hegoa, UPV/EHU

De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo

Koldo Unceta, Ignacio Martínez, Jorge Gutiérrez Goiria

Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa • N.º 86 • 2021

Depósito Legal: Bi-1473-91

ISSN: 1130-9962

EISSN: 2340-3187



www.hegoa.ehu.eus

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81
48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91

Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.eus

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría

Elhuyar Plaza, 2

20018 Donostia-San Sebastián

Tel. 943 01 74 64

Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.eus

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava

Apartado 138

Nieves Cano, 33

01006 Vitoria-Gasteiz

Tel. / Fax: 945 01 42 87

hegoa@ehu.eus

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

La revista *Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa* es una publicación periódica editada desde 1989 por Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y consagrada a los estudios de desarrollo. Con una perspectiva inter y multidisciplinar, publica estudios que sean resultado de una investigación original, empírica o teórica, sobre una amplia gama de aspectos relativos a las problemáticas, marcos analíticos y actuaciones en el campo del desarrollo humano y de la cooperación transformadora.

Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa es una revista con carácter monográfico, que aparece tres veces al año y dedica cada número a un trabajo, con una extensión mayor a la habitual en los artículos de otras revistas. Disponible en formato electrónico en la página web de Hegoa (<http://www.hegoa.ehu.eus>).



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Licencia completa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Financiado por:

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Kultura, Lanikideta, Gazteria
eta Kirol Departamentua



ETORKIZUNA
ORAIN

Esta publicación
está indexada en:



De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo

Koldo Unceta. Catedrático jubilado de Economía Aplicada de la UPV/EHU. Fue promotor y primer director del Instituto Hegoa, cargo que ocupó desde 1987 hasta 2000. Ha sido director del máster en Desarrollo y Cooperación Internacional y del máster en Globalización y Desarrollo, así como del Programa de Doctorado en Estudios sobre desarrollo. Ha publicado más de 80 trabajos (libros, capítulos de libro y artículos de revista) en temas relacionados con el Desarrollo, la Economía Mundial y la Cooperación Internacional. koldo.unceta@ehu.es

Ignacio Martínez. Profesor de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, doctor en Estudios sobre Desarrollo por la Universidad del País Vasco. Es miembro del Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social, de la UCM, y del Grupo de Investigación sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (UPV/EHU). Es investigador en el Colectivo La Mundial. imartine@ucm.es

Jorge Gutiérrez Goiria. Profesor de la Universidad del País Vasco y miembro del Instituto Hegoa. Su formación incluye la especialización (máster y doctorado) en cuestiones relacionadas con el desarrollo y la cooperación internacional. Responsable del Grupo de Investigación sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (UPV/EHU), ha sido Presidente de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) entre 2017 y 2020. jorge.gutierrez@ehu.es



Recibido: 29/04/2021

Aceptado: 15/06/2021

(*) Los autores quieren agradecer a Yesica Álvarez, Iratxe Amiano, Andrés Fernando Herrera, Irati Labaien, Eduardo Malagón, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena e Idoe Zabala, el trabajo compartido durante todos estos años en el seno del Grupo de Investigación sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Internacional del Instituto Hegoa (UPV/EHU), del que han partido muchas de las reflexiones que se plantean en este texto.

Resumen

¿Resulta útil a día de hoy mantener la noción de desarrollo como fundamento o como referencia principal de las políticas de cooperación? Responder a esta pregunta es el objetivo final de este texto, en el que se aboga por otra orientación de la cooperación, hacia el objetivo de la convivencia global, lo que implica, más allá de un mero cambio formal o nominal, una nueva concepción de la cooperación y la solidaridad internacional. Todo ello tiene que ver con dos elementos principales: por un lado, los profundos cambios experimentados en la naturaleza y las características de lo que se han venido a llamar “problemas del desarrollo”; y, por otra parte, la crisis de la propia noción de desarrollo, sometida a fuertes tensiones, críticas e interpretaciones a lo largo de las últimas décadas. Para este propósito, el trabajo adopta una perspectiva histórica, que permite ir observando los diferentes debates surgidos sobre la idea de desarrollo, y el impacto de los mismos sobre la conceptualización y la práctica de la cooperación. En el apartado final del cuaderno se plantea un esbozo de lo que podría ser esa *cooperación para la convivencia global*. Esta propuesta nos sitúa ante la necesidad de una renovación profunda que nos permita afrontar un nuevo ciclo histórico para la cooperación internacional.

Palabras clave: Cooperación para el desarrollo, Cooperación para la convivencia global, Agenda de desarrollo, AOD, Estudios sobre desarrollo, Agenda 2030, ODS.

Laburpena

Erabilgarria al da oraindik garapenaren kontzeptua oinarri edo erreferentzi nagusi bezala mantentzea lankidetzako politiketan? Galdera honi erantzutea da testu honen azken helburua. Izan ere, lankidetzaren beste orientazio baten alde egiten da, bizikidetzaren helburuarekin, eta horrek, aldaketa formal edo nominal hutsetik harago, nazioarteko lankidetzaren eta elkartasunaren ikuskera berri bat dakar. Honek guztiak bi elementu nagusirekin du zerikusia: alde batetik, “garapenaren arazoak” deitutakoen naturan eta ezaugarrietan izandako aldaketa sakonak; eta, bestetik, garapenaren kontzeptu beraren krisia, azken hamarkadetan tentsio, kritika eta interpretazio handiak jasan dituena. Horretarako, lanak ikuspegi historikoa hartzen du, garapenaren ideari buruz sortutako eztabaidak eta horiek lankidetzaren kontzeptualizazioan eta praktikan izan duten eragina behatzeko aukera ematen duena. Koadernoaren azken atalean, *bizikidetzaren globalerako lankidetzaren* zer izan litekeen azaltzen da. Proposamen honek berrikuntza sakon baten premian jartzen gaitu, nazioarteko lankidetzarako ziklo historiko berri bati aurre egin ahal izateko.

Hitz gakoak: Garapenerako lankidetzaren, Bizikidetzaren globalerako lankidetzaren, Garapenaren agenda, GLO, Garapenari buruzko ikasketak, 2030 Agenda, GIH.

Abstract

Is it still appropriate nowadays to maintain the notion of development as the foundation or main reference for cooperation policies? The final objective of this paper sets out to answer this question by proposing a different orientation of cooperation towards the objective of global coexistence.

This implies, beyond a mere formal or nominal change, a new concept of cooperation and international solidarity. This new concept stems from two main concerns: on the one hand, the profound changes experienced in the characteristics and nature of what have come to be called “development problems”; and, on the other hand, the crisis of the very notion of development, which has been subjected to strong tensions, criticisms and interpretations over the last few decades. For this purpose, the paper adopts a historical perspective, which allows us to review the different debates that have arisen over the idea of development and their impact on the conceptualisation and practice of cooperation. In the final section, an outline of what cooperation for global coexistence could look like is proposed. This proposal asks us to completely rethink our approach in order to confront a new historic cycle for international cooperation.

Keywords: Development cooperation, Cooperation for global coexistence, Development agenda, ODA, Development studies, 2030 Agenda, SDGs.

Índice

0. Introducción	7
1. La cooperación para el desarrollo: el surgimiento de una propuesta fundamentada, funcional y polivalente	12
Diagnóstico, consenso y fundamento teórico	12
El modelo de desarrollo surgido tras la Segunda Guerra Mundial: principales características	14
La nueva institucionalidad internacional	15
Los intereses geoestratégicos y su influencia	17
Una propuesta con diversos componentes	18
2. Las primeras décadas de la cooperación	20
La expansión de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la consolidación institucional	20
Primeras grietas y fisuras en el modelo	22
Controversias y replanteamientos teóricos	23
Primeras dudas sobre la orientación y el alcance de la cooperación	25
3. La crisis del modelo de expansión, el auge del neoliberalismo y el fin del desarrollo	27
El contexto: fin del período de expansión y crisis del modelo keynesiano	27
El desarrollo, el mercado y el papel de las instituciones	29
Liberalización externa y globalización como alternativa al desarrollo nacional	30
El abandono de la idea de desarrollo	31
La ortodoxia neoliberal y el cuestionamiento de la cooperación	33
Los cambios en la práctica de la cooperación	34
4. Los nuevos debates sobre el desarrollo a finales del siglo XX	37
Los intentos por resucitar el desarrollo y el papel de las instituciones	37
Las nuevas propuestas teóricas sobre el concepto de desarrollo	39
Los debates sobre la cooperación: de la eficacia a la coherencia	40
La práctica de la cooperación y la orientación de la AOD	43
Una cooperación sin sustento teórico y alejada de los debates sobre el cambio estructural	45
5. El postdesarrollo: nuevo cuestionamiento de la cooperación.....	48
Los fracasos del modelo y la crítica postdesarrollista	48
La cooperación para el desarrollo como vehículo para la expansión del modelo occidental	50

El postdesarrollo, las referencias universales y la acción colectiva global	52
Vigencia y alcance de la crítica postdesarrollista	53
6. Crisis, incertidumbre y limitaciones de la cooperación para el desarrollo en el momento actual	56
Incertidumbre y cambio global: los principales problemas y sus implicaciones sobre el modelo de convivencia	56
La Agenda 2030 como respuesta limitada a los nuevos retos planteados	59
La crisis del desarrollo y la ausencia de un marco explicativo y normativo para la cooperación	61
El desbordamiento de la cooperación internacional para el desarrollo	63
Emergencia de múltiples y variadas iniciativas sociales alternativas en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional	65
7. De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global	68
Defensa del paradigma cooperativo y apuesta por la Acción Colectiva Global	68
Necesidad de superar los enfoques Norte-Sur y defensa de un nuevo universalismo	70
Integralidad de las políticas de cooperación	72
Cooperación multinivel y multiactor	73
Necesidad de nuevos mecanismos de financiación y redistribución globales	75
Ampliación y democratización de la cooperación, más allá del actual sistema de cooperación al desarrollo	77
Crisis del desarrollo e identidad de la cooperación	80
8. Referencias	81

0. Introducción

¿Cómo y por qué surgió la cooperación para el desarrollo? ¿En qué consistía realmente la idea de desarrollo? ¿Sigue hoy en día vigente la búsqueda de ese desarrollo en las políticas de cooperación? ¿Existen otras referencias, distintas de la del desarrollo, que puedan cimentar una idea y una práctica de la cooperación más acorde con los retos de nuestro tiempo? Para poder responder, siquiera parcialmente, a estas preguntas, se hace necesario echar la vista hacia atrás y observar la manera en que las políticas de cooperación han ido respondiendo –o no– a los cambios en la concepción del desarrollo.

Todo comenzó, tras la Segunda Guerra Mundial, con una doble consideración: por un lado, la de que los países no industrializados tenían serias dificultades para crecer en términos económicos, esto es, para incrementar la productividad y el valor de su producción; y, por otra parte, la de que ello era perjudicial, tanto para la población de los propios países afectados, como para la estabilidad del sistema económico mundial.

Tras esta doble reflexión llegaron las primeras recetas. Como quedó consagrado para la historia, en el famoso e influyente discurso de Truman en su toma de posesión en 1949 se planteó que los países industrializados debían tomar en sus manos la responsabilidad de revertir esa situación aportando los recursos e instrumentos que fueran necesarios para que los países no industrializados pudieran *desarrollarse*. Pronto se vio, además, una nueva utilidad a estas propuestas, pues podían resultar funcionales a algunos intereses geoestratégicos de los países más ricos.

Poco a poco, esas ideas comenzaron a delimitar un campo específico de estudio y de investigación, el de los Estudios de Desarrollo, dando inicialmente lugar a una propuesta más o menos acabada, a un modelo, el *modelo de desarrollo*, y a un camino y unas metas –en forma de proceso histórico de carácter lineal–, que servirían como pauta para todos los países *en desarrollo*, y que Rostow se encargó de immortalizar con precisión en sus conocidas cinco etapas del crecimiento.

Con anterioridad a la segunda guerra mundial, la idea de desarrollo había sido ya utilizada con diferentes significados. Uno de sus primeros usos fue para referirse al tránsito desde las sociedades precapitalistas hacia el capitalismo. Así, en *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, escrito en 1899, Lenin se refirió a los cambios en la estructura económica y social producidos como consecuencia del avance y/o la expansión del capitalismo, estudiando la formación del mercado interno como principal desarrollo o transformación llevada a cabo en dicho proceso.

Por su parte Schumpeter, en su *Teoría del Desarrollo Económico*, obra publicada en 1911, se interesó por las claves que permitieran entender las fuerzas determinantes que explican los procesos históricos, interrogándose sobre la posibilidad de “construir un modelo o esquema teórico de la mera evolución económica”, para llegar a identificar la importancia fundamental de los factores endógenos y, más específicamente, de la innovación como elemento decisivo en todo en proceso¹.

1 En línea con esta perspectiva schumpeteriana, aunque desde un enfoque estructuralista, Furtado (1974) definiría muchos años después el desarrollo como un “proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación del proceso productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas”.

Partiendo de estos antecedentes, cabría distinguir entre la preocupación general por el desarrollo económico, presente en la obra de los economistas clásicos (y de algunos autores posteriores a ellos), y la *Economía del Desarrollo* –y en términos más generales los *Estudios de desarrollo*–, como subdisciplina orientada de manera específica al estudio de las dificultades y de los factores clave del crecimiento económico en un contexto histórico concreto, el posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La identificación del fenómeno del desarrollo con la noción de cambio, o de transformación, sin necesidad de definir con precisión un resultado final previamente buscado, tiene mucho que ver con la preocupación por la *dinámica económica* y la necesidad de superar el ámbito de los estudios de carácter estático, basados en el análisis del comportamiento de la oferta y la demanda en unas condiciones determinadas. En este sentido, Roy Harrod, en su obra *Towards a Dynamic Economics* (1948) subrayó el interés de la dinámica económica, refiriéndose a la importancia de identificar los cambios, el cómo y por qué se producen, llevando su atención a la cuestión central del ahorro y la inversión como factores clave.

Pero faltaba aún un elemento más, vinculado con la posibilidad de que los cambios, incluida la innovación tecnológica, no se produjesen de forma espontánea, o como consecuencia de las fuerzas del mercado, siendo necesario un impulso externo, institucional, capaz de provocarlos. En ese contexto, la superación de la preocupación por el cambio en general o, si se prefiere, por la noción de *dinámica económica*, y su sustitución por la de *desarrollo económico* –que acabaría imponiéndose– representó un paso más allá, pues implicó el análisis de los cambios que había que impulsar para lograr un resultado concreto, para avanzar hacia unos objetivos específicos, y hacerlo de una determinada manera, de acuerdo a un modelo establecido. De esa manera, si el estudio de la dinámica económica había revelado la importancia central del ahorro y la inversión, los análisis sobre el desarrollo económico se ocuparían de cómo impulsar esa inversión, especialmente allá en donde se daban unas condiciones adversas para la generación de ahorro.

Quedaba así establecida una noción de desarrollo que hacía referencia a un modelo específico de cambio, en un contexto histórico y geográfico delimitado (el que siguió a los procesos de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial), y de acuerdo a unas pautas preestablecidas. El estudio de dicho modelo y de sus características sería el objeto principal de los Estudios de desarrollo. Sin embargo, es preciso diferenciar el desarrollo, como hecho histórico –pues todas las sociedades cambian, evolucionan y, en ese sentido, se desarrollan– de esa otra acepción, la del desarrollo planteado como propuesta concreta de cambio, en una dirección predeterminada, y de acuerdo a unas pautas más o menos específicas. Es decir, las *políticas de desarrollo*. La idea de desarrollo que estuvo detrás del impulso inicial de la cooperación es de este segundo tipo. Por ello, siendo conscientes de que el término desarrollo es utilizado en muchas ocasiones de una forma genérica, como equivalente de progreso, y sin un significado preciso, en este trabajo nos referiremos a esta noción tal como fue originalmente utilizada en los mencionados Estudios sobre Desarrollo, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. Desde esta perspectiva, hablar de desarrollo equivalía a hablar de propuestas de desarrollo y de políticas de desarrollo.

Entre las pautas señaladas por la mayor parte de los análisis de esa nueva subdisciplina, sobresalió el énfasis en la necesidad del capital exterior para que muchos países pudieran emprender la senda del *desarrollo*, bien a través del mercado (inversiones extranjeras, préstamos privados...), bien mediante la aportación de recursos externos provenientes de políticas públicas, es decir, a través de la cooperación institucional. Por consiguiente, la cooperación *para el desarrollo* no surgió como propuesta genérica, sino estrechamente vinculada al logro de unos objetivos y el impulso de un modelo concreto de cambio o de transformación social y económica.

En los primeros momentos, bastó con asociar el término desarrollo con ideas más o menos genéricas como proceso de modernización, o de emulación de los logros alcanzados por los países ya *desarrollados*. Sin embargo, la utilización cada vez más habitual, a la par que incoherente, de este último término –*países desarrollados*– vino a dar carta de naturaleza a una noción de desarrollo, no únicamente como proceso, sino también como estadio, como objetivo o punto de llegada², si bien aún no parecía necesario definir con demasiada precisión las características de dicho estadio.

No obstante, con el paso del tiempo, algunos de los objetivos a lograr comenzaron a ser también objeto de discusión. De ese modo, el debate sobre el camino –sobre el modelo de cambio– se vio obligado a compartir espacio con otro debate, el del punto de llegada y las características del modelo perseguido (Sutcliffe, 1995). Ello se dejó sentir de manera más acusada en la medida en que el avance en algunos de los cambios propuestos generaba resultados dudosos en términos de desigualdad, marginación, o dependencia externa. ¿Qué era lo que se perseguía, el crecimiento desequilibrado o el crecimiento con equidad? ¿Un desarrollo dependiente de la evolución de factores externos, o un desarrollo basado en dinámicas internas?

En este contexto general, durante las últimas décadas, el debate sobre el desarrollo ha evolucionado en direcciones muy diferentes. Por una parte, acabó por consolidarse la versión del término más centrada en su medición. En efecto, desde los años 50, el crecimiento económico se convirtió en sinónimo de desarrollo, influido sin duda por la decisión de medir el alcance de los cambios de una manera cuantitativa, a través del crecimiento económico, lo que, a su vez, se resolvió mediante el recurso al PIB per cápita. Así, quienes más se desarrollaban, quienes más evolucionaban, eran quienes más crecían en términos productivos.

Ello dio lugar, en segundo término, a la aceptación más o menos generalizada de una noción de desarrollo también como estadio, como punto de llegada, asociado a la imagen de los países con mayor PIB per cápita, que pasarían así a ser los ya *desarrollados*. De ese modo, se daba por buena una tautología según la cual se reclamaba la necesidad de un proceso de desarrollo para alcanzar el desarrollo.

Pese a ello, y esta sería la tercera consideración a realizar, la noción de desarrollo ha venido siendo objeto de intensos debates en el ámbito académico, llegándose a cuestionar –desde perspectivas tan diferentes como el neoliberalismo o el postdesarrollismo– tanto su bondad como su utilidad, a la vez que, desde otros sectores, era sometido a un intenso escrutinio respecto de sus características en distintos ámbitos como la equidad, la expansión de capacidades, el medio ambiente y la preservación de los ecosistemas, los derechos humanos, las cuestiones de género, y otras muchas.

Como consecuencia de todo lo señalado, el debate sobre el desarrollo, su definición y su delimitación, ha estado sometido a importantes cambios a lo largo de las últimas décadas. Ahora bien, ¿en qué medida han influido dichos debates en la definición y delimitación de la cooperación *para el desarrollo*? ¿Cabe establecer alguna correspondencia entre las controversias de carácter teórico sobre el desarrollo y las discusiones sobre la orientación de la cooperación? Más aún, ¿tiene sentido continuar hablando de cooperación *para el desarrollo* cuando, como veremos, no existe en la actualidad un mínimo consenso sobre el sentido o la vigencia de este último concepto?

2 Nótese que la noción de *países desarrollados* es contradictoria con la idea de desarrollo como cambio, pues si ya están desarrollados no deberían entonces desarrollarse, luego no deberían cambiar, permaneciendo en una situación estática.

Nosotros pensamos que se trata de preguntas necesarias, por más que algunas de ellas no formen parte de los debates más habituales que ocupan al mundo de la cooperación ni al de los agentes que participan en el mismo, sometidos como están a una inercia de trabajo ajena a estas preocupaciones. Además, es preciso reconocer que el carácter polisémico del término *desarrollo*, y las distintas acepciones del mismo que se vislumbran en los debates sobre cooperación, permiten esquivar algunos aspectos de la discusión, adjudicando significados distintos a esa noción en función de los intereses y objetivos de cada discurso. A la hora de analizar la relación que, actualmente, tiene la cooperación con los objetivos del desarrollo no es lo mismo una consideración de esta noción como sinónimo de cambio, o de progreso, que otra que la identifique estrictamente con crecimiento económico, ni mucho menos con aquellas más en línea con la interpretación del término en clave de proceso de transformación consciente de la realidad impulsado desde las instituciones.

Más allá de ese carácter polisémico, y de las posibles interpretaciones de la idea de desarrollo, lo cierto es que asistimos en la actualidad a una crisis significativa de la cooperación para el desarrollo, cuyo papel y objetivos aparecen no sólo desdibujados, sino cada vez más cuestionados desde algunos sectores. Por ello, consideramos necesario analizar la relación estricta que pueda darse entre la evolución del desarrollo y su interpretación –en el marco de lo que muchos han llamado la crisis del desarrollo– por un lado, y la indefinición y pérdida de significación de la cooperación por otro. O, dicho de otra forma, analizar la relación existente entre la crisis de la cooperación y la crisis del desarrollo.

Ahora bien, el análisis de esta cuestión obliga a un tratamiento pormenorizado y lo más riguroso posible de la noción de desarrollo y su evolución a lo largo del tiempo, para tratar de identificar qué permanece hoy de la idea original surgida tras la Segunda Guerra Mundial. Y en ese sentido, partimos de considerar que, si bien el desarrollo es un concepto amplio que no puede encajarse en una única definición, y que ha ido evolucionando, la cooperación para el desarrollo sí se planteó para responder a los retos específicos relacionados con una propuesta concreta sobre el desarrollo, la surgida tras la Segunda Guerra Mundial³. Este, y no otro, es el campo de preocupaciones a las que pretende responder este trabajo.

Con este propósito, se ha adoptado una perspectiva histórica, tratando de establecer las principales líneas de influencia y/o de conflicto entre la evolución del debate sobre el desarrollo y las posiciones que han ido surgiendo en torno a la cooperación. Para ello, nuestro análisis se ha dividido en siete grandes apartados. En el primero de ellos se da cuenta del surgimiento de la cooperación para el desarrollo, el modelo de desarrollo que la inspiró, y el contexto internacional en el que se desarrolló. El segundo apartado aborda las primeras décadas de la cooperación, y las primeras dudas y fisuras abiertas en el modelo. En el tercer apartado se plantea la crisis del modelo de acumulación de postguerra, el surgimiento de la nueva ortodoxia neoliberal, y el impacto de todo ello sobre la noción de desarrollo y sobre las propuestas en torno a la cooperación. Con posterioridad, en cuarto lugar, se exponen los debates surgidos desde final del siglo anterior sobre la recuperación de la idea de desarrollo y sobre algunos de los problemas observados en la cooperación. En quinto término, se aborda la cuestión del postdesarrollo, el alcance de esta propuesta, y su impacto sobre los debates en torno a la cooperación. En sexto lugar se abordan los cambios globales que han alterado la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional y han transformado los denominados “problemas del desarrollo”, desbordando así las capacidades de la cooperación internacional, y ahondando en su crisis. Por último, en séptimo lugar, se exploran algunos de los cambios más relevantes que deberían

3 La idea de que el desarrollo y las políticas de desarrollo fueron asuntos propios y característicos de esa época, explica el surgimiento y evolución paralelos de los Estudios de desarrollo. En ese sentido, Sunkel y Paz (1970) se refirieron al desarrollo como un “tópico de la postguerra”.

acompañar el tránsito desde una “cooperación para el desarrollo” a una “cooperación para la convivencia global”.

Muchos de los temas desgranados a lo largo de este texto han sido tratados por los autores en anteriores trabajos publicados a lo largo de los últimos 25 años, trabajos a los que se alude y/o son referenciados en las líneas que siguen. Sin embargo, el objetivo de este nuevo texto no es el de profundizar ni tratar de manera específica cada uno de esos temas, sino ofrecer –basándonos en todos estos estudios anteriores– una visión de conjunto, una perspectiva general, de carácter histórico, que permita una mejor comprensión de la evolución surgida por la cooperación a lo largo de su trayectoria, y justificar la conveniencia de dejar atrás el referente del desarrollo, planteando las bases de una nueva acción colectiva de carácter global.

1. La cooperación para el desarrollo: el surgimiento de una propuesta fundamentada, funcional y polivalente

En este primer apartado de nuestro trabajo queremos subrayar algunas cuestiones que fueron consustanciales a la propia noción de cooperación para el desarrollo, en la medida en que contribuyeron a fundamentar y justificar la misma, dándole un respaldo teórico imprescindible. Se trata de cuestiones que hoy en día se encuentran muy alejadas de los debates comunes sobre la cooperación, pero, precisamente por eso, consideramos de interés rescatar su contenido y significado. ¿Puede entenderse la problemática asociada a lo que llamamos cooperación para el desarrollo sin atender al significado original de la propuesta del desarrollo surgida tras la Segunda Guerra Mundial, y al contenido que se dio a la misma como fundamento y justificación de la cooperación? Como ya hemos señalado, consideramos que abordar esta cuestión constituye un ejercicio necesario para poder discutir sobre la crisis de la cooperación, y sobre el origen u orígenes de dicha crisis. Por ello, en los siguientes subapartados abordaremos distintos asuntos relacionados principalmente con lo que fueron los perfiles que definieron las políticas de desarrollo, sus objetivos e instrumentos, pero también otros relativos a las circunstancias del momento en que surgió la cooperación y que contribuyeron a su impulso y fortalecimiento.

No se trata de hacer aquí un nuevo relato o cronología del surgimiento de la cooperación, cuestión ya realizada en diferentes trabajos⁴, sino de explicar el vínculo, el nexo de unión entre dos nociones –desarrollo y cooperación– que en su momento tuvo una gran trascendencia, pero que con el tiempo ha ido debilitándose hasta casi desaparecer en nuestros días.

Diagnóstico, consenso y fundamento teórico

La primera cuestión a resaltar es que la cooperación para el desarrollo estuvo asociada, desde casi sus inicios, a importantes y amplios debates sobre los problemas que afectaban a algunos lugares del mundo, problemas que acabarían siendo caracterizados como partes de una categoría analítica cuya impronta se dejó sentir durante varias décadas: *subdesarrollo*. ¿Cuáles eran esos problemas? ¿Qué aspectos de la realidad fueron identificados como especialmente relevantes a la hora de explicarlos?

Aunque fueron distintos tanto los enfoques como el énfasis puesto en unos y otros aspectos, cabe resaltar que hubo un elemento fundamental en la base de casi todos los diagnósticos: la existencia de obstáculos al crecimiento económico en un número relativamente amplio de países y territorios. Es preciso tener en cuenta que, hasta comienzos del siglo XX, las condiciones del progreso estudiadas por los pensadores clásicos dibujaban un panorama en el que unos y otros países tenderían a una creciente aproximación entre ellos. Atrás habían quedado las ideas mercantilistas según las cuales existía un juego de suma cero, de manera que lo que unos países ganaran sería, necesariamente, a costa de lo que otros perdieran. Por el contrario, durante el siglo XIX, tanto el pensamiento clásico liberal como el marxismo llegaron a la conclusión de que, aunque por caminos diferentes –la expansión del mercado en un caso, y la acción de las leyes orgánicas del capital en otro– se iría produciendo la mencionada aproximación, y una tendencia a la paulatina equiparación en las formas de producir de unos y otros países.

4 Ver a este respecto Unceta y Yoldi (2000), Martínez (2021), Sotillo (2011) y Tassara (2016).

Sin embargo, es sabido que, avanzado ya el siglo XX, una parte del mundo se había transformado de manera notable mediante un acelerado proceso de industrialización, en tanto otra parte, mucho mayor en términos geográficos y poblacionales, permanecía en unas condiciones bien distintas. En ese contexto, unos países mostraban tasas significativas de crecimiento económico, mientras que otros evidenciaban grandes dificultades para avanzar por la senda del crecimiento. Por ello, en una situación en la que, tanto en el seno de la Economía como en el conjunto de las Ciencias Sociales, existía un amplio consenso a la hora de asociar el progreso y el bienestar al crecimiento económico como aspectos fundamentales de los procesos de modernización⁵, el análisis y el diagnóstico de los obstáculos al crecimiento se erigió en una cuestión fundamental. De hecho, sería la cuestión nuclear sobre la que descansaría la naciente Economía del Desarrollo.

Ese diagnóstico, que en lo fundamental sería compartido por los llamados *pioneros del desarrollo*⁶, partió de una consideración básica: existían elementos de carácter estructural, que afectaban tanto al aparato productivo como a las instituciones, que actuaban como impedimento para incrementar la producción y, con ello, la renta de las personas. Estos obstáculos fueron presentados a través de los llamados “círculos de la pobreza”. Nurske (1953), los explicó mediante los problemas para la formación de capital como consecuencia de la escasa tecnología y baja productividad, lo que limitaba la producción, el ahorro y la inversión. Por su parte, Myrdal (1957) propuso una lectura algo más amplia, mediante el principio de causalidad circular acumulativa y la introducción de aspectos sociales, culturales e institucionales como la salud, la educación, u otros que actuaban como factores limitantes de la productividad. Rostow por su parte (1959) insistiría en la problemática asociada a las sociedades tradicionales (fragilidad de las instituciones, ausencia del Estado-nación, débil desarrollo de la educación, escasa cultura emprendedora, etc.), como aspecto clave del problema y elemento retardatario de la reclamada modernización.

Como puede observarse, las aproximaciones señaladas apuntaban básicamente a problemas propios, internos, de los países considerados insuficientemente desarrollados, subdesarrollados, o en vías de desarrollo. Esa característica del problema dificultaba su solución, y obligaba a explorar las alternativas provenientes del exterior como elemento motriz del cambio y la modernización. Con diferente énfasis, diversos aspectos fueron planteados como claves de una aportación externa: instituciones modernas, cultura del cambio, espíritu emprendedor y, sobre todo, capital y tecnología. Y es aquí donde empezó a cobrar todo su sentido la idea de la ayuda exterior o de la cooperación al desarrollo. Los países debían desarrollarse, y para ello resultaba imprescindible el concurso del exterior –bien mediante las fuerzas del mercado, bien a través de políticas públicas–, ya que los obstáculos internos dificultaban una evolución basada en sus propias fuerzas.

Sin embargo, dentro de los *pioneros*, hubo quienes insistieron en el carácter tanto interno como externo de los problemas que debían ser enfrentados. Así, Prebisch (1950), y otros, explicaron la desigual situación de unos y otros países como producto de un abanico más amplio de problemas entre los que subrayaron, especialmente para el caso de algunos territorios, el tipo de especialización productiva y de inserción internacional de sus economías, derivando en una división internacional del trabajo que limitaba las posibilidades de cambio y transformación. Con el tiempo, estas aproximaciones irían adquiriendo mayor presencia y relevancia en los debates sobre el desarrollo y la cooperación, pero, a los efectos que aquí nos interesa, cabe decir que no impidieron que se consolidara un pensamiento oficial sobre el tema, basado en el papel principal de los problemas internos y en la necesidad inexcusable de la ayuda exterior y la cooperación para el desarrollo.

5 Sobre la relación inicialmente establecida entre bienestar material, bienestar económico, y desarrollo, ver Unceta (2009).

6 Nombre con el que sería posteriormente denominada toda una generación de estudiosos de estas cuestiones.

El modelo de desarrollo surgido tras la Segunda Guerra Mundial: principales características

Los diagnósticos y las preocupaciones que han sido descritas en el apartado anterior terminarían transformándose en unos objetivos que, a su vez, acabarían perfilando un modelo, el modelo de desarrollo, como elemento central de toda la estrategia. Se trataba de perfilar un camino que permitiera a los países considerados en desarrollo transitar hacia el estatus alcanzado ya por los países considerados desarrollados. Un camino que acabara sirviendo de fundamento para las políticas de desarrollo.

Como es sabido, fueron muchas y variadas las aportaciones realizadas sobre la forma de emprender dicho camino y sobre los instrumentos y recursos que, en cada momento, debían activarse o ponerse en juego. Es bien conocida la propuesta de Rostow, describiendo las etapas por las que debían atravesar los distintos países en el camino hacia la “madurez”, tal como él denominó al punto de llegada. En cada una de esas etapas debían priorizarse algunas actuaciones, tanto en el ámbito institucional, como en el cultural o el económico. También fueron largamente explicadas y estudiadas las ideas de Lewis (1954) al objeto de superar el dualismo estructural, centrandose todos los esfuerzos en expandir el sector moderno de la economía en detrimento del tradicional, para de esa manera poder llegar a un punto en el que acometer políticas sociales niveladoras. Rosenstein-Rodan (1943), por su parte, insistió en la necesidad de un gran impulso inicial –*Big Push*– consistente en una inversión masiva orientada a promover la industrialización y la promoción de infraestructuras.

Pero, más allá de la letra pequeña de unas y otras propuestas, lo que interesa resaltar aquí son aquellos elementos fundamentales de las políticas de desarrollo, del modelo que debía seguirse, que sirvieron como fundamento y justificación de toda la estrategia. Entre estos elementos, destacaremos tres:

- a) La movilización de capital externo.
- b) El liderazgo de las instituciones.
- c) El carácter nacional de los procesos de desarrollo.

La necesidad de capital proveniente del exterior, a la que ya nos hemos referido anteriormente, constituyó una pieza fundamental de las políticas de desarrollo propuestas. Como se ha señalado, la dificultad de generar ahorro interno, en unas economías de baja productividad, obligó a considerar la posibilidad de suplir esa ausencia mediante el concurso del capital externo. Ahora bien, las propias características de partida –escasa productividad y bajas expectativas de negocio– podían actuar como factores disuasivos para la acción del mercado, y para la llegada de inversiones extranjeras o de préstamos provenientes del exterior desde el sector financiero convencional. En esas circunstancias, la unanimidad existente sobre la necesidad de capital externo como condición para remover los obstáculos al crecimiento, se transformó en una reclamación de esfuerzos por parte del sector público, mediante políticas de donaciones, asistencia técnica, o préstamos en condiciones más favorables que las del mercado⁷.

En segundo lugar, la estrategia de desarrollo pasaba por reconocer e impulsar el papel de las instituciones y el liderazgo de las mismas. En realidad, todos los trabajos encuadrados en

7 Los teóricos en esa época pensaban además que la vía de los fondos exteriores era viable cuantitativamente. Nurkse (1953), por ejemplo, calculaba que un 2 por ciento del PIB de EE. UU. equivaldría a un 7 por ciento del PIB total de los países de bajos ingresos que quedaban fuera del bloque soviético, por lo que unas transferencias asumibles para los países ricos tendrían un fuerte impacto en los países más pobres.

la denominada economía del desarrollo tenían una fuerte raíz keynesiana, que reclamaba la participación activa del Estado –más en general de las instituciones– cuando el mercado no era capaz de crear las condiciones requeridas. En ese contexto, las políticas de desarrollo tuvieron desde el primer momento el objetivo de llevar a cabo transformaciones de la realidad, de carácter estructural, capaces de crear unas condiciones nuevas y diferentes para generar crecimiento económico de carácter sostenido. Y para lograr ese propósito, se precisaba de instituciones fuertes, capaces de abordar los cambios planteados, no solo en el plano económico, sino también en otros como el educativo, sanitario, etc. Todo ello vino a plantear un claro vínculo entre la noción de desarrollo económico y las ideas relacionadas con la modernización y la democratización en el plano político, contribuyendo así a perfilar un modelo hegemónico de desarrollo, relacionado formalmente con la democracia liberal, hacia el cual debían transitar los distintos países.

Y finalmente, en tercer término, es importante recordar que la idea de desarrollo, y las políticas diseñadas para su impulso, tuvieron desde el primer momento un fuerte componente nacional, sobre el que cabría resaltar dos aspectos. Uno de ellos es el relativo a las características del proceso económico, en el sentido de que todas las estrategias de desarrollo, pese a contar con el concurso y/o el asesoramiento externo, estaban concebidas para un marco propio, un marco estado-nacional, en el que debían tomar cuerpo las políticas públicas impulsadas desde las instituciones. El otro elemento que merece la pena ser resaltado es el que tiene que ver con los aspectos culturales y políticos de los procesos de desarrollo, concebidos muchas veces en una clave de emancipación y de afirmación nacional. De hecho, este componente político cultural, este *nacionalismo del desarrollo*, estuvo en la base de bastantes procesos de independencia, impulsados precisamente en nombre del desarrollo.

Se trata de tres aspectos que, a nuestro modo de ver, resultan bastante característicos del modelo de desarrollo imperante durante los años 50 y 60, y cuya constatación resulta de utilidad para estudiar y comprender –como más adelante expondremos– los profundos cambios que se han operado a lo largo de las últimas décadas en torno a todas estas cuestiones. Es importante resaltar que la cooperación internacional para el desarrollo fue concebida precisamente para impulsar este modelo.

La nueva institucionalidad internacional

Es relevante señalar asimismo que las nuevas ideas sobre el desarrollo y la cooperación, surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, encontraron rápidamente su lugar en el nuevo orden internacional que se había ido conformando tras el fin de la contienda.

En efecto, desde que en junio de 1944 se celebró la conferencia de Bretton Woods, el mundo venía rigiéndose por unas nuevas reglas de juego puestas en marcha al objeto de superar los problemas surgidos durante el período de entreguerras. Para ese propósito, en dicha conferencia fueron creadas instituciones internacionales que acabarían teniendo gran relevancia, como el FMI (Fondo Monetario Internacional), o el BIRF (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento), germen de lo que unos años después sería el Banco Mundial⁸.

Por otra parte, más allá de las instituciones surgidas de Bretton Woods, y de la lógica con la que fueron creadas, una nueva realidad iba pronto a emerger en el mundo, reclamando por su

8 Otra institución creada en Bretton Woods, la Organización Internacional del Comercio, tendría mucho menos recorrido, y poco tiempo después sus funciones serían sustituidas por los Acuerdos sobre Comercio y Aranceles suscritos entre diversos países y que serían conocidos por las siglas GATT. Un tratamiento más extenso sobre el significado y alcance de los acuerdos de Bretton Woods y las instituciones allí surgidas puede verse en Unceta y Zabalo (1994).

parte algún tipo de institucionalidad al objeto de gestionarla de manera adecuada. Nos referimos al proceso de descolonización de un gran número de territorios de Asia, África, el Caribe y el Pacífico.

En efecto, mientras –tras la independencia de la India en 1947– avanzaba la descolonización, la antigua relación entre colonias y antiguas metrópolis iba siendo sustituida por nuevos tipos de vínculos. Con la paulatina desaparición del mundo colonial, una nueva relación Norte-Sur, basada en elementos distintos, como la cooperación para el desarrollo, iba abriéndose camino en el plano bilateral. Sin embargo, la envergadura y alcance de la nueva problemática requería de algún tipo de institucionalidad en el ámbito multilateral, cuestión que comenzó a plantearse tanto dentro como fuera de las instituciones de Bretton Woods.

Por lo que se refiere a estas últimas, es interesante señalar que el BIRF, concebido inicialmente para contribuir a financiar el costoso proceso de reconstrucción de las economías destruidas por la guerra, mostró relativamente pronto sus limitaciones para llevar a cabo su misión. De hecho, otros planes de financiación y ayuda, como el Plan Marshall, canalizaron en poco tiempo desde EE. UU. hacia Europa mucho más dinero del que era capaz de movilizar el citado banco⁹. En ese contexto, el BIRF –que en sus siglas inglesas se denomina IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)– comenzó a dirigir su atención hacia los requerimientos de muchos países recién independizados, que necesitaban fondos externos para afrontar el proceso de desarrollo en el que se habían implicado.

Para cumplir mejor esa labor, el BIRF fue creando nuevas instituciones paralelas, como la CFI (Corporación Financiera Internacional), centrada en actuaciones con el sector privado de los considerados países en desarrollo, o la AIF (Asociación Internacional para el Fomento), constituida al objeto de proporcionar créditos a dichos países en condiciones especialmente favorables, instituciones que acabarían constituyendo conjuntamente lo que hoy conocemos como Banco Mundial.

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe decir que el llamado “orden de Bretton Woods” creado tras la Segunda Guerra Mundial, al objeto de promover la estabilidad económica y financiera, así como la cooperación entre los países facilitando la reconstrucción, vio ampliada su lógica de actuación para adaptarse también a la nueva realidad de las relaciones Norte/Sur surgida tras los procesos de descolonización.

Pero la nueva institucionalidad internacional al servicio de la idea de desarrollo no se limitaría únicamente al sector financiero. También en otros ámbitos, fundamentalmente en el de las Naciones Unidas, se irían constituyendo diferentes organismos e instrumentos para el impulso de la cooperación y las relaciones Norte/Sur. En ese proceso, algunos de los hitos más importantes, ya en los años 40, serían la creación de la FAO o de UNICEF, la puesta en marcha de un Programa de Ayuda técnica impulsado por NNUU, o la propia constitución del ECOSOC (Consejo Económico y Social), órgano encargado de asistir a la Asamblea General en todo lo relativo a la promoción de la cooperación y el desarrollo económico y social a escala internacional.

Todo ello se vería favorecido por los nuevos vientos favorables al impulso de instituciones e instrumentos para canalizar la cooperación con los países pobres y “superar el subdesarrollo”, término utilizado por vez primera en el mencionado discurso de toma de posesión de Truman como presidente de los EE. UU.

⁹ Entre 1948 y 1954, el BIRF canalizó hacia Europa 800 millones de dólares, mientras, durante ese mismo período, el Plan Marshall movilizó más de 46.000.

Los intereses geoestratégicos y su influencia

Sin embargo, más allá del fundamento teórico que, de la mano de las nociones de crecimiento y desarrollo, tuvo el surgimiento de la cooperación, otros elementos tuvieron también una influencia decisiva en su aceptación práctica como política a desempeñar por parte de los principales gobiernos occidentales. De hecho, bastantes de las motivaciones que explican el surgimiento y evolución de las ideas y prácticas relativas a la cooperación para el desarrollo, tuvieron que ver con elementos no directamente relacionados con los anteriormente mencionados, y que desbordan el campo estricto del análisis económico¹⁰.

No hay que olvidar que las décadas en las que surgió y comenzó a institucionalizarse la cooperación para el desarrollo –las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX– el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, estaba sometido a importantes tensiones y conflictos de alcance internacional. En ese contexto, la cooperación internacional, como han apuntado diversos análisis, jugó un papel de interés geoestratégico a través del que diferentes países y actores transnacionales trataron de decantar dichas tensiones y conflictos, dando forma al orden internacional de posguerra (Tassara 2016; Alonso y Sanahuja, 2006; Severino y Ray, 2009).

Nos referimos, en concreto, a los fenómenos históricos de la guerra fría y el proceso de descolonización de numerosos países africanos y asiáticos. En ese sentido, no podría entenderse el alcance del impulso inicial, ni el desarrollo posterior de la cooperación en estos años, si no es por la presencia de visiones, intereses y objetivos que, en el marco de estos conflictos, trató de satisfacer la ayuda internacional. De hecho, la cooperación internacional de posguerra nació inicialmente asociada a los intereses de reconstrucción económica de los países europeos afectados por la guerra y, posteriormente, evolucionó paralelamente a la importancia que los mercados de materias primas provenientes de numerosos países del sur suponían para el abastecimiento de la industria de los países occidentales. Ello, además, en un contexto de inicio de la polarización entre los bloques del Este y el Oeste que darían lugar a un periodo, el de la guerra fría, en el que la cooperación para el desarrollo se observó como una herramienta para la consolidación y ampliación de las dos grandes áreas de influencia.

El Plan Marshall, considerado como un antecedente concreto de transferencia de fondos y recursos con objetivos de reconstrucción y desarrollo, ejemplifica con claridad la idea expuesta. Este plan, denominado oficialmente *European Recovery Program* (1947-1951), consistió en un apoyo fundamentalmente económico, dedicado a modernizar la industria de los socios europeos que habían visto gravemente socavada su economía y sus sistemas productivos como resultado del impacto de la guerra. Y todo ello desde la perspectiva del temor a una posible creciente influencia soviética en el continente europeo. Esta iniciativa fue enormemente relevante, tanto por su simbolismo y su dimensión económica, como porque contribuyó a asentar algunas bases para el incipiente sistema de relaciones dominante en la cooperación internacional de cara a las décadas siguientes. Bases como el apoyo económico para la reconstrucción y el progreso material, en forma de ayuda, o como la influencia en la construcción de un consenso liberal, en forma de condicionalidades asociadas a la ayuda. Crecimiento económico, economía de mercado y democracia liberal constituían, así pues, tres pilares fundamentales que la cooperación contribuía a extender, apuntalando de este modo el orden internacional liberal.

Frente a la contribución a la construcción de un orden liberal en el que Estados Unidos –en tanto que el principal impulsor de la ayuda– afianzaba su liderazgo en el bloque occidental, el

10 Hawkins (1970) señalaría a este respecto que “la materia de la ayuda extranjera pertenece a la Economía Política más que al Análisis Económico”, ya que “el análisis está entrelazado con consideraciones de política y muchas de las políticas propugnadas dependen de una determinada concepción de los resultados del análisis”.

bloque del Este también entendió el papel de la ayuda en la disputa por la hegemonía en el orden internacional. Ello se tradujo en la creación del Comité de Asistencia Económica Mutua (CAME, COMECON por sus siglas en inglés), una organización económica creada por los países comunistas en torno a la URSS para fomentar la cooperación económica entre sus miembros.

Esta disputa entre los bloques cobró especial relevancia en un contexto histórico de descolonización¹¹ en el que, como resultado de los procesos de dominación colonial y el orden internacional resultante –del que la propia dinámica de descolonización formaba parte–, numerosos países veían en los fondos de la ayuda internacional una oportunidad para impulsar sus procesos de desarrollo.

Puede afirmarse, en definitiva, que tanto la cooperación internacional en general, como la cooperación para el desarrollo en particular, se extendieron tras la Segunda Guerra Mundial vinculadas a las motivaciones de los donantes, y espoleadas por un contexto caracterizado por los dos grandes ejes que determinan las relaciones políticas y económicas internacionales a lo largo de la segunda mitad del siglo XX: las relaciones norte-sur, y las relaciones este-oeste. Esta cuestión sería determinante para entender algunos de los rasgos institucionales del sistema de cooperación internacional y las prácticas que de este se derivaron.

Una propuesta con diversos componentes

Como resumen de este apartado podría subrayarse que, en sus orígenes, la cooperación para el desarrollo resultó una propuesta relativamente bien fundamentada desde el punto de vista teórico, y polivalente desde el punto de vista político. En efecto, más allá de su concepción más genuina, asociada a la aportación de capital externo, y la canalización de ayuda exterior para poder superar los obstáculos al crecimiento, la cooperación para el desarrollo derivó en una iniciativa con múltiples vertientes.

Por una parte, la cooperación podía servir para impulsar el crecimiento y la “modernización” en los denominados países en desarrollo. En segundo lugar, la cooperación para el desarrollo sirvió para plantear una nueva institucionalidad para las relaciones entre las antiguas metrópolis y los países que iban accediendo a la independencia en diversas partes del mundo, en el marco de lo que acabarían llamándose relaciones Norte-Sur. Por otra parte, tenía también un alto valor geoestratégico, en la perspectiva que se ha comentado ya en el apartado anterior. Y, finalmente, la cooperación enlazó asimismo con la sensibilidad democrática y humanitaria, fuertemente presente en Europa y otros países tras la derrota del nazismo y la experiencia sufrida con el holocausto.

En relación con este último asunto, cabe señalar que, coincidiendo con los primeros pasos de la AOD, surgieron importantes iniciativas sociales orientadas también a la cooperación para el desarrollo. Nos referimos a una serie de organizaciones y de redes no gubernamentales, nacidas al calor de impulsos diversos de carácter religioso, técnico-profesional, o político. Entre las primeras, las de inspiración religiosa, debe señalarse que la Iglesia católica se abrió a una concepción del desarrollo integradora de los países del sur a principios de los años 60, con una idea no solamente basada en la evangelización, sino que incorporaba también una reflexión

11 La cumbre afroasiática de Bandung, celebrada en 1955 con la participación de más de 25 gobiernos, representó la voluntad de muchos países que habían accedido a la independencia de expresar su propia voz en el ámbito internacional, dejando oír su voz por encima de la confrontación este-oeste, y dando origen al movimiento de los No Alineados.

teórica sobre el proceso de descolonización que se estaba dando por aquel entonces¹². En ese tiempo surgieron distintas redes y organizaciones como Caritas Internacional, o CISDE (Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad).

La Iglesia protestante también tuvo una incidencia notable en el desarrollo de algunas Organizaciones No Gubernamentales, especialmente en el norte de Europa, desde una perspectiva ligada a la ética del trabajo y el compromiso social como inspiradoras del voluntariado. En este orden de cosas debe señalarse asimismo que el Consejo Ecuménico de las Iglesias fue la primera instancia en la que se planteó, ya en 1958, la recomendación de que los países industrializados asignaran el 1 % de su PIB a transferencias financieras hacia los *países en desarrollo*.

Más allá de las iglesias, desde una perspectiva exclusivamente laica y aconfesional, surgieron también desde los años 50 otras organizaciones y redes no gubernamentales desde un planteamiento ético de la cooperación para el desarrollo. Estas organizaciones estaban formadas prioritariamente por profesionales preocupados por los problemas del desarrollo, activistas de derechos humanos y otros colectivos sociales. Entre las organizaciones pioneras dentro de esta corriente puede citarse a la holandesa NOVIB (Netherlands Organization for International Development Cooperation), creada en 1956.

Y finalmente cabría hacer mención a otras organizaciones y fundaciones, de carácter más político, surgidas a impulsos de partidos, sindicatos, y otros grupos sociales, para llevar a cabo sus propios objetivos de cooperación, ligados muchas veces con el apoyo a procesos de emancipación en África, Asia o América Latina.

Si bien la lógica de intervención de todas estas organizaciones era distinta que la de la cooperación oficial de los gobiernos y los organismos multilaterales, debe señalarse que durante aquellos primeros años no se planteó una situación de conflicto sino más bien de complementariedad. De hecho, unos y otros compartían los aspectos básicos del discurso sobre el desarrollo y la modernización, que eran vistos de alguna forma como objetivos emancipadores también por aquellas organizaciones más tendentes a trabajar con la sociedad y no tanto con los gobiernos. Ello no obstante, muchas de estas organizaciones vinieron a incorporar algunos planteamientos críticos con las visiones más ortodoxas del desarrollo, hegemónicas en esos momentos, y relativas al papel central de las transferencias de capital.

12 A esos años corresponde la publicación de las encíclicas *Pacem in Terris* (1963) y *Populorum Progressio* (1967), en las que se plantearon ideas referidas a la asistencia y la solidaridad, la salud, la educación, el empleo, la libertad política, o el crecimiento económico y social como aspiraciones legítimas de las poblaciones de los *países en desarrollo*.

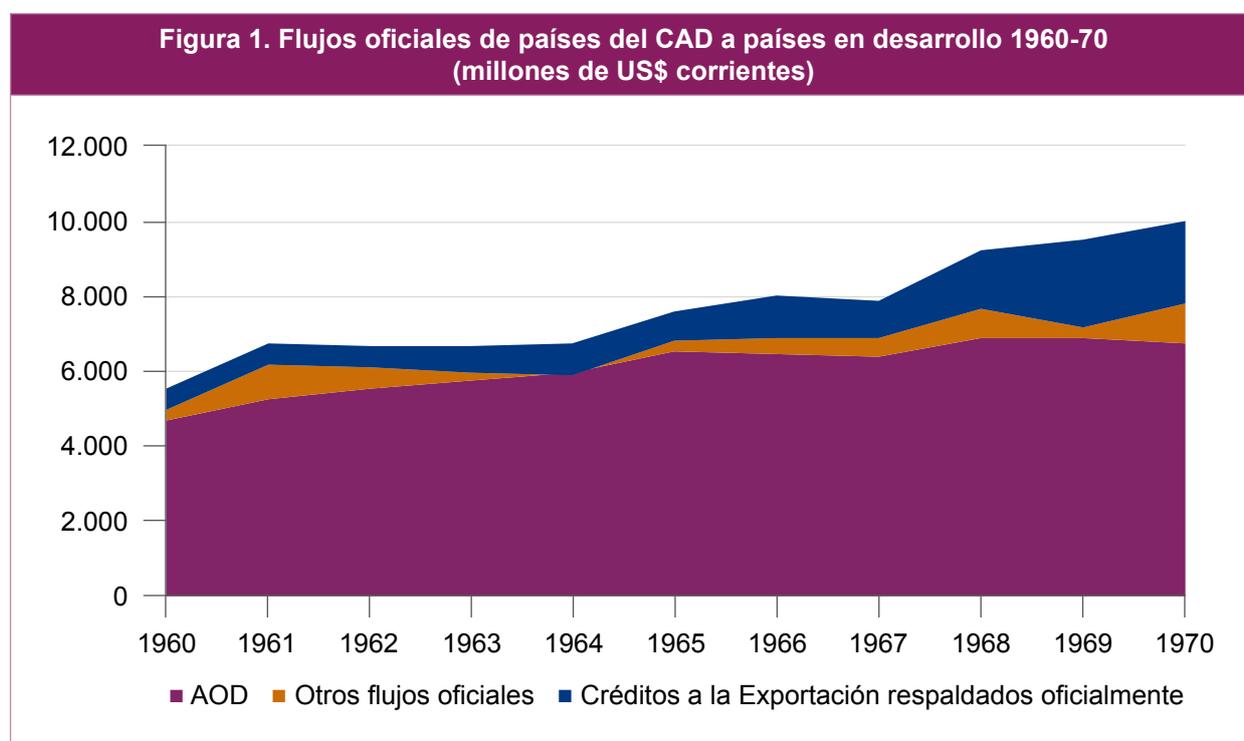
2. Las primeras décadas de la cooperación

Si en el apartado anterior hemos dado cuenta de las lógicas que propiciaron el surgimiento de la cooperación, y la importancia que, dentro de ellas, tuvo la noción de desarrollo que se fue perfilando en los distintos debates que tuvieron lugar sobre el tema, en este nuevo apartado pretendemos ilustrar cómo dichas lógicas comenzaron a resquebrajarse durante las dos primeras décadas de impulso de las políticas de cooperación. Como veremos, se trata de asuntos que, si bien en ese momento no pusieron en cuestión la noción de desarrollo como tal, si obligaron a algunos replanteamientos y reformulaciones que acabarían por modular el concepto, aportando nuevos matices sobre el mismo.

La expansión de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la consolidación institucional

La primera cuestión a referir es sin duda la relativa a la institucionalización y expansión de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), junto a otros flujos oficiales (no calificados como AOD por no cumplir las condiciones para ello)¹³.

La Figura 1 recoge el incremento de estos flujos de origen público u oficial entre los años 60 y 70, cuando pasaron de 5.521 a casi 10.000 millones de dólares. En el caso de la AOD, el principal de ellos, partiendo de 4.675 millones llegó a situarse en torno a los 7.000 millones a principios de los años 70.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OECD.stat (acceso abril 2021).

13 Entre los flujos de origen oficial, fueron ganando peso los créditos a la exportación con respaldo público, que han sido polémicos al poder beneficiar más al prestamista que al receptor. Se trata de fondos originalmente calificados como "Otros Fondos Oficiales", que recientemente la OCDE ha separado para contabilizar como "Créditos a la Exportación respaldados oficialmente", corrigiendo la serie histórica.

Más allá del incremento de los fondos de la AOD en términos absolutos, es reseñable su comparación con los fondos de financiación privada canalizados hacia los países receptores de ayuda. Aunque resulta difícil recoger series de datos comparables, los datos de la OCDE (OECD.stat) indican a lo largo de los años 60 unos montos de Inversión Extranjera Directa (el principal flujo privado) cercanos a 2.100 millones anuales, notablemente inferiores a los fondos de origen público.

Además de la importancia de estos flujos, durante las primeras dos décadas de esfuerzos en favor de la cooperación fue consolidándose una importante red institucional, para promover los procesos de desarrollo y facilitar su financiación.

En el plano financiero multilateral, más allá de lo referente al Banco Mundial, desde finales de los años 50 fue surgiendo todo un entramado de instituciones como los bancos regionales, cuyo primer exponente fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tras el BID surgirían, ya en los años 60, otros bancos como el Banco Asiático de Desarrollo, o el Banco Africano de Desarrollo. Estas instituciones, participadas tanto por diversos países de renta alta, como por los países del continente afectado, tenían también como misión facilitar créditos en condiciones más favorables que las del mercado. De esa forma, se iba consolidando toda una arquitectura financiera internacional capaz de apoyar las estrategias de financiación y ayuda de los países más ricos, y de dar cobertura a algunas necesidades financieras de los más pobres. Se iba conformando, en definitiva, un respaldo financiero internacional para las políticas de cooperación al desarrollo.

Pero, más allá de lo multilateral, también en el ámbito bilateral irían promoviéndose distintas Agencias e Instituciones por parte de los países ricos –que pasaron a ser denominados donantes–, al objeto de facilitar unas relaciones de cooperación crecientemente especializadas y que requerían de una especial atención¹⁴. Ello también afectó a la Unión Europea que, desde la creación de la comunidad económica a finales de los años 50, se dotó de instrumentos específicos para canalizar las relaciones de cooperación con muchos países y territorios, colonias o ex colonias de algunos de los países miembros.

Los esfuerzos bilaterales –y europeos– de impulso de la AOD serían asimismo complementados con una creciente coordinación de algunos aspectos de dicha política, lo que comenzó a llevarse a cabo en el seno de la OCDE. En efecto, en esta institución quedaría constituido en 1960 el GAD (Grupo de Ayuda al Desarrollo) como foro de los países donantes. Un año más tarde, este grupo acabaría convirtiéndose ya en el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), denominación que ha conservado hasta la actualidad, erigiéndose con el tiempo en una institución que sería la clave de bóveda sobre la que acabaría descansando el sistema de cooperación internacional¹⁵.

Por otra parte, la institucionalidad internacional de la cooperación tendría un nuevo impulso de la mano de las Naciones Unidas, organización dentro de la cual se crearían distintos organismos especializados como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) constituido en 1965 como fusión entre el Programa de Ayuda Técnica de NNUU y el Fondo especial para

14 Fruto de ello fue la creación en 1961 de USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE. UU.), del Ministerio de Cooperación en Francia, o del Fondo para la Cooperación Económica Exterior en Japón; en 1962 del Ministerio de Desarrollo de Ultramar en el Reino Unido, de la Oficina para la Cooperación al Desarrollo en Bélgica, o DANIDA (Agencia Internacional para la Ayuda al Desarrollo) en Dinamarca; en 1963 de la Secretaría de Estado para la Ayuda al desarrollo en Holanda, y así sucesivamente.

15 En este sentido cabe recordar que el CAD ha ido acaparando con el tiempo las principales funciones dentro de dicho sistema, entre las que puede señalarse la elaboración de la doctrina y las directrices de la cooperación internacional, el seguimiento de las políticas y examen de pares, la definición, delimitación y medición de la AOD, o la elaboración de estadísticas.

el Desarrollo. Además, a instancias de un importante grupo de países en desarrollo, sería convocada en 1964 la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) al objeto de tratar los aspectos comerciales que, más allá de los estrictamente financieros, condicionaban los procesos de desarrollo y el avance hacia el modelo propuesto.

Como complemento y cobertura de todo lo anterior, la Asamblea General de las NNUU declaró los años 60 como “primera década del desarrollo” planteándose como objetivo el logro de un crecimiento económico del 5 % anual para los países “en desarrollo o subdesarrollados”, así como un incremento de la ayuda internacional equivalente al 1 % del ingreso de los países considerados como desarrollados.

Finalmente, el panorama institucional de la cooperación al desarrollo quedaría completado por las distintas agencias, redes, fundaciones y entidades de carácter no gubernamental surgidas en aquellos años, a las cuales nos hemos referido en el apartado anterior.

Primeras grietas y fisuras en el modelo

Pese a la rápida evolución de la AOD y de la cooperación internacional, los esfuerzos en favor del desarrollo se encontrarían pronto con algunos obstáculos y limitaciones, tanto en el ámbito interno como en el campo de las relaciones con el exterior.

Por lo que afecta a los asuntos internos, es preciso señalar que muy pronto comenzó a mostrarse que los incrementos de productividad logrados como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, los cambios productivos, y la asistencia y financiación externas, no se transformaban a veces en nuevas inversiones productivas, capaces de propiciar un crecimiento sostenido o un aumento del empleo en los sectores modernos de la economía. Por el contrario, empezó a constatarse que la debilidad institucional de muchos países, y la ausencia de una cultura política que acompañara los procesos de desarrollo, facilitaba la apropiación de dichos excedentes por parte de determinadas élites, favoreciendo la corrupción y/o el consumo de bienes de lujo.

Por otra parte, la idea de priorizar el crecimiento económico tomado como agregado nacional, como incremento del PIB per cápita, favoreció en muchos casos la ausencia de políticas de inversión selectiva hacia determinados sectores, capaces de dotar de una mayor funcionalidad al proceso. En ese mismo sentido, la preocupación por la inversión en grandes infraestructuras energéticas, o de transporte, que supuestamente debían ejercer un elemento de estímulo y tracción hacia otros proyectos, y jugar un importante papel en la modernización de los países afectados, benefició inversiones con largos periodos de maduración, y escaso impacto en la creación de empleo y en la transformación productiva de las economías locales.

En lo que afecta a los aspectos externos, pronto comenzarían a ponerse de manifiesto las importantes asimetrías existentes en las relaciones entre países ricos y pobres, y la desigual capacidad de unos y otros de condicionar los procesos. Ello se materializaría, por un lado, en la gestión de bastantes de las inversiones extranjeras, y la repatriación de beneficios, en detrimento de su reinversión en los propios países en desarrollo. El importante papel de muchas empresas transnacionales, especialmente en sectores primarios y extractivos, mostraría unas relaciones de poder y de gestión de las inversiones que acababan limitando considerablemente el alcance de los ritmos de crecimiento económico –importantes en muchas ocasiones– logrados.

Un segundo aspecto de las asimetrías observadas en el campo de las relaciones económicas Norte/Sur, y las consiguientes limitaciones para los procesos de desarrollo, vendría de la mano de las cuestiones comerciales. Como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio,

en perjuicio de los países productores y exportadores de materias primas, el comercio con el exterior comenzó a operar en ocasiones como elemento limitante para los países en desarrollo, condicionando negativamente el proceso.

Estos dos tipos de cuestiones tendrían un denominador común, que sería señalado por diversos autores, y que resulta de la mayor importancia a los efectos de este trabajo: como consecuencia de los elementos apuntados, se evidenciaba un cuestionamiento objetivo de la asociación establecida entre crecimiento económico y desarrollo¹⁶. Así, mientras muchos países mostraban elevadas tasas de crecimiento económico, ello no se traducía en menores tasas de pobreza, en mayor número de empleos estables, o en una menor desigualdad.

Asimismo, otro de los grandes objetivos marcados para los procesos de desarrollo, la disminución de la llamada “brecha Norte-Sur”, se demostró una tarea casi imposible pese a las mencionadas tasas de crecimiento observadas. De hecho, un estudio publicado por el Banco Mundial mostró sin ambages que, entre 1950 y 1970 dicha brecha había aumentado de manera significativa, tanto en términos absolutos como en términos relativos¹⁷, y ello pese a las significativas tasas de crecimiento económico registradas.

Controversias y replanteamientos teóricos

Todos estos fallos en el modelo de desarrollo que había sido propuesto dieron origen a distintos tipos de controversias teóricas. Unas, expresadas en los enfoques centro periferia y la puesta en primer término de los problemas relacionados con la dependencia externa; otras, centradas en el estudio de los problemas internos, la gestión de las inversiones, y su impacto en la pobreza y la desigualdad.

Mencionaremos en primer lugar los modelos surgidos desde el estructuralismo latinoamericano y desde los enfoques centro periferia. De acuerdo con estos modelos, los avances que podían lograrse en términos de crecimiento económico sobre la base del esfuerzo exportador, acababan lastrados por la desigual relación comercial y, en último término, también el peso de una dependencia externa que se manifestaba en diversos planos como el tecnológico, cultural o político. En este campo de preocupaciones, el director de la CEPAL, Raúl Prebisch, publicó ya en 1949 un informe en el que afirmaba que sería imposible avanzar hacia el desarrollo sin modificar la especialización productiva e introducir unas nuevas reglas en el comercio internacional. Esta constatación cuestionaba la bondad del modelo de desarrollo oficial, y planteaba la necesidad de explorar vías alternativas orientadas a superar las limitaciones observadas.

Algunas de las propuestas alternativas planteadas tuvieron precisamente a la CEPAL como fuente de inspiración y se expresaron como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). De acuerdo a esta propuesta, que alcanzó gran predicamento en América Latina, pero también en otros países como la India, se trataba de impulsar en el interior de los países la producción de aquellos bienes que tradicionalmente se importaban desde fuera para, de esa manera, reducir la dependencia externa y favorecer el propio desarrollo industrial.

Las estrategias ISI tuvieron que hacer frente, no obstante, al problema representado por la debilidad de los mercados internos en países con rentas bajas, y por lo tanto con grandes dificultades para absorber la incipiente producción industrial. Ello obligó a que dichas estrategias tuvieran que poner en marcha diversos tipos de instrumentos. Por un lado, se hacía necesario

¹⁶ Sobre la relación entre crecimiento y desarrollo, ver, entre otros Hirschman (1980), o Perroux (1984).

¹⁷ Ver Morawetz (1979).

un protagonismo aún mayor del Estado y de las instituciones, a la hora de hacer frente a determinados tipos de inversiones. Por otra parte, el proceso de industrialización requería de algún tipo de protección comercial hacia el exterior, dada la mayor competitividad de la industria extranjera. Y, finalmente, en el caso de la CEPAL se auspició la creación de mercados internos más amplios, mediante el impulso de procesos de integración económica entre diversos países.

La resultante de todo ello era un modelo de desarrollo claramente diferente del que inicialmente se había propuesto desde la ortodoxia dominante, y desde instituciones como el Banco Mundial. Por otra parte, desde planteamientos algo más radicales, vinculados con los enfoques de la dependencia (Baran, 1959; Frank, 1971; Amin, 1974; Dos Santos, 1978), se apuntaba a la inviabilidad de este tipo de alternativas y la necesidad de una ruptura más drástica con el *statu quo*. Es decir, se venía a plantear que no había posibilidad de proponer un modelo de desarrollo exitoso dentro de las coordenadas del sistema capitalista vigente¹⁸, dados los obstáculos externos existentes, tanto los provenientes de las desiguales relaciones comerciales, como los derivados de la dinámica seguida por las empresas transnacionales y las inversiones extranjeras.

En cualquier caso, los replanteamientos no solo vinieron desde la consideración de los factores y los obstáculos externos. En efecto, a finales de los años 60 y principios de los 70 se fue abriendo camino, tanto en determinados sectores políticos y académicos como en el seno del propio Banco Mundial, la idea de que algunos procesos de desarrollo resultaban fallidos como consecuencia de la ausencia de políticas redistributivas, lo que redundaba en el mantenimiento o en el incremento de las tasas de pobreza y de desigualdad. En ese mismo sentido, la prioridad otorgada a la inversión productiva sin mayores matices, había generado importantes grados de subempleo, favoreciendo así la extensión de la pobreza.

Frente a este otro tipo de limitaciones del modelo oficialmente establecido, comenzó a plantearse un cambio de estrategia consistente en lo que el Banco Mundial llamaría *redistribución con crecimiento* de acuerdo a lo cual las tasas de crecimiento logradas debían permitir la puesta en marcha de algunas políticas redistributivas, y la inversión en determinados sectores de los excedentes conseguidos (Chenery et al., 1976). Así, una proporción del ingreso incremental tendría que someterse a algún tipo de fiscalidad y orientarse hacia los servicios públicos y las necesidades prioritarias de la población, al objeto asimismo de elevar la productividad de los sectores más pobres.

En esta línea, pero con un mayor énfasis en la necesidad de superar la pobreza y la desigualdad, surgiría el enfoque de las necesidades básicas, basado en la constatación de que el crecimiento económico no garantizaba por sí mismo la satisfacción de dichas necesidades, y en la prioridad de asegurar un flujo de bienes y servicios básicos, adecuadamente distribuidos, como elemento central del modelo de desarrollo (Streeten et al., 1981).

La prioridad otorgada a unos u otros enfoques –el relacionado con los problemas externos y el modelo centro-periferia, y el centrado en las políticas internas y los problemas redistributivos– constituyó una importante fuente de debates durante el final de los años sesenta y buena parte de los setenta. Y, si bien no es este el lugar para profundizar en este asunto, cabe mencionar la posición de algunos importantes autores como el propio Streeten, quien vendría a señalar que ambos planos (interno y externo) debían ser igualmente considerados, de manera complementaria, a la hora de valorar los obstáculos al desarrollo y proponer estrategias alternativas.

18 Es evidente que, desde la perspectiva de la dependencia, la cooperación para el desarrollo, tal como fue concebida por los gobiernos occidentales y los organismos multilaterales, no podía representar una solución a los problemas identificados.

Otra cuestión sobre la que comenzó a llamarse la atención durante aquellos años fue la referida a los aspectos de género en los procesos de desarrollo. En efecto, tal como señaló Boserup (1970), el sesgo masculino del desarrollo impulsado suponía la subutilización de importantes capacidades productivas, representadas por las mujeres. Se trató de una perspectiva inicial sobre el tema, alejada aún de consideraciones más basadas en la equidad, pero que enfatizaba asimismo algunas limitaciones del modelo.

Primeras dudas sobre la orientación y el alcance de la cooperación

¿En qué medida todas estas controversias y replanteamientos teóricos tuvieron reflejo en las políticas y las estrategias de cooperación? A nuestro modo de ver sí lo tuvieron, y se dejaron sentir de dos maneras diferentes. Por una parte, poniendo de manifiesto que los procesos de desarrollo que se pretendían impulsar no podían descansar únicamente en la asistencia técnica y financiera proveniente del exterior: la AOD era necesaria, pero se mostraba completamente insuficiente. Y, por otro lado, planteando algunas prioridades, como la lucha contra la pobreza, que obligaban a un cierto realineamiento o reorientación de las políticas de cooperación y ayuda.

Por lo que respecta al primero de los dos asuntos mencionados, es evidente que los planteamientos llevados a cabo desde los enfoques estructuralistas y dependentistas suponían, de facto, un desbordamiento total de los cauces por los que discurría la cooperación y dentro de los cuales había sido concebida. En efecto, la necesidad de proponer alternativas en el plano comercial, aceptando el establecimiento de salvaguardias para los países en desarrollo —en forma de aranceles para la producción proveniente del exterior, o de facilidades para acceder a los mercados de los países industrializados—, vino a chocar, desde el primer momento, con la doctrina imperante en materia de cooperación, emanada sobre todo del CAD, y que en la práctica reducía el debate sobre la cooperación a la gestión de los flujos de AOD.

En ese contexto, es necesario subrayar que la importancia que adquirieron determinadas propuestas de cooperación Norte/Sur en los años 60 apenas tuvo expresión en el seno del sistema de cooperación liderado por el CAD. Es el caso de las políticas impulsadas por la entonces Comisión Económica Europea en el marco de los acuerdos de Yaundé y posteriormente de Lomé. O también de los Sistemas de Preferencias Generalizadas contemplados dentro de la UNCTAD. Si se tienen en cuenta estos aspectos, parece evidente que en algunos ámbitos se trabajaba con una noción de la cooperación al desarrollo que iba más allá de la AOD pero que, sin embargo, esas ideas no lograron permear dentro del sistema de cooperación. En cualquier caso, se trata de asuntos que muestran a las claras cómo los modelos alternativos de desarrollo que se debatían, venían a cuestionar, cuando no a desbordar, el marco oficial de la cooperación vinculado a la AOD.

Por su parte, las dudas planteadas sobre la capacidad del crecimiento económico —tomado como agregado nacional— para mejorar las condiciones de vida de la gente, vinieron a cuestionar también la orientación de la cooperación y la asistencia técnica externas. En ese sentido, las primeras rupturas de la relación crecimiento/desarrollo pusieron de manifiesto la necesidad de evaluar el impacto de los flujos de capital provenientes del exterior (incluida la AOD), no en su globalidad, sino en función de su contribución específica a la solución de problemas concretos relativos a las prioridades establecidas y, de manera muy especial, a la satisfacción de las necesidades básicas. La constatación de la incapacidad de aliviar la extensión de la pobreza obligó a prestar atención a programas de desarrollo vinculados con la salud, la educación, la provisión de agua potable y saneamiento, o a los proyectos de desarrollo rural dirigidos a la población más pobre.

De este modo, la cooperación en su conjunto se vería impelida a un cierto giro social –que volvería a producirse en los años noventa–, que hasta entonces había sido seña de identidad únicamente de organizaciones sociales y fundaciones privadas. Cabe preguntarse, en todo caso, si ese giro social significó la integración de la lucha contra la pobreza dentro de una estrategia general de desarrollo, es decir, si el objetivo de la equidad pasó a formar parte del modelo, o si, por el contrario, dicha lucha se planteó de una manera alternativa, como objetivo en sí mismo, dentro de una propuesta de carácter paliativo sin integración coherente en dicha estrategia de desarrollo.

En cualquier caso, todas estas controversias y dudas sobre el papel y la orientación de la cooperación no se quedaron únicamente en el ámbito del debate académico, o de las discusiones sobre el modelo de desarrollo y el papel de la cooperación. De hecho, muchas de estas cuestiones acabarían formando parte del conocido como Informe Pearson, promovido por el Banco Mundial en 1969, y destinado a hacer balance de los 20 primeros años de cooperación para el desarrollo. En dicho informe se planteó la necesidad de reformular la idea de desarrollo, así como de un nuevo enfoque en la dirección de la AOD.

El Informe Pearson vino a apuntar la falta de dirección y de coherencia del sistema de ayuda internacional, señalando que la cooperación debía ser algo más que una simple transferencia de fondos, descansando en una estrategia única capaz de integrar la ayuda técnica y financiera, el comercio, y las políticas de inversión. Sin embargo, las recomendaciones del Informe Pearson quedarían en papel mojado, y el sistema de cooperación se fue identificando cada vez más con el sistema de ayuda gestionado por el CAD.

3. La crisis del modelo de expansión, el auge del neoliberalismo y el fin del desarrollo

Más allá de las fisuras identificadas en el modelo y en las propuestas de desarrollo durante los años anteriores, el asentamiento de la hegemonía neoliberal desde finales de los 70 y principios de los 80 vendría a representar un cambio cualitativo en la consideración misma de la noción de desarrollo. En efecto, en esa nueva época –a la que está dedicada este apartado de nuestro trabajo– el desarrollo dejó paulatinamente de ser un referente esencial de las políticas públicas para representar una idea vaga, relacionada de manera genérica con el progreso de las sociedades. Y por lo que respecta a la cooperación para el desarrollo, la misma pasó a ser identificada cada vez más con la acción humanitaria o solidaria en favor de los países pobres.

Cabe señalar que, si en las décadas anteriores el modelo de desarrollo inicialmente planteado fue sometido a debates y replanteamientos diversos, en este nuevo período la noción de desarrollo, y las estrategias orientadas a avanzar hacia el mismo, fueron condenadas al ostracismo, a la par que dejaban de representar un horizonte emancipador. De hecho, desde entonces, la idea del desarrollo ha quedado fuera de los debates sobre política económica, para quedar circunscrita principalmente al ámbito de los sectores y organizaciones dedicados a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria.

En ese nuevo contexto, la cooperación para el desarrollo se vería sometida también a un fuerte cuestionamiento en el plano teórico, y a un importante desdibujamiento en su plasmación práctica. Por una parte, la nueva ortodoxia económica, muy reticente al papel de las instituciones, veía con enorme desconfianza las políticas de cooperación en tanto que políticas públicas que podían interferir en el funcionamiento del mercado. Y, por otro lado, las recomendaciones macroeconómicas planteadas por el FMI y el BM, en forma de ajuste estructural, chocaban con muchas de las prácticas anteriores sustentadas o favorecidas por las políticas de cooperación, lo que llevaría a imponer fuertes condicionalidades sobre las mismas.

El contexto: fin del período de expansión y crisis del modelo keynesiano

Para entender el cambio de ciclo en los debates sobre el desarrollo producido a finales de los años 70, es preciso mencionar el impacto que, algunos años antes, había tenido el fin del período de expansión de postguerra, y la crisis consiguiente que afectó a los países industrializados en unas y otras partes del mundo.

En efecto, tras casi tres décadas de crecimiento económico sostenido, el ciclo expansivo de la economía mundial comenzó a mostrar signos de agotamiento, que se expresaron inicialmente en caídas de la productividad y, muy pronto, en menores tasas de producción. Hasta ese momento, el mencionado crecimiento se había basado en una serie de factores como las mejoras tecnológico-productivas introducidas por el fordismo y la cadena de producción, los bajos precios de la energía, o la fuerte demanda agregada, traducida en importantes niveles de consumo. Pero, a su vez, todo ello había sido impulsado y favorecido por unas políticas económicas de corte keynesiano, basadas en un papel regulador y redistributivo del Estado y las instituciones, capaz de evitar las fluctuaciones y crisis derivadas del libre funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, a finales de los años 60, el modelo comenzó a dar muestras de agotamiento, que se transformaron ya en una crisis profunda tras la gran subida de los precios de la energía acontecida en 1973, situación que vendría a encender todas las alarmas en los países occidentales. Ahora bien, la importante crisis económica evidenció la propia crisis del modelo de acumulación keynesiano de las décadas anteriores, ya que la cada vez menor recaudación fiscal, unida a las crecientes tasas de desempleo y el menor tirón de la demanda, dieron como consecuencia una crisis fiscal de proporciones notables a la que se unió una inflación descontrolada.

Es este nuevo contexto el que explica en gran medida la emergencia de las propuestas neoliberales que, aprovechando la falta de respuestas desde el keynesianismo, vino a plantear la necesidad de abandonar la regulación pública, de reducir drásticamente el gasto, y de poner la lucha contra la inflación en el lugar central de la política económica. De esa forma, las políticas keynesianas, que habían inspirado la acción pública en materia económica, tanto en los países industrializados como en los llamados países en desarrollo, quedaron marginadas de los principales debates, abriéndose una nueva época que afectaría no solo a la economía en general sino también a los Estudios de desarrollo. Porque, como ya se ha señalado anteriormente, esas ideas keynesianas son las que habían estado también en la base de la corriente principal de la economía del desarrollo, y las que habían inspirado tanto la acción de la mayoría de los gobiernos en diferentes países del mundo, como el devenir de las propias políticas de cooperación y las acciones impulsadas por los bancos y organismos internacionales de desarrollo.

La crisis de las economías occidentales tendría su corolario en los cambios operados en la financiación del desarrollo y, muy especialmente, en el proceso de endeudamiento de muchos países que desembocaría en el estallido de la crisis de la deuda a principios de los años 80. En efecto, como consecuencia de una serie de elementos concatenados –que se mencionan más adelante– se inició a lo largo de los años 70 un fuerte proceso de endeudamiento externo, principalmente con los bancos privados occidentales, aprovechando las favorables condiciones de unos mercados que operaban con tipo de interés muy atractivos. Este proceso tendría dos consecuencias principales. Por un lado, representó un importante cambio de tendencia en la financiación del desarrollo, con el aumento de los flujos privados en detrimento de fondos públicos y de la AOD. Y, por otra parte, supuso un aumento muy importante de la vulnerabilidad externa de muchos países que quedaban al albur de las fluctuaciones del mercado y los tipos de interés. Este último elemento fue el que, a comienzos de los años 80, generó el estallido de la crisis de la deuda.

Como ha sido ampliamente explicado, esta crisis de la deuda externa, especialmente en el caso latinoamericano, constituyó un auténtico laboratorio para la aplicación de la nueva ortodoxia neoliberal y de los preceptos contenidos en lo que vendría a denominarse “Consenso de Washington”. Ello se concretó en las llamadas políticas de ajuste estructural auspiciadas por el FMI y el BM, las cuales traerían como consecuencia un cambio radical en las condiciones de la financiación internacional¹⁹. Además, de acuerdo a estas nuevas políticas, el desarrollo dejaba en la práctica de ser un objetivo de las instituciones públicas, las cuales debían centrar todos sus esfuerzos en lograr el equilibrio en sus cuentas macroeconómicas.

19 Sobre estos temas ver Unceta y Zabalo (1996).

Todas estas cuestiones dibujaron un panorama relativamente nuevo en lo que afecta a los debates sobre el desarrollo²⁰. Si hasta entonces las principales controversias habían estado en la naturaleza de los obstáculos –internos o externos– para alcanzar un crecimiento económico sostenido, el comienzo de los años 80 marcó un punto de inflexión en el que todas esas reflexiones anteriores fueron puestas en cuestión, incluido el papel de las instituciones y la necesidad de las propias políticas de desarrollo, para poner el punto de mira en los ajustes macroeconómicos.

El desarrollo, el mercado, y el papel de las instituciones

Como se ha señalado, la defensa de la idea de desarrollo que había venido planteándose durante las dos décadas anteriores, descansaba en un fuerte consenso sobre la necesidad de que las instituciones jugaran un papel determinante a la hora de marcar una hoja de ruta adecuada, y de encauzar los esfuerzos del conjunto de la sociedad. En ese planteamiento, el mercado tenía un papel importante que jugar, pero dentro de un esquema de funcionamiento más general determinado por las políticas de desarrollo impulsadas desde el Estado y las prioridades establecidas en ellas.

Sin embargo, para la nueva ortodoxia neoliberal, la defensa del mercado como asignador más eficiente de los recursos se convirtió en una pieza fundamental de la estrategia, considerando que la intromisión de las instituciones en el funcionamiento de aquél, mediante la fijación de precios, la limitación de la competencia, o cualquier otro, constituía una rémora para el buen funcionamiento de la economía. Partiendo de ello, se estableció como axioma básico la necesidad de reducir al mínimo la presencia del Estado en la actividad económica y, por ende, la conveniencia de abandonar el intervencionismo asociado a las políticas de desarrollo²¹. En este sentido, Lal (1983) llegaría a señalar que los postulados defendidos por la Economía del Desarrollo eran dogmáticos y dirigistas. Uno de los elementos más cuestionados por la crítica neoliberal sería la redistribución de la renta, objetivo considerado negativo por contribuir a la mencionada distorsión de los mercados. El Estado debía abstenerse de inmiscuirse en la gestión de la economía –lo que en la práctica suponía renunciar a *promover* activamente el desarrollo– limitando en todo caso su participación a intervenciones en el plano micro, en el ámbito de los proyectos concretos desde las técnicas del análisis coste-beneficio.

Desde estos razonamientos, el papel de las instituciones en la economía –y, por ende, en los procesos de desarrollo– fue abiertamente reconsiderado. Además de lo ya señalado para el plano microeconómico, la nueva ortodoxia pasó a atribuir al Estado un papel especial como garante de la estabilidad macroeconómica y especialmente del control de algunas variables como el déficit y la inflación. Todo ello se planteó en un contexto de fuertes desequilibrios tanto internos como externos. En efecto, en buena parte de los llamados países en desarrollo tanto la inflación como el déficit público y el déficit externo mostraban tasas muy elevadas que lastraban el buen funcionamiento económico, circunstancia que sería utilizada de modo reiterado, no solo para plantear la necesidad de reducir los desequilibrios asociados a dichas variables, sino también para rechazar cualquier consideración de otra índole que pudiera

20 Aunque, durante los años 60, distintos sectores políticos y autores de tendencia neoclásica se habían opuesto a la corriente principal del desarrollo, defendiendo abiertamente el papel del mercado frente a las instituciones, o criticando el rol de la ayuda externa, se trataba de posiciones minoritarias con escaso eco en la práctica de los gobiernos o de las agencias internacionales. Una muestra representativa de estas posiciones puede verse en Bauer (1971).

21 Son estos los años en los que se impone, en el campo académico de la Ciencia Políticas y en la propia práctica política, el denominado modelo de la Nueva Gestión Pública que, en la búsqueda de una mayor eficiencia, entendía la necesidad de la contención de la dimensión y el papel del Estado (Ramió y Salvador, 2005).

limitar el ritmo de esa disminución. Las conocidas como políticas de ajuste estructural serían el vehículo para llevar a cabo las nuevas políticas propuestas²².

En el plano interno, los preceptos del Consenso de Washington vinieron a plantear toda una batería de medidas orientadas a los objetivos ya mencionados –control de la inflación y del déficit– que se basaron en algunos aspectos más relevantes. Por un lado, con medidas en el ámbito de la política fiscal, mediante una drástica reducción del gasto público –con especial incidencia en algunos países en el gasto social– la eliminación de subsidios, y reformas tributarias dirigidas a ampliar la base de tributación y a disminuir la progresividad. Por otra parte, en lo referente a los tipos de interés, se defendió e impulsó una política de tipos reales positivos, planteando que los mismos debían ser el resultado del libre funcionamiento del mercado, y evitando la intervención en ellos de los bancos centrales con objetivos distintos del de controlar la inflación. En tercer lugar, se planteó la necesidad de privatizar tanto empresas como servicios públicos, renunciando de esa manera a que el Estado pudiera jugar un papel en el impulso de determinadas actividades o en la garantía de suministro de algunos servicios públicos desde criterios de eficiencia social. Y, finalmente, en cuarto término, se impuso la desregulación de los mercados al objeto de ampliar la competencia, lo que afectó también al mercado laboral, con su corolario de precariedad y disminución de las rentas reales.

En cualquier caso, y más allá de cada una de estas propuestas, lo relevante es, en nuestra opinión, subrayar que, frente al papel jugado hasta entonces por las instituciones, se impuso un nuevo planteamiento en el cual se les hizo culpables de todos los problemas y desequilibrios económicos surgidos, abriéndose un nuevo tiempo de desmantelamiento del Estado y abandono de las políticas de desarrollo.

Liberalización externa y globalización como alternativa al desarrollo nacional

Tan importantes como las propuestas planteadas en el plano interno, serían las formuladas para ser llevadas a cabo en el ámbito de las relaciones económicas con el exterior, principalmente relacionadas con el comercio, y con las inversiones extranjeras y el control de capitales. Unas propuestas que alcanzarían toda su dimensión en la idea de la apertura exterior y la plena inserción en la globalización como alternativa.

Las propuestas neoliberales en materia de comercio exterior tuvieron como punto de partida una fuerte crítica de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, a las que se responsabilizó de tener un importante sesgo antiexportador. Se criticó el proteccionismo del modelo, capaz de inhibir la competencia del exterior e impedir la innovación. Asimismo, se le acusó de mantener unos tipos de cambio sobrevalorados limitando la competencia exterior, y favorecer el deterioro de los términos de intercambio encareciendo los precios de los bienes de capital importados desde fuera. Como consecuencia de todo ello, las nuevas propuestas, puestas en marcha desde los años 80, vendrían a plantear la necesidad de la mencionada apertura al exterior, eliminando las políticas proteccionistas, lo que en algún caso se concretaría en propuestas alternativas de industrialización orientada hacia el exterior (Balassa, 1981).

Finalmente, un tercer pilar fundamental de la apertura exterior sería la liberalización del movimiento de capitales y la eliminación de los controles a la inversión extranjera, al objeto de incrementar la misma como palanca fundamental de la nueva estrategia. De esa forma, el capital externo encontraba nuevas oportunidades de beneficio, en detrimento de aquellas políticas orientadas a propiciar su contribución al desarrollo de los países destinatarios, al

²² Sobre las características del giro neoliberal y su impacto en los debates sobre el desarrollo ver Bustelo (1998).

tiempo que grandes capitales internos incrementaban sus posibilidades de evadir el control fiscal y trasladarse al exterior. Y todo ello en un contexto en el que las políticas de ajuste estructural habían puesto en el centro de atención la devolución de la deuda exterior como premisa básica, en detrimento de otros objetivos como el crecimiento, el empleo, o la satisfacción de las necesidades básicas.

Este conjunto de propuestas encaminadas a propiciar la apertura al exterior de las economías de los llamados países en desarrollo se inscribía, en todo caso, en una idea más amplia y de mayor calado favorecida por la nueva ortodoxia dominante: la defensa de la globalización como escenario más favorable para la economía mundial. Una globalización basada en la liberalización de los movimientos internacionales de capital y, en menor medida –como consecuencia de la resistencia opuesta por algunos países con mayor influencia– en la eliminación de trabas y obstáculos al comercio internacional. Ahora bien, dicha propuesta globalizadora significaría mucho más que una nueva estrategia de incrementar la relación entre la actividad económica doméstica y la realizada en el exterior. Significaría, de hecho, un cambio sustancial en la manera de entender los procesos económicos, con implicaciones drásticas sobre la idea de desarrollo.

En efecto, las características del período de expansión de postguerra habían acentuado el papel de los marcos nacionales como elemento sustancial del modelo de acumulación. Incluso el importante rol jugado por las empresas transnacionales durante dicho período estuvo marcadamente asociado al origen nacional de las mismas, lo que llevó a confundir deliberadamente su propio interés con el interés nacional en su conjunto. En esos procesos económicos nacionales, aspectos clave del modelo –como la regulación del mercado de trabajo, o la fiscalidad– se encontraban sujetos a las dinámicas internas. Sin embargo, la mundialización económica asociada a la globalización se expresó, y sigue expresándose, más allá de esas relaciones entre distintos procesos nacionales, de manera que aspectos como los mencionados –el mercado de trabajo o la fiscalidad– pasaron a depender casi por completo de las dinámicas del capital a escala global²³.

Todo lo anterior representó un aspecto clave de la problemática comentada, ya que las propuestas de apertura al exterior, de liberalización del movimiento internacional de capitales, y el objetivo de una plena inserción en la globalización como único horizonte a contemplar, vinieron a transformar por completo las condiciones en las que había venido planteándose el debate y la práctica del desarrollo. Como resultado, las dinámicas nacionales tuvieron cada vez menos margen de maniobra y, desde entonces, estuvieron muchas veces al albur de los cambios producidos en el escenario global.

El abandono de la idea de desarrollo

Partiendo de las consideraciones planteadas en los anteriores apartados cabe preguntarse ¿en qué medida las críticas neoliberales hacia el modelo basado en las políticas de desarrollo y en las propuestas de modernización vinieron a representar el ocaso de la propia noción de desarrollo?

En lo que afecta al plano teórico, existe cierto consenso entre distintos autores en que la ruptura con las ideas keynesianas tras la crisis del modelo de acumulación de postguerra, y su sustitución por lo que ha venido a llamarse paradigma neoliberal como nueva corriente dominante, supuso la negación de la necesidad de una subdisciplina o un ámbito de estudio específico para abordar

²³ Sobre las relaciones entre la globalización y los procesos nacionales de desarrollo, ver Unceta (1999).

los temas de los que había venido ocupándose la economía el desarrollo. A este respecto, Hirschman (1980) señalaría que dicha negación representaría el regreso a la monoeconomía y la afirmación de una única perspectiva teórica y metodológica para el análisis de la problemática económica en unos y otros países.

En efecto, este giro en la perspectiva teórica implicó algunos cambios de gran alcance, que habrían de condicionar los debates doctrinales sobre el desarrollo y sobre el papel de la cooperación.

En primer lugar, llevó al abandono de la perspectiva histórica en el análisis del desarrollo que había estado presente en la etapa anterior, tanto en los representantes de la corriente principal –caso, por ejemplo, de Rostow–, como en la representada por el estructuralismo –como es el caso de Prebisch–. En el nuevo planteamiento, los aspectos dinámicos del desarrollo y de los procesos de transformación inherentes al mismo serían sustituidos por el énfasis en la asignación de recursos a corto plazo, lo que llevaría a plantear diagnósticos y proponer soluciones al margen del contexto histórico (Bustelo, 1998).

Por otro lado, representó la adopción de un marco explicativo básicamente coyuntural e interno/nacional a la hora de analizar los problemas y explicar sus causas, frente al examen multicausal –dificultades para la generación de ahorro interno, dualismo estructural, deterioro de los términos de intercambio, debilidad institucional, etc.– que, incluyendo factores internos y externos, había estado presente en los enfoques anteriores. En el nuevo marco, las causas de los problemas en presencia, como la pobreza o el desempleo, se explicaron como resultado de los desequilibrios macroeconómicos –especialmente la inflación y el déficit público– atribuidos casi siempre a equivocadas y nocivas políticas llevadas a cabo por las instituciones en nombre del desarrollo.

Y, en tercer lugar, vino a plantear la supremacía de unas recetas, de un marco normativo, basadas en subrayar la importancia de la globalización y sus reglas como ámbito al que adaptarse y en el que insertarse. Ello implicaba no sólo la apertura al exterior de las economías de los distintos países como condición para su prosperidad, sino también el avance hacia un nuevo orden mundial basado en la liberalización de los movimientos de capital y la eliminación de las trabas al comercio. La apuesta por ese nuevo marco normativo, por un orden económico internacional neoliberal, vendría a suponer, en la práctica, la ruptura con uno de los pilares básicos de la economía del desarrollo preexistente, que descansaba sobre la idea de la soberanía –o, al menos, de cierta autonomía– de los distintos procesos nacionales y de sus instituciones para definir estrategias y políticas y, muy especialmente, para canalizar el ahorro interno.

Además, el debate sobre el medio y largo plazo; sobre los problemas internos y externos a superar; sobre las estrategias de desarrollo como proceso de transformación consciente de la realidad; o sobre el papel de unas y otras instituciones (el mercado, las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad), fue sustituido por la definición de unos objetivos y unas propuestas de actuación de corto plazo, orientadas al logro del equilibrio macroeconómico y la plena inserción de los países en el proceso de globalización.

En definitiva, tal como hemos señalado en otros trabajos (Unceta y Gutiérrez, 2018), se vino a plantear el ocaso del debate sobre el desarrollo en los términos en los que hasta entonces se había planteado. En primer lugar, negándose en la práctica la especificidad de la problemática a abordar en diferentes contextos. Como señalan Payne y Phillips (2011), el supuesto que cimentó los estudios sobre desarrollo después de 1945, el hecho de que hubiera algo diferente en algunos países, que requería otras aproximaciones teóricas, quedó sobrepasado. En segundo lugar, dejando de lado la idea de desarrollo como proceso de cambio, y llevando la discusión al

terreno de las metas de corto plazo a perseguir y la evaluación de los logros, como expresión del *desempeño* de los países. Y, en último término, abandonando a la suerte del capitalismo global el destino de los diferentes países, frente a las propuestas de desarrollo que, en esencia, había sido conceptualizado hasta entonces como nacional (Maestro y Martínez Peinado, 2012).

Y en lo que afecta a las *políticas de desarrollo* planteadas hasta entonces, que habían sido concebidas como propuestas de transformación consciente de la realidad, y como propuestas de cambio estructural, las ideas neoliberales supusieron su práctica desaparición, sin que, a día de hoy, quede apenas rastro de las mismas. Con el tiempo ha ido quedando una idea vaga del desarrollo como discurso, como expresión de una cierta percepción del progreso social, la cual, sin embargo, se encuentra básicamente confinada al ámbito académico, al de las instituciones y agencias internacionales, o al de las ONGD.

La ortodoxia neoliberal y el cuestionamiento de la cooperación

En línea con lo apuntado anteriormente, la cooperación al desarrollo, y en concreto la AOD, habían 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. Si en el ámbito interno el Estado debía ocuparse de gestionar las políticas de desarrollo, en el plano internacional la cooperación para el desarrollo representaba –al menos en el discurso oficial– la voluntad de institucionalizar unos mecanismos específicos de impulso, financiación, y acompañamiento de dichas políticas.

Sin embargo, el asentamiento de la hegemonía neoliberal vendría a representar un golpe muy importante para las ideas sobre la cooperación al desarrollo y, más en general, para la acción cooperativa a escala internacional. Los efectos de todo ello se dejarían sentir en tres esferas diferentes y complementarias (Unceta, 2003). Por un lado, en lo referente al desdibujamiento de los objetivos, al desaparecer del debate oficial el horizonte del desarrollo. Ello contribuiría a un relativo desconcierto durante los años 80, y a que objetivos más coyunturales, como la acción humanitaria, fueran ganando terreno en la práctica de la cooperación frente a planteamientos de transformación y cambio estructural.

Por otra parte, en lo relativo al plano ideológico, con el abierto cuestionamiento que el neoliberalismo representó respecto a la noción de solidaridad. De hecho, si en el plano social el neoliberalismo supuso la imposición de la lógica de la competitividad frente a la de la colaboración, en el plano internacional supondría el triunfo de las apuestas por la competencia entre los países y el logro de una mejor inserción en la globalización, frente a cualquier lógica basada en la solidaridad entre sociedades o entre territorios. Todo ello, además, en el marco de una creciente crisis de solidaridad en las sociedades industriales, como resultado de la evolución sufrida por las mismas durante las últimas décadas, en un proceso de individualización y de retroceso de las estructuras comunitarias a un ámbito privado cada vez más constreñido, y sin apenas relevancia pública (Zubero, 1994).

Finalmente, en tercer lugar, la decidida apuesta por el mercado como asignador más idóneo de recursos frente a la apuesta por el papel de las instituciones en la búsqueda del bienestar colectivo, tendría a su vez consecuencias directas en la consideración de la cooperación para el desarrollo como política pública, negándosele su papel como propuesta equilibradora de las profundas brechas y desigualdades generadas entre el Norte y el Sur.

En relación con este último asunto, es preciso señalar que la cooperación para el desarrollo comenzaría a ser cuestionada, cada vez más, como una interferencia en el buen funcionamiento

del mercado. Esto ya había sido planteado con anterioridad por algunos autores como el mencionado Bauer (1971), que habían criticado abiertamente la ayuda al desarrollo considerándola innecesaria, inadecuada, e ineficaz, además de perjudicial al afectar negativamente a las oportunidades de mercado. Sin embargo, tras la ofensiva neoliberal de los 80, dichas ideas tomarían carta de naturaleza en el plano político, mediante pronunciamientos de instituciones y fundaciones privadas, principalmente en los EE. UU., que insistirían en el negativo papel jugado por la cooperación al desarrollo que habría permitido a muchos gobiernos receptores de ayuda la adopción de políticas antieconómicas, ineficientes, e improductivas. De acuerdo con estas posiciones, la AOD debería suprimirse con el fin de lograr una menor dependencia de la ayuda exterior, y una mayor eficiencia de las fuerzas del mercado.

En cualquier caso, más allá de la existencia de estas alusiones explícitas al rol negativo de la cooperación internacional para el desarrollo, es importante destacar la generación de un nuevo clima en el que la misma dejó de ser concebida como algo relativamente asumido, en línea con el pensamiento dominante y entroncado en la tradición de defensa de los derechos humanos, para pasar a ser algo bajo sospecha y necesitado de justificación. Un clima en el que, además, encontrarían acomodo las ideas tendentes a afirmar que la inversión extranjera y la apertura al comercio eran las claves para el progreso, y no una ayuda externa que solo servía para retrasar los necesarios procesos de liberalización.

Ahora bien, en un mundo de crecientes desigualdades y de extensión de la pobreza en muchos países, como el que se dibujaba en los años 80 con la aplicación de las políticas de ajuste estructural, el cuestionamiento de la cooperación no fue, en general, un asunto planteado de manera abierta. Además, varias décadas de cooperación internacional habían conformado un entramado institucional, multilateral y bilateral, con una cierta inercia en su funcionamiento. Como consecuencia de todo ello, más allá de los cuestionamientos públicos de la AOD, relativamente acotados, adquirió gran importancia el giro adoptado en la práctica por la cooperación al desarrollo y su reflejo en la política de los principales organismos internacionales.

Los cambios en la práctica de la cooperación

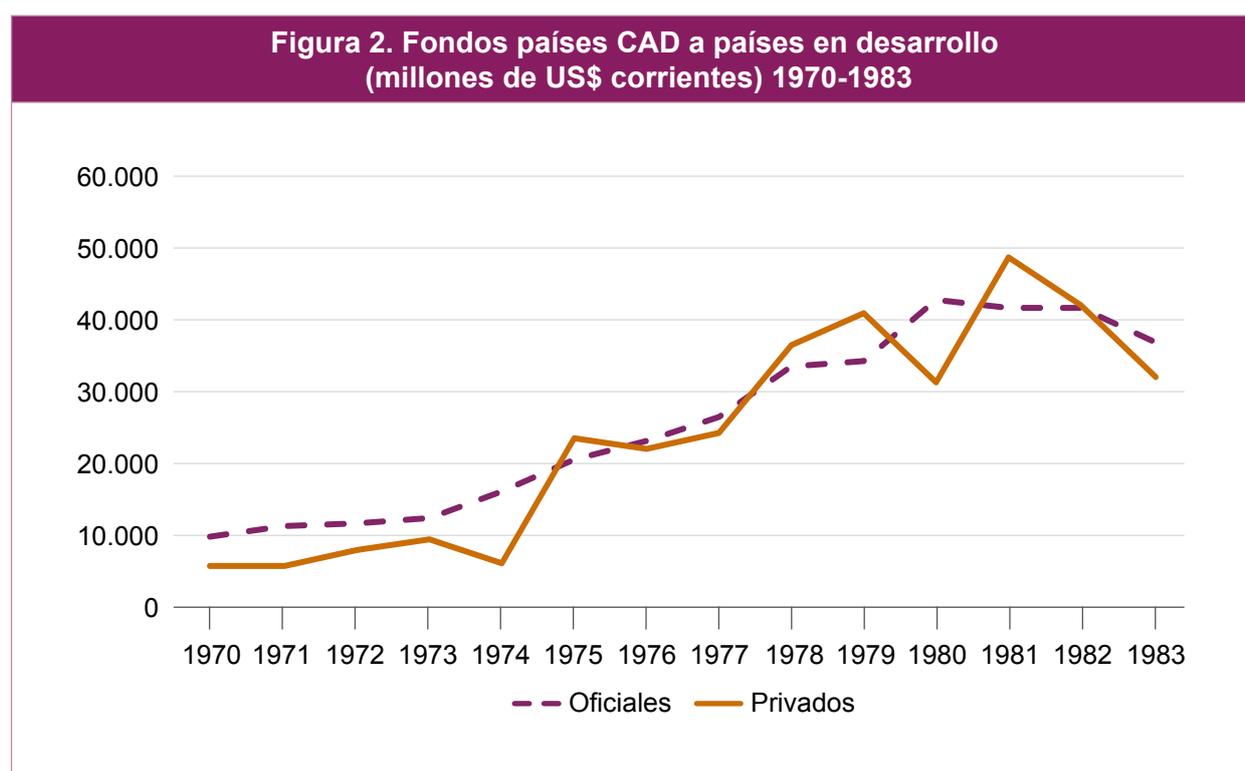
Efectivamente, más allá del cuestionamiento que, en el plano teórico, representó el auge del neoliberalismo para la cooperación para el desarrollo, conviene también detenerse brevemente en las repercusiones prácticas que todo ello tuvo sobre las corrientes de AOD y las dinámicas de cooperación.

En este sentido señalaremos tres aspectos o tres dimensiones diferentes. Por un lado, la privatización y bancarización de la financiación del desarrollo. En segundo término, los cambios operados en las condiciones de la financiación pública. Y, finalmente, la prioridad otorgada a la ayuda humanitaria, de carácter paliativo, pero sin un objetivo específico relacionado con la transformación de las estructuras económicas y/o sociales.

Por lo que respecta al primero de los asuntos planteados, el de la privatización de la financiación del desarrollo, se trata de un fenómeno que tuvo mucho que ver con los cambios operados en los mercados financieros como consecuencia de la crisis de las economías occidentales durante los años 70, y con la existencia de una gran cantidad de fondos prestables en la banca internacional como resultado de los fondos depositados por los países del golfo tras las importantes subidas experimentadas por los precios del petróleo, los llamados petrodólares. Una y otra circunstancia se aliaron para hacer que la banca privada buscara nuevos mercados en los que prestar dinero y que los encontrara precisamente en unos países como los latinoamericanos y otros de los llamados países en desarrollo que presentaban en aquellos momentos fuertes déficits externos.

De esa manera, la necesidad de financiación para paliar esos déficits, y la disposición a prestar dinero por parte de la banca se conjugaron para generar un flujo de préstamos privados que, como se ha señalado anteriormente, creció de manera ininterrumpida a lo largo de la década de 1970 y que, tras el brusco cambio de tendencia de los tipos de interés a principios de los 80 como consecuencia de las nuevas recetas neoliberales puestas en marcha en EE. UU., acabaría desembocando en la crisis de la deuda externa, ya mencionada con anterioridad. Se trató de un proceso de paulatino y fuerte endeudamiento que significó un importante cambio de tendencia en la financiación externa, por medio del cual los flujos de carácter privado pasaron a jugar un papel central en detrimento de los fondos públicos que, a través de la AOD y otros canales, habían sido hasta entonces preponderantes.

Tal como se ve en la Figura 2, durante los años 70 comenzó a darse un giro en lo que se refiere a los fondos que se dirigen de los países del CAD a los llamados países en desarrollo. Siguiendo los datos de la OCDE (OCDE.stat), los flujos de origen público (AOD, junto a otros flujos oficiales y préstamos a la exportación respaldados oficialmente), tradicionalmente superiores a los privados, fueron perdiendo peso, viéndose superados en ocasiones por los privados (IED, donaciones privadas etc.). Debe tenerse en cuenta, además, que otros fondos, como los provenientes de países más allá del CAD, o los de las remesas de emigrantes, empezarán a tener una importancia creciente en la financiación recibida por estos países.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OECD.stat (acceso abril 2021).

El segundo de los elementos mencionados en este apartado es el relativo al cambio de condiciones operado en la gestión de los fondos públicos, especialmente los de carácter multilateral, al calor de las políticas de ajuste impulsadas desde los principales gobiernos occidentales con apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se trata de un fenómeno con estrechos vínculos con el comentado anteriormente, ya que las políticas de ajuste vinieron a ser la respuesta al fuerte proceso de endeudamiento ya mencionado, el cual acabaría estallando en 1982 con la declaración de suspensión de pagos por parte del gobierno de México. Cabe identificar en consecuencia, un vínculo preciso entre la creciente

privatización de la financiación del desarrollo y el endurecimiento de las condiciones que afectaron a la financiación pública. Un vínculo cuyo objetivo era promover un fuerte reajuste económico que permitiera a los países endeudados hacer frente a las obligaciones contraídas con la banca privada.

El cambio en las condiciones de la financiación pública vino a expresarse a través de las denominadas condicionalidades. Dichas condicionalidades, de carácter explícito –instituciones financieras internacionales–, o implícito –proveedores privados de capital– acabarían resultando determinantes para la orientación de las políticas de muchos gobiernos, alterando radicalmente en ocasiones las bases de los procesos de desarrollo emprendidos con anterioridad. En concreto, las condicionalidades asociadas a los nuevos flujos de cooperación representaron para los receptores la obligación de realizar profundas reformas en sus políticas económicas si querían recibir la ayuda. De facto, en bastantes países en desarrollo la política económica quedaría bajo el control de las instituciones internacionales.

Finalmente, el tercer elemento al que queríamos hacer mención en este apartado es el que se refiere al cambio experimentado por la cooperación en cuanto a la orientación y el destino principal de sus flujos. Se trata de un asunto directamente relacionado con la creciente desconsideración del papel de la cooperación como posible motor de cambios estructurales, en el contexto de la ya mencionada marginación de las teorías y las políticas de desarrollo.

En ese marco, desde principios de los años 80 y hasta bien entrada la década de los 90, y de manera paralela a la puesta en marcha de las políticas de ajuste, una proporción cada vez mayor de la AOD iría destinada a ayuda humanitaria y de emergencia, en detrimento de programas de desarrollo²⁴. Ello ahondaría en un nuevo papel subsidiario de la cooperación, más cercano a una lógica de “charity”, en línea con lo apuntado por algunos autores como Sogge (1998) respecto de algunos tipos de cooperación.

Como hemos señalado en otros trabajos (Unceta, 2003), la paradoja de dicho planteamiento estribó en que el incremento de la inseguridad humana, de la desigualdad y la pobreza, del hambre y la desnutrición crónica, provocados por las medidas de ajuste y por el abandono de las políticas públicas encaminadas a generar bienestar, acabaría generando finalmente una mayor necesidad de atender situaciones de emergencia. De esa manera, los planteamientos neoliberales cuestionaron el interés de la cooperación de cara al desarrollo, aceptando sin embargo la cooperación como un instrumento con el que paliar parte de las consecuencias generadas por su estrategia.

24 Más allá de los aspectos coyunturales a los que aquí se alude, el debate sobre los vínculos y contradicciones entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo ha sido objeto de diferentes análisis. Ver a este respecto Pérez de Armiño (2002).

4. Los nuevos debates sobre el desarrollo a finales del siglo XX

Como se ha planteado en el apartado anterior, la nueva ortodoxia neoliberal, hegemónica desde los años 80, condicionó por completo los debates sobre el desarrollo y la cooperación. Sin embargo, los sonoros fracasos cosechados por las políticas de ajuste macroeconómico impulsadas desde el FMI y el BM generaron numerosas dudas y abrieron, en la última parte del pasado siglo, un nuevo período de debates en torno a la idea de desarrollo que, sin cuestionar por completo la necesidad del ajuste y la prioridad otorgada al mercado, trataron de recuperar algunos temas –especialmente de carácter social– que, durante más de una década, habían quedado relegados²⁵. Otras propuestas vinieron a poner sobre la mesa visiones alternativas sobre el desarrollo, introduciendo nuevos enfoques menos vinculados con la idea del crecimiento, como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible. Todo ello, unido a las nuevas condiciones internacionales creadas tras la caída del muro de Berlín y el fin de la confrontación Este-Oeste, vino a plantear diversas discusiones en el mundo de la cooperación, en la búsqueda de nuevos objetivos, nuevas prácticas, y nuevos instrumentos, aunque con un creciente distanciamiento respecto de las propuestas teóricas originales sobre el desarrollo.

Los intentos por resucitar el desarrollo y el papel de las instituciones

En el nuevo contexto más arriba mencionado, surgían cada vez más evidencias de que los procesos globalizadores, y las directrices del llamado Consenso de Washington, no estaban dando respuesta a los problemas en muchos países, especialmente de renta media y baja. Más bien al contrario, tanto los resultados de los Planes de Ajuste Estructural, como los efectos de las sucesivas crisis financieras, mostraban la debilidad de las recetas que habían pretendido imponerse, haciendo necesaria una revisión de las mismas.

Por otra parte, el debate –tanto en el ámbito académico como en diferentes organismos multilaterales– se retomó en un contexto en el que, dadas las diferencias entre casos, cada vez era menos procedente hablar de forma general de “países en desarrollo”, lo que abrió el camino a propuestas más amplias y variadas, sujetas a las nuevas condiciones del momento. En ese marco, desde el Banco Mundial comenzó a plantearse un cambio del enfoque, que vino a calificarse de *favorable al mercado* (World Bank, 1991). Esto daría paso, con diferentes matices, a visiones post-Consenso de Washington, donde se irían incorporando distintos tipos de preocupaciones sociales (especialmente las relacionadas con la pobreza) y un reconocimiento del rol de las instituciones, o nuevas cuestiones como el medioambiente²⁶. En esa línea de apertura, el Banco Mundial planteó en 1998 el Marco Integral de Desarrollo, esquema analítico en el que se combinaban algunas orientaciones provenientes del consenso

25 Los antecedentes de estas nuevas posiciones fueron sendos informes generados en el seno de NNUU: *Ajuste con rostro humano* (UNICEF, 1984), y *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1986).

26 Es preciso señalar que este “giro social” de la cooperación en estos años se ve favorecido por razones de tipo histórico y geopolítico. El fin de la guerra fría supone una válvula de escape en la tensión instrumental a la que había sido sometido el sistema de cooperación internacional durante las décadas anteriores. Esta relajación de las miradas instrumentales está en la base de la explicación de dicho giro, al tiempo que también da origen, junto a otros factores, a la denominada “fatiga de la ayuda” (Martínez, 2021).

de Washington con otras más novedosas, especialmente las relativas a la integración de nuevas dimensiones como las medioambientales o las de género. En cualquier caso, todo ello se haría sin cuestionar abiertamente las ideas liberales dominantes, lo que en la práctica limitaba considerablemente el alcance de los nuevos planteamientos.

En este marco, resultó también clave el nuevo protagonismo de Naciones Unidas y su papel en el impulso de las denominadas cumbres de desarrollo de los años noventa –reflejado en eventos como la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y especialmente la Declaración del Milenio (2000)–. Esta última, aprobada por la Asamblea General, vino a cuestionar el proceso globalizador y la desigualdad del reparto de sus beneficios, indicando la necesidad de adoptar políticas y medidas que favorecieran a los países llamados en desarrollo o en transición. La gran aceptación de la Declaración del Milenio, y su relevancia política y mediática, generaron un importante efecto de arrastre y dieron un impulso a nuevos debates relacionados de una u otra forma con el desarrollo, así como a los propios fondos de AOD.

A todo ello contribuyó en gran medida la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que trataban de concretar algunos aspectos de la declaración, para poder así darles seguimiento o aterrizarlos de forma práctica. Los 8 ODM abordaban cuestiones diversas relacionadas con problemas de pobreza extrema, educación, género, salud, sostenibilidad y una apuesta para fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En la práctica, los ODM –que como se menciona más adelante suponen una rebaja de los planteamientos de las cumbres de desarrollo de los años noventa, así como de la propia Declaración del Milenio– recogían principalmente cuestiones ya estudiadas en conferencias diversas, y se planteaban en términos de metas de avance para los países de renta media y baja, sin referencia a los problemas de fondo globales, o a un posible replanteamiento de las políticas dominantes. Lo cierto es que, en 2015, transcurridos sus 15 años de vigencia, los ODM habían registrado avances muy limitados y dispares.

Los ODM vinieron a expresar lo que con posterioridad se ha venido a llamar *Agenda de desarrollo*. Aunque una formulación de este tipo tiene sin duda su valor, en cuanto a fijar objetivos, metas e indicadores a partir de un amplio diagnóstico, deben señalarse también las limitaciones de este enfoque. En este sentido, más allá de los temas o metas concretos seleccionados, los ODM (y de forma más general las *Agendas*, tal como se apunta más adelante) carecen de un análisis de las causas de los problemas, o de estrategias orientadas a solucionarlos. Se apela así al esfuerzo conjunto para llegar a unas metas, pero sin un mínimo análisis histórico o una revisión de las tendencias que puedan estar contribuyendo a los problemas, y con una atención muy limitada a los procesos y la sostenibilidad de los logros.

A modo de resumen, cabría señalar que el giro planteado en el discurso oficial sobre el desarrollo a lo largo de los años noventa tuvo como aspectos más relevantes la reincorporación paulatina al análisis de los asuntos sociales (especialmente la pobreza), el reconocimiento –con distintos matices– del papel de las instituciones, y la aceptación de nuevos asuntos (como el medio ambiente y otros) como parte de la problemática a abordar. Ahora bien, como ya se ha señalado, todo ello tuvo lugar sin cuestionar abiertamente el núcleo principal de la ortodoxia dominante, lo que, a la postre vendría a limitar considerablemente el alcance de los nuevos planteamientos –como pudo apreciarse en la Cumbre de Monterrey sobre la Financiación del Desarrollo–, e incluso a manifestar la incompatibilidad entre unos y otros.

Las nuevas propuestas teóricas sobre el concepto de desarrollo

Otro aspecto que debe ser reseñado a la hora de hablar del retorno a la narrativa del desarrollo en algunas instituciones tras el período del ajuste estructural es el relativo a la aparición de nuevas aproximaciones e interpretaciones de la propia noción de desarrollo, las cuales, pese a tener un escaso efecto sobre las políticas, lograron tener un notable protagonismo en el plano teórico. Entre ellas, sobresalen las relativas a dos conceptos principales: el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible.

Ambos conceptos partieron de una misma base: la crítica del crecimiento económico como inspirador casi único de la noción de desarrollo. Esta cuestión iría dando paso paulatinamente a propuestas para incorporar aspectos económicos no remunerados, o cuestiones ambientales, apuntando a la necesidad de superar o matizar el marco del crecimiento económico. El enfoque de las “necesidades básicas”, en los años 70, cuestionó asimismo la identificación entre crecimiento y desarrollo, proponiendo un giro del debate, que pasaría del ámbito macroeconómico y productivo al de las necesidades humanas fundamentales.

A lo largo de las últimas décadas, la defensa del crecimiento ha sido especialmente cuestionada desde dos perspectivas distintas, aunque complementarias: por un lado, su inviabilidad, y, por el otro, su carácter indeseable. En lo que respecta a la inviabilidad, es preciso recordar que la estrategia basada en el crecimiento ha sido cuestionada desde la doble existencia de límites sociales y de límites naturales para una continua y permanente ampliación de la producción²⁷. A su vez, el carácter no deseable de un modelo basado en el crecimiento económico ha venido siendo planteado por diferentes autores, quienes han subrayado sus elevados costes sociales (Mishan, 1989), y/o su controvertida relación con la satisfacción humana²⁸, dando lugar a nuevas y distintas aproximaciones al debate sobre el bienestar. Todo ello da buena muestra de que, desde muy diversos puntos de vista, el crecimiento económico había venido cuestionándose a la vez que se mostraba que el mismo había generado en ocasiones más problemas de los que debía solucionar, constituyendo una fuente de frustración y de malestar para muchas personas.

Por su parte, las problemáticas que progresivamente se iban incorporando al marco de los estudios sobre el desarrollo hacían cada vez más necesario redefinir el propio concepto de desarrollo, como objetivo u horizonte hacia el que dirigirse. En este sentido, la importancia central del PIB y su crecimiento, como indicador e incluso como meta en sí mismo, siguió cuestionándose de forma creciente, en un proceso que hoy continúa inconcluso.

Con estos antecedentes, el trabajo pionero de Sen y Nussbaum²⁹ planteó la idea del Desarrollo Humano, entendiendo que el bienestar debía de relacionarse principalmente con las *capacidades* de las personas para tener una vida digna y satisfacer sus necesidades, fueran estas de carácter básico (alimentación, educación...) o más avanzadas (relacionadas por ejemplo con los derechos políticos). La medida del progreso se relacionaría así con la posibilidad de las personas para elegir y desplegar sus capacidades y funcionamientos. A partir de este marco conceptual, el PNUD, con el impulso de su director UI-Haq, puso sobre la mesa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que hasta ahora se ha mostrado como la alternativa más extendida frente al PIB per cápita como indicador de desarrollo.

27 Los años 70 fueron testigos de la publicación de sendos trabajos pioneros sobre estas dos cuestiones. Por un lado, el de Meadows *et al.* (1972), que planteó los límites ecológicos del crecimiento; y por otro, el de Hirsch (1977), que vino a enfatizar los límites sociales del mismo.

28 Tema tratado entre otros por Scitovski (1976), Max-Neef (1994), o Hamilton (2003).

29 Ver por ejemplo Nussbaum y Sen (1993).

Para que el IDH fuera viable, era necesario hacer una selección de indicadores, que en este caso se redujeron a 3 ámbitos: salud (a través de la Esperanza de Vida), educación (con indicadores como el avance en matriculación) e ingreso per cápita, entendiéndose que éste representaba una aproximación a las posibilidades de acceder a otros funcionamientos y capacidades. El IDH tuvo una amplia aceptación, especialmente en sectores académicos y algunas instituciones internacionales, aunque no exenta de críticas, entre las que se encuentran las que señalan la ausencia de cuestiones fundamentales (como la desigualdad), o la propia dificultad de reunir en un índice la complejidad de estos procesos.

El otro gran debate conceptual surgido en las últimas décadas es el referido marco de cuestionamiento del crecimiento económico como única o principal referencia, fue el relativo al Desarrollo Sostenible. Como se ha señalado, ya desde los años 70 se venía indicando la inviabilidad del modelo, la imposibilidad de que el crecimiento se mantuviera al ritmo que se estaba dando, dado el inevitable choque con los límites físicos del planeta.

En este contexto, la noción de Desarrollo Sostenible se formuló a partir del llamado Informe Brundtland (WCED, 1987) como el que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, definición muy abierta en la que, aunque restándose centralidad a la cuestión del crecimiento económico, no se establecen límites específicos al mismo para preservar la sostenibilidad. Esa relativa ambigüedad es la principal debilidad teórica del concepto, lo que ha permitido que desde diversos sectores se haya continuado insistiendo en la idea del crecimiento, aunque matizándola con diversos adjetivos (sostenible, verde, inclusivo...). De esta forma, no se ha ofrecido una solución al problema de fondo planteado, que no es otro que el conflicto existente entre el aumento ilimitado de la producción de bienes y servicios, y el mantenimiento de la base de recursos del planeta.

Este carácter ambiguo e impreciso del concepto de desarrollo sostenible en lo relativo al papel del crecimiento económico, se ha reflejado en un creciente debate sobre su interpretación y evaluación, dando lugar a una importante controversia teórica, que puede resumirse en dos visiones de la sostenibilidad (más allá de diferentes matices). Por un lado encontramos la sostenibilidad débil, amparada por la economía ambiental y que reclama únicamente la preservación del capital total, asumiendo la sustituibilidad de capital natural por otros tipos de capital. Se trata de una perspectiva basada en la confianza en progresivas mejoras de eficiencia o tecnológicas, que vinieran a solventar los crecientes problemas de consumo o emisiones, sin cambiar básicamente el modelo. Y, por otro lado, la de la sostenibilidad fuerte, defendida por la economía ecológica, para la que se trata de preservar el stock de capital natural sin que sea posible su sustitución por otras formas de capital, perspectiva esta última que aboga por un cambio radical en las pautas y producción y consumo³⁰.

Los debates sobre la cooperación: de la eficacia a la coherencia

Paralelamente a todas estas reflexiones, en el ámbito de la cooperación surgían crecientes dudas sobre su eficacia, cuestión que a finales de los años 90 daría origen a la llamada “fatiga de la ayuda” como expresión de un cierto pesimismo sobre el alcance y el impacto real del trabajo realizado en este terreno. Ello dio lugar a dos tipos de debates sobre la cooperación: los referidos a la eficacia y los relativos a la coherencia.

30 En relación a la sostenibilidad débil y fuerte, y su problemática relación con el Desarrollo Humano, puede consultarse Herrera y Gutiérrez-Goiria (2021).

En relación con la eficacia, algunas preguntas planteadas por el Banco Mundial (World Bank, 1998), darían lugar a una amplia literatura sobre la eficacia de la ayuda y su evaluación³¹ planteada desde muy diversos puntos de vista. La cuestión de la eficacia ocupó asimismo un importante papel en la mayor parte de los foros celebrados desde el comienzo del nuevo siglo. En efecto, con posterioridad a la Cumbre del Milenio, las reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004) habían puesto sobre la mesa la necesidad de abordar diversas cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda, de cuya evolución en un sentido positivo o negativo dependería la posibilidad de avanzar hacia las metas propuestas. En este contexto, la Declaración de París de 2005 estableció la conexión entre dichas cuestiones y los ODM señalando que la mayor eficacia incrementaría el impacto de la ayuda a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad (Unceta, Martínez Herrero y Zabala, 2012)

Cabe decir que, desde el primer momento, los debates sobre la eficacia de la ayuda centraron su atención en el análisis de los problemas existentes en el diseño y gestión de la misma. De esta manera, cuestiones tales como la mayor o menor identificación de los potenciales beneficiarios con los programas puestos en marcha, la relación de las intervenciones financiadas con los planes de desarrollo de los socios locales, la coordinación entre las actividades llevadas a cabo por los distintos donantes, etc., ocuparon los principales esfuerzos, junto al análisis de los mecanismos de gestión y evaluación de los resultados. Se trataba por tanto de examinar aquellas cuestiones que pudieran incrementar la eficacia de las actividades desplegadas y el impacto de los fondos dispuestos, mediante una mejora de los instrumentos de gestión y una asociación más adecuada y provechosa entre donantes y receptores. Así, el enfoque adoptado para estudiar la eficacia de la Ayuda se centró en el análisis de lo que se hacía, es decir, de los posibles problemas existentes en la *cadena de la ayuda*, desconsiderando la importancia de lo que no se hacía, o sea de cuestiones situadas más allá de dicha cadena y que pudieran estar limitando también la mencionada eficacia de la AOD.

En ese contexto, la lógica y los principios de la Declaración de París tuvieron una lectura ambivalente. Por una parte, la preocupación por mejorar la calidad de la ayuda evitando una mala gestión de la misma se planteó algo deseable y difícilmente discutible. Además, cuestiones como la Apropiación, el Alineamiento o la Armonización respondían a problemas largamente señalados por numerosos actores. De acuerdo a ello, no es extraño que, incluso desde el sector de las ONGD, la idea de una reforma del sistema fuera considerada como algo positivo o esperanzador (Coordinadora de ONGD-España, 2009; Foro sobre eficacia del desarrollo de las OSC, 2010). Sin embargo, y matizando esta percepción, también se ha señalado que la Declaración de París quedó en realidad reducida a unos principios y unos dispositivos para gestionar y distribuir la ayuda –especificando unos indicadores para realizar el seguimiento y una evaluación de su eficacia–, pero sin establecer prioridades ni recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo, salvo quizá en la cuestión del medio ambiente (Martínez y Zabala, 2010).

Un asunto especialmente significativo a este respecto fue el nulo tratamiento dado en la Declaración de París a las cuestiones de género, a pesar de ser uno de los ocho ODM y de guardar estrecha relación con los debates sobre la calidad. Dicha ausencia supuso dejar fuera del análisis la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países donantes en materia de *mainstreaming* de género, en la medida en que una gestión por resultados permitiera visualizar y detectar las desigualdades además de comprobar el impacto sobre las mujeres, y verificar si se logran avances hacia la consecución de los ODM (Martínez y Zabala, 2010). El Plan de Acción de Accra supuso un leve avance en ese sentido

31 En relación con este tema ver Cassen (1994), Alonso y Mosley (1999), Burnside y Dollar (2000), Vandemoortele (2002), Iglesia-Caruncho (2005), Easterly (2008), o Martínez y Sanahuja (2009).

al plantearse que las políticas de cooperación deberían recoger la igualdad de género de manera coherente, al igual que la defensa del medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

Con posterioridad, fueron muchas las voces que señalaron la necesidad de ampliar el campo del debate sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo, llevándolo más allá de los estrechos márgenes de la cadena de la Ayuda. Los principios de París aparecían como una referencia de interés para mejorar la definición y gestión de algunos programas de cooperación, pero insuficientes para dotar al sistema de una eficacia que se veía limitada por elementos diversos que se situaban fuera de dicha cadena (Unceta, 2012). De hecho, como decíamos más atrás, el principal problema de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra no residía tanto en las cuestiones planteadas para mejorar la calidad de la cooperación, sino en el diagnóstico planteado acerca de la misma. En este sentido, predominó una visión tecnocrática de la cooperación, centrada en la gestión de la ayuda, frente a un enfoque amplio sobre la misma, capaz de analizar el papel negativo desempeñado por muchas de las políticas de desarrollo que han contribuido a neutralizar de manera sistemática los potenciales efectos positivos de aquella. Ello llevó a plantear la cuestión de la coherencia de políticas como uno de los grandes retos que condicionaban la eficacia.

La preocupación por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) se erigió así, tras la cuestión de la eficacia, en el segundo gran asunto que ocuparía los debates sobre la cooperación durante la primera década del siglo³². Sin embargo, la noción de CPD ha distado de ser un concepto unívoco. Por el contrario, se plantearon y se siguen planteando diferentes aproximaciones a la misma, desde aquellas más limitadas a aquellas otras más amplias y ambiciosas (Millan, 2012; Sianes y Ortega, 2014). Entre las primeras están las acepciones que vinculan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de cooperación, centrando la atención en evitar o limitar las inconsistencias o daños producidos por otras políticas (Hoebink, 2003; Ashoff, 2005). En segundo lugar, cabe citar aquellas aproximaciones que abordan la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas (Hoffmeister, 2008; Gauttier, 2004; Picciotto, 2004). Finalmente, se situaría la noción de coherencia de políticas que, desde una perspectiva más compleja, plantea la necesidad de transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental, más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda (Barry et al., 2010; Millán, 2012).

En el seno del sistema de cooperación, la cuestión de la CPD ha venido mereciendo la atención de diferentes estudios promovidos especialmente desde la OCDE. En los últimos años, estas instituciones han promovido la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) tratando de poner este concepto en línea con los objetivos de la Agenda 2030. Sin embargo, en la práctica se han dado escasos pasos para avanzar en el camino de la coherencia.

Por ello, y como resumen de este subapartado, cabría señalar que los debates sobre la cooperación a final del siglo pasado y principios del presente transitó desde un enfoque tecnocrático y muy centrado en los problemas existentes en la cadena de la ayuda, el de la eficacia, hasta otro más complejo y político, el de la coherencia, capaz de trascender de dicho ámbito, pero sin lograr apenas impacto en la realidad.

32 Ver, entre otros, Alonso y FitzGerald (2003).

La práctica de la cooperación y la orientación de la AOD

Más allá de los debates teóricos sobre la eficacia y la coherencia de la cooperación, los últimos años del siglo anterior y la primera década del actual volvieron a dar muestras de un creciente agotamiento del modelo basado en la AOD. Ello se plasmó, no sólo en una relativa debilidad de los flujos globales, sino también en una pérdida de relevancia de la AOD frente a otros flujos de capital Norte/Sur. Por otra parte, las resoluciones surgidas de la Cumbre de Monterrey sobre la financiación del desarrollo y la manera de afrontar los ODM, mostraron asimismo las limitaciones y la debilidad de unas propuestas y unas fórmulas de financiación que, a la postre, seguían prisioneras de las lógicas económicas dominantes.

Como ya se ha dicho, la AOD creció, en términos absolutos, durante el período 1990-2010, período en el que pasó de 54.780 millones de dólares a 127.510 millones como corriente neta dirigida hacia países de renta media y baja, lo que representó un aumento significativo, pero muy por debajo de las expectativas marcadas cuando se plantearon los ODM³³. Además, una parte importante de dicho aumento tuvo que ver con el cómputo de las cantidades consignadas como cancelación de deuda en el marco de la Iniciativa HIPC, lo que permitió su inclusión como parte de la AOD. Es preciso tener en cuenta que dichas cantidades se multiplicaron por diez durante el primer lustro del siglo, llegando a representar en ocasiones más de un quinto de la AOD total³⁴.

Sin embargo, más allá de la constatación de estos datos globales, es preciso señalar una cuestión tal vez más importante, como es la tendencia observada hacia una menor relevancia de la AOD, tanto en relación con otros flujos externos, como en lo relativo a su papel en la reducción de la pobreza, principal objetivo marcado en el período al que nos estamos refiriendo en consonancia con el papel atribuido a los ODM³⁵.

Por lo que respecta al primero de estos dos asuntos, es preciso señalar que, entre en los últimos años del pasado siglo y primeros del presente, la importancia cuantitativa de los flujos de AOD hacia los considerados “países en desarrollo” fue significativamente menor que el de otras corrientes de capital, como las representadas por la inversión extranjera o las remesas enviadas por los emigrantes a sus países de origen³⁶. La magnitud de esa diferencia puede observarse en la Figura 3. Además, la menor relevancia de la AOD en el ámbito de las relaciones Norte/Sur y, en general, de las relaciones internacionales se manifestó también en el menor protagonismo de la misma en las reuniones y en la agenda de unos y otros países, tanto dentro como fuera del sistema del CAD³⁷.

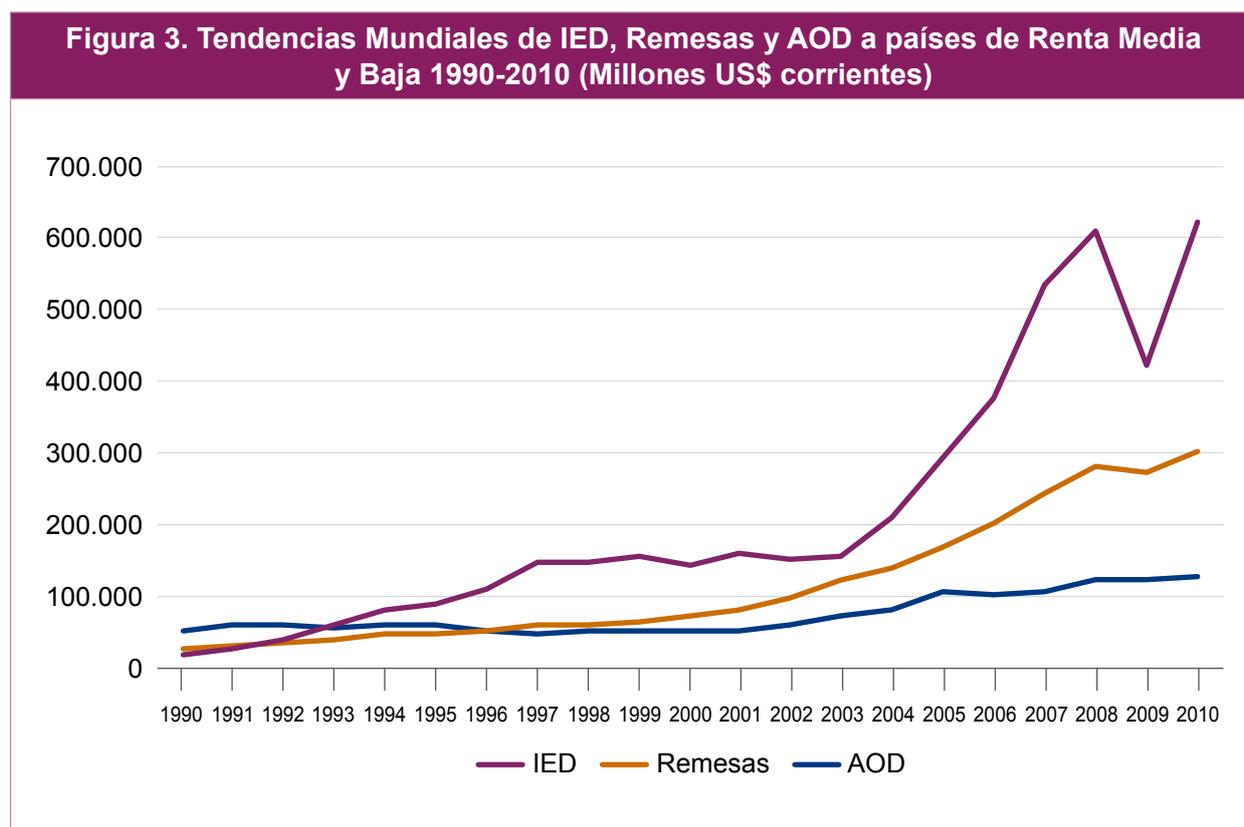
33 De hecho, en el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 2005 se hablaba de un importante “déficit de financiación de los ODM”, para referirse a la brecha existente entre el dinero necesario para alcanzarlos y el que realmente estaba comprometido a través de la AOD.

34 Con esta observación, no se pretende restar importancia a las iniciativas de reducción de deuda, sino únicamente llamar la atención sobre su carácter diferenciado, en la medida en que no suponen nuevos flujos de AOD recibidos.

35 El asunto de la paulatina pérdida de relevancia de la AOD, que ha llegado hasta nuestros días, lo hemos tratado más ampliamente en Gutiérrez y Martínez (2020).

36 No obstante, debe señalarse que, si se observan de manera separada los flujos dirigidos específicamente al subgrupo de los países de renta baja, la AOD cobra en este caso mayor protagonismo que la IED o las remesas (Unceta et al., 2010), si bien en este subgrupo tuvieron especial incidencia las ya mencionadas iniciativas de reducción de deuda contabilizadas como AOD.

37 Un caso claro es el de las relaciones entre China y África, en el que puede observarse que las cumbres y reuniones celebradas entre ambas partes, centraron su atención en otros asuntos como las inversiones extranjeras y otros. Este asunto específico se trata ampliamente en Unceta y Bidaurratzaga (2008).



Fuente: Banco Mundial (on-line, actualizado abril 2021).

Por otra parte, es preciso mencionar las dudas surgidas sobre la incidencia real de la AOD en la superación de la pobreza. Como señalábamos en un trabajo anterior, los datos existentes no permitieron constatar que la AOD tuviera una relación consistente con las variaciones observadas en las tasas de reducción de la pobreza o en la disminución de las desigualdades entre países durante los primeros años del nuevo siglo (Unceta y Gutiérrez, 2012). Por el contrario, como quedaría constatado con posterioridad, fueron las tasas de reducción de la pobreza en China, y en menor término, en India, las que la empujaron a la baja en el conjunto del mundo, sin que en ninguno de esos dos países los montos de la AOD tuvieran un impacto perceptible³⁸.

Desde el punto de vista político, la referencia más importante a considerar sobre la financiación del desarrollo durante los primeros años del siglo fue sin duda la Cumbre de Monterrey, celebrada en 2002, cuyos debates tendrían continuación en la de Doha de 2008. Dicha cumbre pretendía dar respuesta a las necesidades de financiación derivadas de los ODM, si bien sus resultados fueron bastante contradictorios y no sirvieron en modo alguno para dar el esperado impulso a la cooperación internacional.

En realidad, los debates sobre la financiación del desarrollo habidos durante los primeros años del siglo respondían a la confluencia de dos corrientes de fondo. Por una parte, el excesivo protagonismo adquirido por los ODM que, con su enfoque reduccionista, relegaba a un segundo lugar las reflexiones más estructurales sobre la pobreza y otros temas, haciendo depender ingenuamente el logro de dichos objetivos de la cuantía de los fondos de la AOD, profundizando así en la unilateralidad, asimetría y desigualdad de unas relaciones de cooperación basadas únicamente en la transferencia de dinero (Vandemoortele, 2009). Y, por

³⁸ Este asunto lo mostramos específicamente en Unceta y Gutiérrez-Goiria (2016).

otro lado, esta corriente de fondo se veía enfrentada a otra, fuertemente instalada en los núcleos más influyentes del sistema financiero internacional, que consideraba que el aumento en los flujos de AOD podía contribuir a una mayor dependencia y tener más efectos negativos que positivos por lo que, en todo caso, debiera tener un carácter subsidiario y condicional. En dicha línea, autores de marcada orientación liberal, como Bhagwati (2010), subrayaron lo inoportuno de reclamar nuevos incrementos en los flujos de ayuda, en tanto que algunos gobiernos de países donantes se negaban a adquirir nuevos compromisos en materia de AOD, a debatir sobre nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, o a acometer una reforma del sistema financiero internacional en una clave más equitativa y favorable a las necesidades de los países pobres. En la cumbre de Monterrey, la delegación de EE. UU. rechazaría la inclusión de compromisos concretos de carácter cuantitativo referidos a la AOD.

Como ya se ha apuntado, el balance de Monterrey fue bastante contradictorio. Las conclusiones de la Cumbre abogaron por redoblar los esfuerzos de la comunidad internacional para superar la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio a la vez que reafirmaban la prioridad del comercio y de las inversiones extranjeras. Y al mismo tiempo que se reclamaban nuevos fondos de AOD, se insistía en la condicionalidad de la ayuda, planteándose la necesidad de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado. En este sentido, cabe señalar que las esperanzadoras llamadas a considerar una visión amplia de la financiación, incluyendo el ahorro interno, el impacto del comercio exterior o la cuestión de la deuda en los debates sobre la financiación del desarrollo, se verían en buena medida frustradas, ya que las reformas exigidas a los países receptores de AOD no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional.

En la práctica, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional. Se trataba de lograr que la Declaración del Milenio fuera del agrado de los donantes dentro de la ortodoxia dominante en materia financiera, sin contradecir el núcleo de ideas que conformaban el Consenso de Washington. Como consecuencia de todo ello, y en lo que respecta a la AOD, cabe hablar de una cierta incoherencia entre los preceptos emanados de Monterrey, los derivados de la Declaración del Milenio y la financiación de los ODM, y los surgidos con la Declaración de París y la Agenda de la Eficacia³⁹.

Una cooperación sin sustento teórico y alejada de los debates sobre el cambio estructural

La nueva forma de enfrentar los debates que habían venido ocupando a los Estudios de desarrollo vino a enfatizar el establecimiento de metas e indicadores relacionados con diferentes tipos de objetivos, concretados en función de las prioridades establecidas en unas u otras *agendas*.

La idea de *Agenda de desarrollo*, asociada con la llegada del nuevo siglo, vino a expresar la existencia de un catálogo de temas o de “tareas pendientes”. En un primer momento, ello respondió a la voluntad de situar el debate en un marco diferente al planteado por las prioridades establecidas en el Consenso de Washington. Jose Antonio Ocampo, uno de los máximos adalides de la *Agenda de desarrollo*, plantearía la necesidad de ésta como alternativa a la *Agenda de reformas* expresada en el famoso decálogo sintetizado por Williamson (Ocampo, 2001). En ese contexto, la Agenda del desarrollo aparecía como afirmación del descontento con los resultados

39 Un tratamiento más amplio de estas tres lógicas contradictorias puede verse en Unceta, Martínez Herrero y Zabala (2012)

del ajuste y, por otra parte, como hoja de ruta capaz de plantear unas prioridades diferentes —o más amplias—, en las que las cuestiones sociales y ambientales tuvieran un mejor acomodo.

La noción de Agenda de Desarrollo no ha tenido una definición expresa, si bien puede plantearse como un conjunto de propuestas en las que se combinan principios, objetivos, metas, e indicadores relacionados con el avance hacia un mayor progreso social. Dichas propuestas contienen a veces algunas ideas —casi siempre genéricas— sobre mecanismos de financiación, pero no se contemplan análisis de las causas de la problemática esbozada, ni estrategias específicas orientadas al logro de los objetivos planteados, careciendo de un marco teórico como el que existía en las propuestas sobre desarrollo de postguerra. Las Naciones Unidas se refieren a la Agenda del Desarrollo como un conjunto integral de objetivos que sirve como marco internacionalmente compartido para el impulso de acciones a nivel mundial, regional y nacional (NNUU, 2007).

A lo largo de las últimas décadas las *Agendas* de Desarrollo han tenido distintas expresiones, si bien las mismas ha venido asociándose principalmente con las propuestas sobre objetivos realizadas al respecto por UN en 2000 y en 2015. Como ya se ha señalado, la Declaración del Milenio, aprobada en 2000, había supuesto la puesta en escena de un nuevo marco interpretativo sobre los retos asociados al desarrollo, tras las vacilaciones, e incluso los silencios, mantenidos durante años por algunas de las principales instituciones internacionales. En ese contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representaron el intento de traducir la Declaración del Milenio en un plan de acción operativo, una suerte de *Agenda Social de la globalización* (Sanahuja, 2007) que, finalmente, acabaría confundándose con la idea de Agenda de desarrollo.

En realidad, ni la Declaración ni los Objetivos del Milenio vinieron a representar ninguna pauta ni referencia novedosa para conseguir dar un nuevo impulso a la cooperación, que siguió huérfana de un sustento teórico en el que apoyarse, de un marco explicativo y normativo desde el que desplegar de manera coherente una acción global cooperativa. Su difusión como Agenda del Desarrollo 2015 permitió principalmente que los ODM concentraran la atención sobre ellos, eclipsando el resto de las reflexiones contenidas en la Declaración (Unceta et al., 2012). Por otra parte, tanto la selección reduccionista de los objetivos y prioridades, como su traducción en metas e indicadores, su atención exclusiva a los problemas de los países pobres o, especialmente, su interpretación como Agenda del Desarrollo, fueron objeto de importantes críticas y controversias, lo que abrió un amplio debate sobre sus limitaciones (Alonso, 2013; Easterly, 2009; Fukuda-Parr y Greenstein, 2011; Martínez Osés, 2005; Tezanos, 2011).

Dicho debate acabaría plasmándose en la revisión de los mencionados objetivos y en la discusión sobre la nueva Agenda. Ahora bien, la transición desde la Agenda 2015 a la Agenda 2030 fue una buena muestra de las dificultades para avanzar de manera coherente en los planos explicativo y normativo antes mencionados. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 trataron de superar las numerosas críticas vertidas sobre el reduccionismo de la Agenda 2015. Ahora bien, el marco más ambicioso que se ofrece, se concreta principalmente en la ampliación de metas y objetivos, pero no en una metodología diferente, capaz de proponer un bosquejo teórico sobre los problemas existentes. El resultado fue, en buena medida, una Agenda centrada en metas no siempre bien definidas, de una viabilidad dudosa, y sin fuerza prescriptiva para orientar las políticas de los diferentes actores o las estrategias de la cooperación internacional. Como señalan Martínez Osés y Martínez (2016), la Agenda Internacional de Desarrollo no constituye la referencia principal desde la que se toman las decisiones más importantes que afectan al bienestar humano como la desigualdad, el cambio climático, la seguridad humana o los derechos de las personas. Sin embargo, la cuestión de

las Agendas ha logrado concitar el interés de muchas personas especialistas, y durante las dos últimas décadas ha centrado la atención de las instituciones y los organismos dedicados a la cooperación al desarrollo.

En ausencia de fundamentos teóricos más acabados, las Agendas han venido apoyándose en lo que han dado en llamarse *narrativas* sobre del desarrollo, entendidas como una combinación de descripciones, análisis y propuestas sobre el tema. Unas narrativas, sin embargo, carentes del necesario marco explicativo y normativo que pudiera dar fundamento a una nueva orientación de la cooperación para el desarrollo, la cual ha permanecido ajena a los debates sobre el cambio estructural y las posibles maneras de impulsarlo.

5. El postdesarrollo: nuevo cuestionamiento de la cooperación

Paralelamente a los intentos de revitalizar los debates sobre el desarrollo, durante la última década del siglo XX se produjo la eclosión de la noción de postdesarrollo y el auge de las críticas provenientes desde distintas corrientes postestructuralistas y postcoloniales a la noción de desarrollo. Se trata de posiciones que enlazan de algún modo con críticas ya expresadas con anterioridad hacia la forma de entender el progreso y/o el desarrollo, o hacia la prioridad otorgada al crecimiento económico. Sin embargo, las críticas postdesarrollistas representaron un paso más, al plantear abiertamente la necesidad de abandonar la referencia del desarrollo como objetivo a perseguir, y de renunciar a una idea de progreso de carácter universal.

La importancia de las posiciones del postdesarrollo y la conveniencia de abordar la cuestión en este trabajo tiene que ver con dos cuestiones fundamentales. Por un lado, con la ya mencionada negación del desarrollo como referencia, por considerarlo un proyecto impuesto desde occidente hacia el resto del mundo con su corolario de destrucción de culturas y saberes locales. Y, por otra parte, con la abierta crítica hacia la cooperación al desarrollo que se plantea desde los postulados postdesarrollistas, al considerarla un instrumento para la expansión de dicho proyecto. Se trata de cuestiones que han tenido un impacto relevante en los debates sobre el progreso, sobre la globalización, sobre la existencia o no de valores universales y sobre la propia necesidad de la cooperación, por lo que deben ser analizados, siquiera brevemente, a la hora de plantear alternativas a la actual crisis de la cooperación.

Los fracasos del modelo y la crítica postdesarrollista

Como se ha señalado, el surgimiento de las teorías o enfoques postdesarrollistas estuvo vinculado con el creciente descontento con los resultados del desarrollo impulsado por las instituciones nacionales e internacionales –y sostenido desde el discurso dominante– durante las décadas que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial. Dicho descontento se fue expresando de manera paulatina, mediante el cuestionamiento de la doctrina y las políticas desarrollistas en lo referente a algunos temas como la pobreza y la desigualdad, las cuestiones de género, la problemática medio ambiental, o los derechos de las personas. Como consecuencia de todo ello, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, coincidieron diversos planteamientos que, yendo algo más allá de esas controversias y cuestionamientos, pusieron sobre la mesa el debate sobre la naturaleza misma de los procesos de desarrollo, y su capacidad para dar satisfacción a diversos imperativos relacionados con el bienestar humano.

En ese marco, se planteó que los distintos fracasos cosechados en torno a las cuestiones señaladas evidenciaban que el desarrollo, tal como había sido concebido por sus estrategias, había derivado en un fenómeno capaz de empobrecer a personas y sociedades, de generarles importantes pérdidas (de capacidades, de identidad cultural, de recursos naturales...), de restringir derechos y libertades, y de provocar nuevos desequilibrios y desigualdades. De ese modo, la noción de *maldesarrollo*, planteada por distintos autores (Amín, 1990; Danecki, 1993; Tortosa, 2001) vino a expresar la idea de un fracaso global, sistémico, capaz de afectar a unos y otros países y a la relación entre ellos. Frente a la dialéctica desarrollo-subdesarrollo omnipresente hasta entonces, el concepto de *maldesarrollo* iba más allá, planteando problemas que afectan al sistema en su conjunto, y que aparecían vinculados a la propia naturaleza del mismo. Un

maldesarrollo generalizado que, como apunta Acosta (2015), también incluía a aquellos países considerados como desarrollados.

Buena parte de las críticas al modelo de desarrollo surgidas en aquellos años tuvieron que ver con la especial significación atribuida al crecimiento económico como elemento clave de la propuesta. En efecto, al aceptarse que una magnitud como el PIB per cápita fuera la expresión del grado de bienestar de una sociedad, los avances en dicho indicador y la manera de lograrlos constituyeron la esencia misma del proceso de desarrollo y el núcleo central de las teorías explicativas sobre el mismo. De esa manera, el crecimiento económico acabó por convertirse en el elemento principal y casi único a considerar, pasando de ser el medio para alcanzar el desarrollo, a constituir la expresión misma del desarrollo⁴⁰.

Pero si todas estas críticas habían ya erosionado considerablemente el potencial de la noción de desarrollo como propuesta emancipatoria, el auge que alcanzaron las corrientes postestructuralistas y la crítica postmoderna de la globalización contribuyó a modificar las coordenadas del debate social, abriendo las puertas a los nuevos enfoques postdesarrollistas. Así, el postdesarrollo vino a compartir con otras corrientes el cuestionamiento del crecimiento, pero situando la crítica en otra dimensión, al considerar que el mismo formaba parte intrínseca e inseparable del propio concepto de desarrollo. Para el postdesarrollo, el problema no estaba en una paulatina degradación o desnaturalización de la noción de desarrollo que, usurpada o monopolizada por visiones cuantitativistas, habría acabado confundándose con el crecimiento y convirtiendo a éste en el objetivo mismo del proceso. Por el contrario, desde la perspectiva postdesarrollista esa identificación entre crecimiento y desarrollo se encontraba en la propia esencia de un concepto asociado desde el comienzo a la capacidad de producir más y a la visión de la modernidad sobre el progreso. En consecuencia, el postdesarrollo se presentaba, no como negación parcial de la estrategia, sino como una impugnación total del modelo.

De ese modo, a comienzos de los años 1990, Wolfgang Sachs (1992) planteó la idea del fin de la era del desarrollo, señalando la necesidad de superar el concepto después de cuarenta años de fracasos y desilusiones. Y en ese contexto, el postdesarrollo representó una corriente decidida a superar la idea del desarrollo, reclamándose una mayor conexión con los saberes locales, otras relaciones con la naturaleza, y un más estrecho vínculo con los movimientos sociales⁴¹.

No es este el lugar para hacer un análisis exhaustivo de la noción de postdesarrollo, sino de explicar su incidencia en los debates de los últimos años sobre el desarrollo y la cooperación. Desde esta perspectiva, cabría contemplar distintas aproximaciones al tema, que coinciden con otras tantas visiones sobre el desarrollo: como creencia, como producto histórico, como discurso, y como práctica social.

En primer lugar, es preciso mencionar la consideración del desarrollo como creencia. Una creencia sustentada por la metafísica occidental, que sostenía y afirmaba la linealidad de la historia. Según los enfoques postdesarrollistas, el desarrollo se habría conformado como una suerte de religión o, en palabras de Rist (1996), como una creencia occidental.

La segunda aproximación planteada desde el postdesarrollo sería la de considerar el desarrollo como un producto histórico, como una propuesta surgida en unas circunstancias específicas, las que se dieron tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de

40 Cabe señalar a este respecto que autores como Hirschman habían advertido, ya en 1958, que "la economía del desarrollo debe guardarse muy bien de pedir prestado a la economía del crecimiento".

41 Escobar (1995), Rist (1996), Rahnema y Bawtree (1997) o Esteva y Prakash (1999), fueron algunas de las referencias principales en aquellos primeros momentos.

un momento histórico en el que desde occidente se necesitaba expandir la economía y el comercio, para lo cual resultaba funcional una concepción del desarrollo que implicaba en la práctica una nueva forma de colonización basada en incorporar nuevos mercados al sistema económico mundial, asegurando de paso el abastecimiento de materias primas necesario para el mundo occidental.

En tercer lugar, los enfoques postdesarrollistas, en línea con la metodología postestructuralista, dedicaron especial atención al análisis del discurso del desarrollo. Un discurso capaz de ocupar un lugar central dentro de una poderosa constelación semántica (Esteva, 1992), el cual examina y problematiza de una determinada manera la realidad, excluyendo o incluyendo elementos de su formación discursiva.

Finalmente, señalaremos en cuarto lugar la importancia concedida al desarrollo como práctica social por parte de los discursos postdesarrollistas. En ese sentido, según Escobar (2007), el discurso del desarrollo cristalizó en prácticas que contribuirían a regular el ir y venir cotidiano de la gente.

De todos modos, y aunque la crítica del modelo vigente es compartida por el conjunto de la literatura sobre el tema, resulta difícil plantear el postdesarrollo como una única perspectiva, de perfiles claramente definidos. El propio Escobar (2012) subraya que se trata de un concepto que ha llegado a tener diversos y dispares significados, mientras Gudynas (2014) señala que el postdesarrollo se ha ido transformando desde su sentido inicial como crítica postestructuralista del desarrollo hasta integrar una variada gama de tendencias que podría haberle hecho perder parte de su sentido original.

La cooperación para el desarrollo como vehículo para la expansión del modelo occidental

Como ya se ha señalado, uno de los elementos clave de la crítica postdesarrollista fue el énfasis puesto en la caracterización del desarrollo como un proyecto de raíz occidental, con vocación de ser impuesto al conjunto del mundo, más allá de las particularidades culturales, ecológicas, o sociales de cada lugar. Y para ese propósito expansivo, desde el postdesarrollo se entiende que la cooperación al desarrollo ha jugado un importante papel. De ese modo, la cooperación se presenta en los enfoques postdesarrollistas como parte intrínseca del problema, más allá de las críticas a su mayor o menor eficacia. Para algunos autores de la corriente postdesarrollista, la AOD constituye el reflejo de diversos esfuerzos estratégicos concertados entre potencias industriales occidentales con el objetivo de conservar privilegios económicos y políticos en un orden mundial postcolonial transformado (Glould, 2019; Domínguez y Lucatello, 2018).

Hay que tener en cuenta que, para el postdesarrollo, el desarrollo tiene un importante componente discursivo, que problematiza una realidad –la de los llamados países en desarrollo– en tanto propone alternativas que tienen que ver directamente con las formas de vida y los patrones culturales de los países occidentales. Para Sachs (1992), existe un conjunto de conceptos clave que tejen el discurso del desarrollo y que sirven precisamente para reforzar la visión occidental del mundo. Y, a la vez que se potencia dicha visión se impulsan políticas que tienden a la destrucción de otros saberes y otras formas de entender y analizar la realidad.

Este discurso que, según se señala, constituye una poderosa herramienta para la expansión del modelo, se encontraría en el propio germen de la cooperación, ya que ésta fue presentada desde sus orígenes como un instrumento para acercar a unos países –en desarrollo– hacia

otros –ya desarrollados–. De alguna manera, dicho acercamiento debía llevarse a cabo desde la imitación del modelo, incluyendo las estructuras sociales, políticas y culturales, así como las formas de vida. Además, la cooperación para el desarrollo, así concebida, constituye para los enfoques postdesarrollistas un instrumento más problemático que otros, porque aparece encubierto bajo un manto de buenas intenciones.

Para el postdesarrollo, el discurso desarrollista acabó por instalarse en el ánimo y en la práctica de las personas e instituciones dedicadas a la cooperación. Así, se habrían ido impulsando prácticas que, en el fondo, representan procesos colonialistas o neocolonialistas, y que habrían acabado por internalizarse en organismos, instituciones y agentes de la cooperación internacional, de manera crecientemente arraigada y generalizada (Sánchez Parga, 2006) Además, dichas prácticas se consolidarían sobre la base de unas relaciones jerárquicas, y sobre el dominio del conocimiento especializado de base occidental, un dominio en el que los profesionales y las instituciones del desarrollo jugarían un papel preponderante.

De acuerdo con las tesis postdesarrollistas, la expansión y difusión del conocimiento de matriz occidental, se produjo a través de diversos mecanismos e instrumentos que actuarían como estructuras de poder, y entre las cuales se encuentran instituciones académicas, expertos y organizaciones internacionales. Se trataría de un tipo de conocimiento aparentemente objetivo y neutral, que se presenta como verdad indiscutible al ser defendido por personas e instituciones a las que se supone la capacidad técnica adecuada. Sin embargo, para los enfoques del postdesarrollo, estaríamos ante un tipo de conocimiento que se basa en una visión externa de las realidades que pretende analizar y que se exporta como verdad absoluta, capaz de reestructurar espacios y prácticas sociales desde la deslegitimación de la realidad preexistente.

En este marco, gran parte de las soluciones que se plantean en reuniones y conferencias internacionales impulsadas por las instituciones de desarrollo, se basarían en la imitación, cuando no imposición, de modelos occidentales, dependientes de una tecnología importada y en la implantación de pautas sociales, referencias culturales y patrones de consumo alejadas de las formas de vida y organización social existentes.

Para buena parte de la literatura postdesarrollista, la cooperación al desarrollo ha terminado por constituir una industria, con sus propios códigos y su propia jerga, los cuales habrían acabado por influir en las ideas y en la práctica de personas y organizaciones de los países supuestamente destinatarios de la ayuda. De esa forma, la cooperación se interioriza como un poderoso engranaje, no sólo de expansión de ideas y formas de vida, de quiebra de estructuras y transformación de mentalidades locales, sino también de sujeción y dependencia respecto de un modelo de funcionamiento que va más allá de las fronteras. En ese engranaje, los profesionales y técnicos serían los encargados de perpetuar una relación jerárquica, por medio de la cual se pretendería el impulso de transformaciones socio-culturales incompatibles con los valores y las formas de vida preexistentes.

La consecuencia de todo lo anterior sería la consideración de la cooperación para el desarrollo como herramienta funcional para la consolidación de un modelo planteado como proyecto obligatorio, que debía ser seguido por todas las sociedades y gobiernos del mundo, el cual devendría en un proceso de paulatina uniformización, de merma de potencialidades y capacidades locales, y de fracasos en lo relativo a las promesas planteadas. De esa manera, se conformó una corriente de opinión –el postdesarrollo– que planteaba las promesas de bienestar de la cooperación para el desarrollo como simples ilusiones, con un balance en su aplicación claramente negativo, por lo que debían ser rechazadas.

El postdesarrollo, las referencias universales y la acción colectiva global

Uno de los conflictos más agudos planteados por el postdesarrollo es el relativo a la consideración de las referencias y valores universales y su incidencia en la acción colectiva global. Como ya se ha explicado anteriormente, la afirmación de la idea de desarrollo se presenta –desde esta perspectiva– asociada a un modelo, el occidental, vinculado a unos valores y una visión del mundo de carácter eurocentrista, amparado en la defensa de un universalismo abstracto.

En realidad, la noción de la universalidad como categoría de análisis –al igual que otras como historia o progreso– ha sido cuestionada abiertamente por casi todas las corrientes postmodernas, dentro de las cuales se inscriben los enfoques del postdesarrollo. Así, desde esta perspectiva, se ha teorizado sobre la imposibilidad de creencias y de proyectos humanos universales. Para Said (2010) las representaciones discursivas que se realizan están referidas a tipos ideales universales, creados mediante la generalización y uniformización de particularidades dentro de categorías que se presentan como objetivamente homogéneas. En el pensamiento postmoderno, la idea de universalidad se identifica con una normatividad hegemónica impulsada desde las estructuras de poder.

Un ejemplo de todo ello serían los Derechos Humanos, concebidos desde una perspectiva hegemónica-occidental que desconoce o margina otras visiones sobre el asunto (Ruiz-Giménez, 2020). La propia acción humanitaria ha sido cuestionada en su concepción desde posiciones postdesarrollistas, por entender que la misma ha servido como coartada para imponer la existencia, más allá de intereses económicos y políticos, de unos valores universales –la civilización o el progreso social– con los que lograr la adhesión para interferir en la vida de otras sociedades (Rist, 2002).

Más allá de su adscripción al tronco común de la postmodernidad, los trabajos de los principales autores postdesarrollistas no han solido plantear de una manera explícita la negación de cualquier referencia universalista. Algunos autores han llegado incluso a hablar de una narrativa de la solidaridad basada en un “localismo cosmopolita” capaz de tener en cuenta las necesidades de todo el mundo (Sachs, 2019). Sin embargo, como señala Álvarez (2020), para el postdesarrollo toda universalidad parece suponer la exaltación de un discurso único, lo que a su vez implica la subalternización o invisibilidad del resto de discursos no subsumidos en el mismo. Desde esa perspectiva, se da a entender que toda referencia universal y toda universalidad es impugnada y rehuida desde el postdesarrollo, aunque lo cierto es que ello no se hace siempre de una manera clara y explícita. Sin embargo, ese rechazo se entrevé casi siempre en los escritos postdesarrollistas, en los que palabras como “universal” y “universalismo” no parecen tener buena acogida. Ello supone que, a fin de cuentas, desde los enfoques postdesarrollistas, no haya siempre un posicionamiento explícito en contra de lo universal, aunque sí referencias dentro del discurso que invitan a pensar –sin generar muchas dudas– que existe tal resistencia (Álvarez, 2020). Ahora bien, para el postdesarrollo existe una oposición entre la necesidad de conocer e interpretar los fenómenos sociales en su pluralidad y diversidad, y la defensa de un universalismo, que se considera abstracto y alejado en consecuencia de las necesidades y anhelos reales de la gente.

Frente a la defensa de postulados universalistas, o de referencias universales, desde el postdesarrollo se defiende la noción de pluriverso. La idea del pluriverso remite a coexistencia de una rica multiplicidad de idiomas morales, conceptos y discursos que respetan la legítima diversidad y apuestan por el diálogo entre los mismos (Esteva y Prakash, 1998: 116). En la introducción del nuevo diccionario del postdesarrollo publicado en 2019, se plantea que el pluriverso representa la reivindicación de visiones del mundo y de prácticas en todo el planeta que cuestionan la moderna ontología universalista y defienden una multiplicidad de mundos

posibles (Kothari et al, 2019). De esta forma, se enfatiza en lo local y en la diversidad frente a concepciones tendentes a buscar alternativas globales.

Ahora bien, esta objeción planteada desde el postdesarrollo a la defensa de ideas o de referencias universalistas, representa en muchas ocasiones un obstáculo para la acción colectiva global. No en abstracto, ya que desde la defensa del pluriverso se asume y se defiende la solidaridad entre iniciativas y propuestas emancipatorias locales. Pero en lo concreto, en la práctica, resulta difícil superar el ámbito de la coordinación y el apoyo entre esas diferentes luchas y propuestas locales. Un ejemplo de ello lo constituye el Foro Social Mundial cuya crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones de un planteamiento basado fundamentalmente en la solidaridad entre una constelación de iniciativas, pero sin un planteamiento alternativo de carácter propositivo. Como se ha señalado al respecto, el recrudescimiento del capitalismo actual exige avanzar en contrapropuestas globales⁴².

Por otra parte, tal como hemos señalado en otros trabajos (Unceta, 2009), es preciso considerar que los procesos globales actualmente existentes son un reflejo de la incontestable interdependencia y universalidad de los fenómenos que hoy en día acontecen. Es cierto que no existe una cultura universal, ni la misma percepción de algunos fenómenos en unos y otros lugares. Ciertamente también que los anhelos de la gente se encuentran tamizados por distintas referencias locales. Pero, más allá de estas consideraciones, la vida de todas las personas se ve afectada por la globalización, por una universalidad fáctica (Corominas, 2007) que condiciona la existencia de los seres humanos a través de una compleja y tupida red de relaciones de interdependencia. Más aún, la globalización y el modelo neoliberal han acelerado y profundizado en la uniformidad mucho más que el ideal desarrollista de los años de postguerra, en el marco de lo que Byung-Chul Han (2017) ha denominado el “violento poder de lo global”. En ese contexto, la apelación al relativismo cultural y la negación de valores universales pueden acabar constituyendo instrumentos para enmascarar los vínculos reales de explotación y marginación existentes en el mundo, y que son el origen del sufrimiento de millones de seres humanos y de la ausencia de oportunidades para los mismos.

En este marco, la distancia marcada por el postdesarrollo respecto a la consideración de objetivos globales y referencias universales –que no necesariamente tienen que negar la diversidad cultural ni la potencialidad de formas locales de organización social (Hidalgo-Capitán et al., 2019)– puede representar una limitación para la acción colectiva global, dificultando la posibilidad de avanzar hacia formas alternativas de cooperación y solidaridad internacional.

Vigencia y alcance de la crítica postdesarrollista

Antes de concluir este apartado dedicado al postdesarrollo, creemos conveniente realizar, a modo de balance, algunas reflexiones sobre el significado y el alcance de las corrientes postdesarrollistas en un contexto como el actual. ¿Qué vigencia tiene la crítica del desarrollo llevada a cabo por estas corrientes? A la hora de responder a esta pregunta convendría distinguir dos planos diferentes: por un lado, el relativo a la vigencia práctica de las ideas desarrollistas, a la propia realidad actual del desarrollo como propuesta. Y, por otro, el que afecta a la propia esencia del desarrollismo y a sus secuelas, cuestión que afecta directamente al interés de considerar, o no, al desarrollo como referencia para la cooperación internacional.

En lo que se refiere al primero de estos dos asuntos, lo cierto es que el producto histórico que en su día fue el desarrollo, dejó de serlo hace tiempo, tal como hemos apuntado más

42 Sobre los conflictos y limitaciones del FSM ver Mello (2017).

atrás. El contexto sobre el que surgió se vino abajo tras la derrota de las ideas keynesianas frente al neoliberalismo, los cambios tecnológicos y productivos generados en los años 80, el fin de la guerra fría, la emergencia de los nuevos países industriales y, significativamente, la liberalización de los movimientos de capital, el avance de la globalización y la progresiva mercantilización de todos los órdenes de la vida. En estas condiciones, resulta casi obligado señalar que, si se acepta la existencia de un momento “inaugural” del desarrollo, tantas veces fechado en el famoso discurso de Truman⁴³, por las mismas razones debería reconocerse que el desarrollo como producto histórico tuvo también su fin hace ya algunos años. Para algunos autores, como Maestro y Martínez Peinado (2012), la noción de desarrollo, tal como había sido propuesta, desapareció en realidad con el advenimiento del capitalismo global.

En ese contexto, el discurso sobre el desarrollo –y el subdesarrollo–, surgido al calor de dicha coyuntura histórica, ha ido perdiendo fuerza de manera paulatina como consecuencia del declive de los postulados teóricos sobre el desarrollo⁴⁴, y especialmente del cambio radical operado tanto en los marcos explicativos como normativos propuestos por las nuevas doctrinas oficiales. Cuestiones clave del discurso hasta entonces imperante, como el diagnóstico de los problemas y sus causas internas y externas, la necesidad de un análisis y tratamiento específico para los países considerados “subdesarrollados”, el papel de las instituciones, el carácter nacional del desarrollo, las cuestiones de la redistribución, o la importancia de la cooperación internacional, quedaban proscritos con la nueva ortodoxia. Frente a ello, como ya se ha señalado, el nuevo discurso dominante planteaba nuevos diagnósticos basados en la estabilidad macroeconómica y la eficiencia de corto plazo, y sustituía el análisis de las políticas de desarrollo por evaluaciones sobre el *desempeño*, constituido ahora en el nuevo emblema.

En esta misma línea, cabría señalar que el desarrollo ha dejado de ser una propuesta occidental, como fue calificada en su momento por el postdesarrollo. Si bien algunas de las ideas que le dieron más fuerza en su momento –como el incremento de la producción y del consumo como estrategia de prosperidad– siguen siendo el motor de la economía en unas y otras partes del mundo, la promesa del desarrollo ya no constituye un elemento central de la estrategia dominante. Como ya se ha apuntado, para los gobiernos occidentales, y para la doctrina económica oficial, el “desarrollo” ha dejado de estar en el centro del debate, mientras que la vigencia de esta idea en otras zonas del mundo –especialmente en Asia– se percibe a veces en occidente como una amenaza frente a la que es preciso protegerse. Algunos autores, como Giddens (2002), apuntan incluso a una *colonización inversa* en el marco de la globalización, refiriéndose a la creciente influencia de países no-occidentales en Occidente.

¿Significa todo lo anterior que el discurso del desarrollo ha perdido toda su vigencia? No, en modo alguno. La idea del desarrollo sigue instalada en muchos discursos, y la misma sigue utilizándose como promesa emancipatoria en algunos ámbitos y lugares. Ello es visible por un lado en los discursos desarrollistas enarbolados en distintos países (especialmente en Asia y en América Latina) en los que se ha profundizado además en su componente extractivista, y en donde el objetivo del crecimiento económico a cualquier precio se utiliza habitualmente contra los derechos de las personas, de las colectividades, y de la naturaleza, o como forma de reforzar el poder de las élites a través de discursos de corte nacionalista. Además, en algunos casos como el de China, asistimos a la consolidación de un modelo, caracterizado por Milanovic (2020) como de *capitalismo político*, que se afirma como algo diferente al capitalismo occidental y que

43 La lista de autores que, desde el postdesarrollo o desde otras posiciones críticas cercanas al mismo, han venido señalando la toma de posesión de Truman como momento “inaugural” del discurso sobre el desarrollo es amplísima. Ver entre otros Sachs (1992), Illich (1996), Sbert (1996), Ullrich (1996), Rist (1996); Saunders (2004), Escobar (2007), Latouche (2007), Esteva (2009), Tortosa (2009), Acosta (2015).

44 Hirschman (1980) planteó lúcidamente esta cuestión en su ensayo *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*.

bien podría ser calificado como neodesarrollista, ya que reúne algunos elementos presentes en las propuestas originales sobre el desarrollo

Por otro lado, el desarrollo constituye aún un elemento central en el imaginario desplegado por las organizaciones de Naciones Unidas y las Agencias de Cooperación, a través de las Agendas de Desarrollo. Es el caso de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible enmarcados en la Agenda 2030. Ahora bien, no puede obviarse que tanto esas Agendas como las propuestas que hoy en día plantean estos organismos en torno al Desarrollo Humano, la Sostenibilidad, la equidad de Género, o la defensa de la población más vulnerable, son generalmente desoídas por los gobiernos de unas y otras partes del mundo, tanto desde los centros de poder occidental, como desde los países “emergentes” asiáticos y latinoamericanos. En esas circunstancias, podría decirse que el desarrollo ha dejado como herencia un amplio entramado institucional, capaz de generar algunos debates y propuestas de cambio –algunas de ellas en nombre del desarrollo–, pero crecientemente debilitado y carente de influencia en una época de predominio absoluto del mercado y de resurgimiento de las ideas contrarias a la cooperación internacional⁴⁵.

Una de las señas más características de los procesos económicos y sociales vividos durante los últimos años es la que se refiere a la acelerada mercantilización de todos los órdenes de la vida. Se trata de procesos que han hecho saltar por los aires algunos controles y ciertas cautelas hacia el libre funcionamiento de los mercados que habían estado presentes en buena parte de los debates y las aproximaciones a la noción de desarrollo. Por ello, en el actual contexto, no basta con señalar los elementos de continuidad existentes con la lógica productivista y la apuesta por el crecimiento que estaban presentes en la etapa desarrollista. Es preciso considerar que, en algunos aspectos, la crisis sistémica actual es también el producto de problemas generados tras el abandono de las políticas de desarrollo y la negación de las mismas en nombre del libre mercado.

Partiendo de las anteriores consideraciones, cabe señalar que, si bien el desarrollo ya no constituye el patrón que rige las políticas públicas, ni la referencia básica de las propuestas en torno al bienestar, se trata de una noción que sigue extendiendo su sombra sobre algunos discursos y prácticas sociales⁴⁶. Y a la vez, la lógica productivista y la apuesta inequívoca por el crecimiento económico como solución que inspiró las políticas desarrollistas, sigue estando en la base de las actuales políticas fundamentadas en la hegemonía del libre mercado y en la mercantilización irrestricta de todos los órdenes de la vida.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, puede afirmarse que, en la actualidad, la noción de desarrollo no es en modo alguno el “enemigo a batir” señalado por la crítica postdesarrollista a lo largo de las últimas décadas. Pero tampoco constituye una referencia especialmente útil a la hora de plantear nuevas alternativas o nuevas propuestas emancipatorias. En consecuencia, la permanencia del desarrollo como elemento central en las propuestas sobre cooperación internacional, creemos que puede y debe ser reconsiderada. Sobre esto último volveremos en la parte final de este trabajo.

45 Esta tendencia general no impide el surgimiento de iniciativas puntuales que requieren un mayor protagonismo de las instituciones, como las propuestas en torno a un Green New Deal, o algunas cuestiones referidas a la fiscalidad.

46 Desde los postulados postdesarrollistas se subraya, además, que el desarrollo hunde sus raíces en el universo filosófico de la modernidad, el cual seguiría plenamente vigente en el pensamiento dominante actual. Se trata de una tesis bastante controvertida, ya que no pocos aspectos del pensamiento ilustrado guardan escasa relación con las actuales corrientes dominantes, que han abandonado además el análisis histórico como elemento de explicación de la realidad. En todo caso, la vigencia o no de unos u otros aspectos de ese universo filosófico de la modernidad es una cuestión que desborda las pretensiones de este texto. Puede verse a ese respecto Unceta (2018).

6. Crisis, incertidumbre y limitaciones de la cooperación para el desarrollo en el momento actual

No parece una novedad plantear que la cooperación para el desarrollo atraviesa un periodo de crisis profunda. Varias son las voces que lo han señalado y también nosotros hemos tenido la oportunidad de plantearlo en diferentes trabajos⁴⁷. Se trata de una crisis que hunde sus raíces varias décadas atrás, y encuentra precisamente su origen principal en el mencionado divorcio entre los debates y la teoría del desarrollo respecto a la práctica de la cooperación internacional. Es un divorcio que, aunque fraguado a lo largo de años, podemos situar en la década de los años ochenta del pasado siglo, tal y como se ha planteado en el tercer apartado de este trabajo al aludir a la idea del “abandono de la idea del desarrollo”.

A esta cuestión cabe añadir otros factores también ampliamente abordados que contribuyen a explicar la crisis en la que se encuentra sumida la cooperación al desarrollo (Martínez, 2021). Nos referimos, por un lado, a la naturaleza de la ayuda al desarrollo –una naturaleza voluntaria, desregulada y fragmentada– y sus implicaciones en la práctica de la cooperación, que adopta a menudo un carácter discrecional, asimétrico y con elevados márgenes de arbitrariedad. Y nos referimos, por otro lado, y en estrecha relación con lo anterior, a la institucionalización de un sistema y unas prácticas de cooperación asentadas en un marco como el que ofrece el CAD –que se ha convertido, hace décadas, en la clave de bóveda del sistema de cooperación para el desarrollo–, que no es democrático ni representativo de la complejidad de la sociedad internacional.

Estos elementos que explican la crisis de la cooperación se han ido acentuando con el paso de los años, a medida que el sistema de cooperación al desarrollo se consolidaba y el contexto global se volvía más complejo.

Junto a los mencionados, surgen nuevos elementos que se van sumando a esta crisis, lo que contribuye a ampliar su perímetro y la profundidad de su calado. Observamos así otros fenómenos, que se producen o acrecientan al calor del contexto de cambios globales que transforma la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional, y también la naturaleza de los problemas. Lejos de haber reaccionado ante estos cambios de una manera proporcionada, la cooperación para el desarrollo, y el conjunto de sus actores, se han visto desbordados por una realidad que, al transformarse, acentuaba su crisis.

Algunos de los cambios y procesos que en mayor medida contribuyen a este desbordamiento se abordan a lo largo de este apartado.

Incertidumbre y cambio global: los principales problemas y sus implicaciones sobre el modelo de convivencia

Vivimos en la actualidad un momento de gran convulsión, resultado de la cristalización de procesos y dinámicas históricas que nos sitúan en un contexto no sólo de crisis del sistema de cooperación al desarrollo, sino de crisis múltiple o crisis civilizatoria, e incluso en un momento de cambio de época, con la llegada del Antropoceno, que constituye un desafío político de

47 Ver Unceta (2013).

dimensiones históricas (Arias, 2018). Estos procesos y dinámicas, si bien responden a una larga trayectoria, se han acelerado en las últimas décadas y se sitúan en la base de la globalización en su forma actual: contribuyen a modelar de manera significativa el proceso globalizador, y a su vez son dinámicas que se profundizan a medida que avanza la propia globalización. Nos referimos a dinámicas diferentes, pero todas ellas con importante relación entre sí⁴⁸.

Hablamos, en primer lugar, de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización, y de los cambios derivados de éstas. La interdependencia y transnacionalización de la realidad, si bien no son fenómenos nuevos, han experimentado en los últimos 30 años un avance exponencial a medida que diversos elementos de la realidad se han ido transformando. Entre ellos se encuentran el avance tecnológico y el desarrollo de una densa red económica y comunicacional, así como el aumento de las facilidades para las comunicaciones y el transporte. Y si bien el fenómeno no es nuevo en sí, el aumento en su intensidad, en el ritmo y en la multiplicidad de direcciones y dimensiones en las que se producen las relaciones de interdependencia hace de la misma una de las características más relevantes de la realidad, afectando a muy diversos ámbitos de la vida en sociedad, de la política, de la economía y de las relaciones de los seres humanos y las sociedades con los ecosistemas. No hay que ignorar que la idea de interdependencia está atravesada por las relaciones de ecoddependencia que implican toda actividad humana (Prats, Herrero y Torrego, 2016). La consecuencia de este fenómeno es que los fenómenos constitutivos de la realidad –y por lo tanto la capacidad de entenderlos y de abordarlos políticamente– atienden cada vez en menor medida a lógicas estancas y compartimentadas.

Asociados al fenómeno de la interdependencia encontramos los procesos de transnacionalización, ya que aquél, como se ha señalado, se produce en muy diferentes direcciones, y entre actores de diversa naturaleza y vínculo con el territorio. Así pues, a medida que se profundizan las dinámicas de interdependencia global, los diferentes actores que forman parte de ella adoptan una naturaleza crecientemente transnacionalizada, en la medida en que es la propia realidad la que se transnacionaliza.

Como es lógico, un cambio tan determinante en la propia estructura de la realidad y las dinámicas que la configuran conlleva una transformación de la propia naturaleza de los fenómenos sociales, políticos, económicos y ambientales. Puede afirmarse, en consecuencia, que es la propia naturaleza de los problemas de la sociedad lo que ha cambiado (lo que se ha denominado en el campo de los Estudios del Desarrollo como “los problemas del desarrollo”). Observamos así nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2013) que nos sitúan ante un escenario de urgencia, dada la gravedad de muchos de estos problemas. Y asistimos a un escenario de complejidad, al tratarse de problemas más complejos e interdependientes que exigen respuestas acordes, en la medida en que muchos de ellos (como la pobreza, la vulnerabilidad humana, las desigualdades y los efectos derivados del cambio climático, por señalar solo algunos ejemplos) están interconectados y se afectan mutuamente. Todo ello parece consumir la idea ya presentada por Jürgen Habermas y Ulrich Beck cuando apuntaban a la comunidad involuntaria de riesgo el primero, o a la sociedad del riesgo global el segundo⁴⁹. Asistimos, en consecuencia, a problemas de naturaleza global.

Otra de las consecuencias de la interdependencia y la transnacionalización constitutivas de la propia globalización –de una globalización con un marcado carácter neoliberal, conviene recalcarlo– es la profundización de asimetrías globales y procesos de reconfiguración del poder

48 Estos elementos se desarrollan con mayor profundidad en Martínez (2021), cap. 1.

49 Esta cuestión fue abordada por Habermas (2000). Por su parte, Beck ha abordado la idea de la sociedad del riesgo global a lo largo de su obra, ver por ejemplo Beck (2002).

que, lejos de atenuar o compensar dichas asimetrías, estarían contribuyendo a decantarlas. No se trata, como ha sido abordado en otros trabajos, de procesos de trasvase de poder resultado de un diálogo democrático y estructurado para avanzar hacia una lógica de reparto de competencias y capacidades orientados por un análisis de respuesta a los problemas (Martínez, 2021). Frente a ello, procesos de disputa por el poder, y de captura del mismo, parecieran ser más determinantes en el actual reparto del poder en la sociedad internacional, que finalmente recae en grupos y actores con mayor capacidad de articulación de sus intereses en clave transnacional. No contaríamos en la actualidad, en consecuencia, con normas, instituciones, mecanismos y procedimientos adecuados para una gobernanza global democrática y redistributiva en términos de poder, oportunidades, derechos y bienestar. Estaríamos, por el contrario, inmersos en un marco de gobernanza global, tal y como propone Stephen Gill (2020), que profundiza las mencionadas asimetrías y contribuye a decantar un modelo de convivencia global que no es capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida⁵⁰.

Junto a ello, y derivado de los procesos mencionados, otro de los elementos que están transformando de manera muy profunda la realidad es la repercusión sobre los procesos económicos y sociales de la acelerada mercantilización de las relaciones sociales, entre sí y con los ecosistemas. Este fenómeno, acentuado en las últimas tres décadas al calor del auge de las ideas neoliberales y las políticas resultado de estas, afecta a muy diferentes ámbitos y actividades de la vida humana. Como hemos señalado en otros trabajos (Unceta, 2017; Martínez, 2021) los procesos de mercantilización contribuyen al cumplimiento de algunos de sus propósitos primigenios relativos al crecimiento económico y la mejora de las condiciones materiales de vida de parte de la población mundial. Sin embargo, la profundización de los procesos de mercantilización ha puesto en evidencia sus elementos más negativos que tienen reflejo en las diferentes dimensiones del desarrollo: en términos sociales, la mercantilización ha ejercido una influencia desintegradora; por otra parte, ha favorecido la depredación ambiental; en lo político, juega un papel cuestionable en términos democráticos; y, finalmente, se ha mostrado como una lógica ineficiente en lo económico. Todo ello, además de ser profundamente insolidario tanto en relación a las generaciones futuras como a las personas y sociedades que en la actualidad sufren privaciones.

Todos estos elementos nos sitúan en un contexto de gran incertidumbre ante unos cambios globales, que son resultado de dinámicas históricas y fuerzas no democráticas, y que evidencian la naturaleza compleja y cambiante de los objetivos a los que se enfrenta la sociedad internacional. No se trata solo de articular acciones en respuesta a problemas cada vez más complejos –por mucho que esto continúe siendo un objetivo irrenunciable– desde un clásico enfoque de “respuesta a problemas” (*problem solving*) sino de asumir la necesidad de incidir en las dinámicas y tendencias que están en la base del origen de muchos de los problemas y que reclaman un cambio sistémico.

50 La noción de “sostenibilidad de la vida” proviene de la economía feminista y se centra en la necesidad de garantizar la vida a partir de un “proceso histórico complejo, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades, que debe ser continuamente reconstruido y que requiere de recursos materiales, pero también de contextos y relaciones de cuidado, proporcionados, éstos, en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares” (Carrasco, 2009). A partir de esta base, puede hablarse de la sostenibilidad de la vida como la garantía de una vida digna, en el sentido de una vida que merezca la pena ser vivida, lo que incorpora un elemento de subjetividad que se aleja de una perspectiva universalista y válida sin distinciones para todas las personas del planeta. Puede hablarse, asimismo, de una vida en la que los derechos humanos y el bienestar (entendido este en términos intersubjetivos) estén garantizados para todas las personas. Una noción de bienestar, en consecuencia, vinculada con la garantía de derechos y servicios, y con la autonomía en la toma de decisiones en las cuestiones individuales y la participación en las decisiones colectivas que afectan a la vida en común (Martínez, 2021).

Es preciso resaltar que todos los fenómenos, tendencias y procesos mencionados están en la base del cambio de la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional y en la configuración de un modelo de convivencia global que es insostenible social y ambientalmente (Martínez, 2021). Al mismo tiempo, estos procesos, además de contribuir a configurar un contexto extremadamente complejo, han incidido negativamente en la capacidad de articular respuestas políticas mancomunadas, orientadas a ofrecer alternativas desde una acción colectiva global. Todo ello nos sitúa en un contexto de complejidad histórica nada desdeñable, en la medida que pareciera alejar la posibilidad de abordar respuestas políticas acordes a la urgencia, dificultad y gravedad de los problemas. Pareciera que nos encontramos en lo que Marina Garcés (2017) ha dado en llamar “la condición póstuma”, situándonos en este momento ante una crisis de democracia y de gobernanza global, así como de una visión del mundo universalmente compartida –lugar que aspiracionalmente ha encarnado la idea de desarrollo– que lo sustente.

Un contexto, en consecuencia, que demanda nuevas respuestas políticas que apunten a una acción colectiva capaz de lidiar con la complejidad, la gravedad y la urgencia de los problemas, sin desatender las dinámicas históricas y el carácter estructural de la realidad, y todo ello en un contexto de crisis del multilateralismo y debilidad de los espacios de deliberación internacionales.

Una de estas respuestas, la más relevante desde una perspectiva que aúna la acción colectiva y la mirada del desarrollo, la encontramos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la que se dedica el siguiente subapartado. Señalarla como un marco referente para la acción colectiva no implica, sin embargo, dejar de plantear, como se hace a continuación, las limitaciones de esta agenda, las cuales se derivan de su propia naturaleza y alcance, si se tiene en cuenta la dimensión de los desafíos planteados.

La Agenda 2030 como respuesta limitada a los nuevos retos planteados

Mucho ha sido lo ya escrito y analizado respecto a la Agenda 2030 y sus posibilidades de articular e impulsar una acción colectiva global en respuesta a los retos planteados por un contexto de incertidumbre y cambio global⁵¹. Y si bien es cierto que esta agenda ha supuesto algunos avances de gran relevancia –tanto en términos de diagnóstico como en el carácter inclusivo, multidimensional y, en cierto modo, sistémico de su propuesta–, persisten en ella algunas indefiniciones significativas sobre cuestiones esenciales, al tiempo que adolece de una estrategia de trabajo coherente que permita avanzar hacia los objetivos planteados, y dar pasos hacia un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida.

Por ello, nos parece relevante centrar la atención en algunos de los elementos más críticos de la agenda por ser aquellos que, en nuestra opinión, requerirían una lectura más detenida de cara a la implementación y puesta en marcha de acciones y políticas para el cumplimiento de la misma.

Conviene llamar la atención, antes que nada, sobre la existencia de un marcado desajuste entre el diagnóstico recogido en el texto de la Agenda 2030 y la propuesta operativa planteada como respuesta al mismo. En efecto, nos encontramos ante un diagnóstico muy crítico por parte de los firmantes, que supone en la práctica una enmienda a la totalidad de las actuales dinámicas

51 Ver a este respecto Martínez Osés y Martínez (2016), Unceta y Gutiérrez-Goiria (2018), Martínez (2021) o Uría, Villalba y Viota (2017).

económicas, sociales y ecológicas⁵². En contraste con este diagnóstico, buena parte de los objetivos que conforman la propuesta operativa de la Agenda no encarnan los compromisos que cabría esperar que se pusieran en marcha a la luz del análisis de partida. Ello se explica, no obstante, por diversas razones que conviene no ignorar.

En primer lugar, no hay que olvidar que la Agenda 2030 es una llamada a una acción colectiva global en un mundo en el que la soberanía respecto a las decisiones políticas reside en gran medida en los Estados nacionales (un mundo *westfaliano*). Es más fácil compartir un diagnóstico de la realidad –mediado en buena medida por la comunidad científica– que acordar una hoja de ruta para la acción política que comprometa, en una misma dirección, a actores con visiones, valores, ideas e intereses distintos y, en no pocas ocasiones, enfrentados. Atender al carácter normativo de la agenda es tanto una manera de evidenciar sus limitaciones –dada la ausencia de una propuesta operativa a la altura de su marco discursivo–, como de señalar su potencial performativo en tanto que discurso. Esta cuestión es más relevante si observamos a la Agenda 2030 como una propuesta política, superando así una lectura –que parece que se impone como hegemónica– que la concibe como una propuesta operativa a partir de 17 objetivos de desarrollo sostenible.

Asimismo, el desajuste señalado se produce porque la agenda dedica una mayor atención a los fines que a los medios. Esta afirmación no impide reconocer un avance en el intento de vincular el debate entre los medios y los fines respecto a lo logrado en agendas anteriores, hasta el punto que los denominados “medios de implementación” ocupan un lugar relevante en la Agenda 2030. A la ausencia de algunos elementos de importancia hay que añadir el alcance de los medios de implementación incorporados en la agenda, así como los compromisos alcanzados en cada uno de ellos. Todo ello, en conjunto, no parece suficiente para movilizar los recursos, las capacidades y las voluntades, ni para impulsar las transformaciones estructurales y sistémicas que los fines asumidos por la agenda exigirían.

Otro elemento que contribuye a explicar la brecha existente entre el marco discursivo y analítico de la agenda –la proyección del “mundo que queremos”– y su carácter prescriptivo lo encontramos en la incorporación de evidentes contradicciones e inconsistencias en la propia Agenda 2030. A diferencia de lo que habitualmente se plantea, los ODS en particular y la agenda en general no constituyen un consenso amplio y sólido sobre los problemas del desarrollo y las soluciones a abordar. Por el contrario, y como resultado del propio proceso de construcción de la agenda, esta incorpora de manera consciente diversas contradicciones e inconsistencias (Martínez Osés y Martínez, 2016) resultado de las diferencias, cuando no las disputas, de los actores partícipes en el denominado proceso “post-2015” que dio lugar a la Agenda 2030.

En consecuencia, la Agenda 2030 es, más que un consenso, un marco político de alcance global abierto a muy diferentes interpretaciones y, en consecuencia, un terreno en disputa. La

52 El párrafo nº 14 de la declaración es muy contundente a este respecto: “Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente (...) aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. (...) Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta” (Naciones Unidas, 2015).

orientación, el alcance y la intensidad de dichas interpretaciones será fundamental para entender el papel que esta agenda pueda jugar como un marco para la acción colectiva en respuesta a los problemas que afronta la sociedad internacional.

Señalábamos anteriormente que la Agenda 2030 incorpora un mandato global en un mundo westfaliano, lo que nos sitúa ante un problema político representado por las dificultades de diálogo entre diversas escalas. Esta cuestión supone un desafío importante a la hora de lograr un encuentro entre los principios de la Agenda 2030 y las políticas públicas –tanto en el ámbito estatal como en los subestatales– que no siempre se sienten interpeladas por los principios, valores y objetivos de la Agenda 2030, por su lógica temporal y por los problemas a los que esta trata de responder. Esta dificultad aumenta en mayor medida cuanto más ambiciosa en términos de transformación desde la perspectiva de coherencia de políticas es la lectura de la Agenda 2030. Resultado de ello, encontramos en numerosas ocasiones en los ámbitos estatales y subestatales una apuesta discursiva por la Agenda 2030 que no se traduce en un despliegue de acciones y propuestas políticas coherente, condenándola así a quedarse en una propuesta de comunicación política.

Sin ánimo de agotar todas las lecturas de la Agenda 2030 y el conjunto de preocupaciones que esta suscita, nos detenemos en un último elemento de gran importancia como es la llamada a impulsar una Alianza Global para el Desarrollo Sostenible (concretada en el ODS nº 17). Aunque, ciertamente, la llamada a una acción colectiva cooperativa para abordar los problemas a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es uno de los elementos más relevantes de la Agenda 2030, las respuestas a esta llamada parecen entenderla desde una visión excesivamente laxa de este principio ya que se afirman en una concepción “voluntarista”. Frente a esta laxitud en la identificación de las responsabilidades propias, pareciera pertinente una lectura más exigente de la llamada a la revitalización de una Alianza Global, necesaria para replantear, desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el papel de los diferentes actores en relación con los desafíos globales que llaman a replantear la acción colectiva desde una lógica universal capaz de superar lógicas anteriores como las mantenidas por el sistema internacional de cooperación.

La crisis del desarrollo y la ausencia de un marco explicativo y normativo para la cooperación

Lo señalado en el apartado anterior, sobre las limitaciones de la Agenda 2030 para dar respuesta a la complejidad y la envergadura de los problemas planteados, no es ajeno a las reflexiones planteadas más atrás sobre la ausencia de un marco explicativo y normativo que fundamente una nueva acción colectiva global, y enlaza con las dudas sobre la vigencia y el alcance de la propia noción de desarrollo. Se trata de un asunto de la máxima importancia por sus repercusiones sobre la orientación y la fundamentación de la cooperación.

Como ya se ha planteado, la noción de desarrollo, entendida como la propuesta de cambio formulada tras la Segunda Guerra Mundial, ha sido superada por la realidad, al tiempo que era cuestionada desde los enfoques postdesarrollistas. Ha sido superada por la realidad en la medida en que las políticas neoliberales hegemónicas durante las últimas décadas, impulsoras de un fuerte proceso de mercantilización frente al anterior papel regulador de las instituciones públicas, han dado la espalda a las propuestas de desarrollo que imperaron en décadas anteriores. Y, a la vez, como ya se ha explicado, dicha noción ha sido abiertamente cuestionada desde el postdesarrollo, por entender que la misma representa una propuesta uniformizadora, de carácter neocolonial, e incompatible, tanto con la conservación de los ecosistemas, como con la pluralidad de saberes y cosmovisiones existentes en unas y otras sociedades.

En esas circunstancias, la defensa del desarrollo, como referencia, ha quedado reducida, como acabamos de ver, al ámbito de las Naciones Unidas y de otras agencias –que se refieren al mismo vinculándolo con las metas y objetivos contenidos en las Agendas Internacionales, como es el caso de la Agenda 2030– o al ámbito académico –en el que se debate en ocasiones sobre su significado y alcance–. La idea de desarrollo sigue sirviendo de paraguas para formular nuevos conceptos –desarrollo humano, desarrollo sostenible– o para aglutinar metas y objetivos diversos, como los de las Agendas. Fuera de ahí, en el campo de la política económica, el desarrollo ha dejado de ser el motor de las propuestas de los diferentes gobiernos.

¿Cómo impacta todo ello en el campo de la cooperación? Lo cierto es que la situación creada en los últimos años ha dado lugar a una disociación importante en el campo de la cooperación, entre sus dimensiones normativa y positiva, lo que se ha expresado en una práctica paulatinamente alejada de un discurso que, normativamente, apuntaba a la idea de desarrollo. Esto, como se ha señalado, ha contribuido, por un lado, a ahondar en la crisis de la cooperación internacional por esa falta de horizontes u objetivos que fueran de la mano de una propuesta teórica de desarrollo. Y, por otro lado, ello ha sido objeto de críticas desde algunos sectores que han entendido que, en esas circunstancias, la cooperación –de manera más específica la AOD– contribuía a hegemonizar un proyecto económico y político de corte neoliberal en nombre del desarrollo, cuestiones que han socavado las bases de la cooperación, facilitando tanto su propia deslegitimación como la de la idea misma de desarrollo.

Por otra parte, en el contexto de los cambios señalados en apartados anteriores, la ampliación de los debates sobre el desarrollo hacia nuevas fronteras y las dimensiones, más allá del crecimiento económico y su medición a través del PIB per cápita, hizo que la problemática asociada a dichos debates trascendiera de manera paulatina a aquella más específica de los hasta entonces llamados países en desarrollo o países subdesarrollados. En efecto, la entrada en escena de temas como el desarrollo humano, la sostenibilidad, la perspectiva de género, u otros, provocó que el debate afectara de lleno a todo tipo de países y territorios (Alonso, 2012) sin que pudiera hablarse ya de manera precisa de países ya *desarrollados* y países todavía *en desarrollo*.

Sin embargo, la cooperación para el desarrollo –y muy especialmente la AOD– había sido concebida para asistir desde los países industrializados –que ya habían superado determinados problemas– a los países que estaban en vías de poder lograrlo. De esa forma, la cooperación para el desarrollo surgió como un tipo de relación Norte/Sur. Ahora bien, en el nuevo contexto del debate, con la ampliación habida en el campo de análisis, y con unos Estudios sobre el desarrollo que se ocupan ya de temas que afectan a todo tipo de países del Norte y del Sur ¿cuáles son el objeto y el sujeto de la cooperación?

Parece claro que, en el momento actual, no existe una idea clara ni un consenso sobre estas cuestiones. No lo hay sobre los temas que deben ocupar a la cooperación para el desarrollo, ya que los asuntos contenidos en la Agenda Internacional van mucho más allá de cuestiones que pudieran plantearse en una clave Norte/Sur o donante/receptor, como la que representa el sistema oficial de cooperación. Y tampoco lo hay sobre el sujeto, ya que el entramado que representa dicho sistema –y los instrumentos con los que trabaja– se ha visto ampliamente desbordado por la irrupción de nuevos actores y por el debate sobre nuevos instrumentos que superan el ámbito de la AOD.

Todo lo anterior sugiere que el actual modelo de cooperación para el desarrollo se encuentra sin referentes claros, sin un marco explicativo y normativo en el que basar su actuación. Como ya se ha apuntado, no estamos sólo ante la crisis –o desaparición– de la noción canónica de desarrollo, como un modelo o pauta a seguir, tal como fue moldeada por los Estudios de

Desarrollo, sino también ante el descrédito de la noción más vaga o genérica de desarrollo como progreso, abiertamente cuestionada desde los sectores postdesarrollistas y carente del suficiente potencial movilizador y/o emancipador para hacer girar en torno a ella las políticas de cooperación y solidaridad internacional.

Pareciera, al calor de estas cuestiones, que la cooperación internacional está llamada a encontrar fuentes de sentido común de época, de legitimación y de contribución a la construcción de un modelo de convivencia global que ya no es representado adecuadamente por la noción de desarrollo. Como ha podido observarse, la crisis de este concepto ha impactado de lleno en la cooperación dejándola sin la base teórica que en otro tiempo tuvo.

El desbordamiento de la cooperación internacional para el desarrollo

Sin embargo, la cooperación para el desarrollo no solo se ha visto enfrentada a unos problemas teóricos, como los apuntados en el apartado anterior, que le han privado del fundamento que tuvo en otras épocas, sino que además se ha visto desbordada en la práctica por la emergencia de nuevos problemas, de naturaleza múltiple y compleja, frente a los cuales se ha reaccionado mediante propuestas incoherentes, tecnocráticas, o de otro tipo, que no están en consonancia con los retos del momento.

Lo primero que debe señalarse en este sentido es que el desbordamiento de la cooperación para el desarrollo tiene directamente que ver con un contexto global en profunda transformación caracterizado por la existencia de nuevas geografías de la pobreza (Sanahuja, 2013), por el fenómeno de la desigualdad global, por la naturaleza global de problemas que, como el cambio climático o la vulnerabilidad humana, son concebidos crecientemente como amenazas globales y nos remiten a una idea de universalidad alejada de visiones localistas. Se trata de un contexto en el que las dinámicas que configuran la realidad han dejado de responder hace tiempo a lógicas nacionales, desbordando así a un enfoque desarrollista para el que los problemas del desarrollo afectaban fundamentalmente a aquellos países más atrasados, y poco tenían que ver con los países con mejor desempeño en los indicadores sociales y económicos a partir de los que se ha cuantificado tradicionalmente el desarrollo. En consecuencia, esta narrativa desarrollista basada en el paradigma Norte-Sur ya no responde a la realidad de las dinámicas del bienestar global (Martínez, 2021). Un paradigma que, sin embargo, estuvo en la base del marco interpretativo que impulsó inicialmente la cooperación para el desarrollo.

Esta no es, sin embargo, la única cuestión que muestra el desbordamiento de la cooperación. Tiene que ver asimismo con el tipo de herramientas y funcionamiento que ésta ha adoptado, y con sus limitaciones para dar respuesta también desde el ámbito instrumental y operativo a una realidad cambiante. La manera en la que la cooperación ha sido tradicionalmente concebida y desplegada, en forma de transferencia de recursos financieros de los países del Norte a los del Sur, se muestra cada vez más insuficiente para abordar problemas que exigen una mirada más amplia e integral y que demanda transformaciones más profundas, globales y sistémicas (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013).

Asimismo, la multidimensionalidad y la interdependencia han hecho más complejo el análisis de los fenómenos y los problemas, y también de la respuesta a estos, dada su creciente interrelación. Como se ha señalado anteriormente, la cooperación internacional para el desarrollo nació muy vinculada a la dimensión económica, dirigida a compensar el déficit de los países considerados menos desarrollados debido a su limitación de capacidades para generar inversión, aportando así el capital externo necesario para superar los círculos viciosos de la pobreza a partir del impulso del crecimiento económico. Este origen ha supuesto para la

cooperación al desarrollo una limitación para abordar e impulsar procesos de desarrollo desde una perspectiva multidimensional (Unceta, 2013; Alonso, 2018a). Si bien con el paso de los años el discurso oficial comenzó a ampliarse en respuesta a esta visión del desarrollo (aunque con evidentes diferencias entre actores –gubernamentales y no gubernamentales, financieros o no financieros, bilaterales o multilaterales, donantes o no donantes...–), para ir incorporando diferentes dimensiones y enfoques, en la práctica la cooperación para el desarrollo encontró limitaciones para su puesta en marcha (Tassara, 2016). Todo ello daría lugar a un doble discurso mantenido desde algunas instancias que, a la vez que han sugerido la necesidad de un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible, han seguido defendiendo como referencia principal el equilibrio macroeconómico y el crecimiento.

En este contexto, puede constatarse que, en su mayor parte, los instrumentos y las herramientas de la cooperación para el desarrollo no han evolucionado en la medida en que se han ido produciendo las dinámicas y las tendencias de transformación global. La complejidad presentada por estas, que llama a asumir planteamientos de naturaleza multidimensional, de alcance global y estructural, no ha tenido así reflejo en las posiciones dominantes en el sistema y las políticas de cooperación, que seguían estructuradas en el paradigma Norte-Sur —en relaciones entre donantes y receptores— y guiadas por un enfoque desarrollista —articulado a partir de los clásicos instrumentos y herramientas de cooperación—, sin tener suficientemente en cuenta la importancia de elementos desatendidos por la ayuda y que condicionan enormemente el modelo de convivencia global, como el medioambiente, las finanzas internacionales, la deuda, la fiscalidad internacional, la movilidad humana y las migraciones, las relaciones comerciales, los acuerdos de inversión, u otros (Martínez, 2021)

En consecuencia, todos estos elementos analíticos, narrativos, e instrumentales, que son el resultado de una realidad en profundo proceso de cambio, han acabado por interpelar a algunos de los rasgos fundamentales sobre los que se justificó el surgimiento y la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, situando al sistema de cooperación y a sus partícipes frente a la amenaza de desbordamiento y de una creciente irrelevancia como instrumento de respuesta a los problemas globales.

En este sentido, asistimos en la actualidad, en el marco de la Agenda 2030 basado en una lógica universal asentada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a un contexto de oportunidad para transformar el sistema de cooperación internacional. Una transformación orientada a favorecer la adopción de un marco doctrinal, estructuras, instituciones y prácticas acordes a la realidad descrita, y por lo tanto capaces de otorgar mayor centralidad a las perspectivas y los actores críticos con los enfoques y prácticas anclados en el paradigma Norte-Sur y en un enfoque desarrollista.

Todo ello sitúa a la cooperación para el desarrollo en un escenario de enorme complejidad, que exige intervenir con contundencia a corto plazo y actuar estratégicamente a largo plazo. Sin embargo, el sistema de cooperación no se ha adaptado a los cambios, al no haber renovado sus objetivos, su institucionalidad, sus prácticas ni sus actores, y haber quedado en buena medida encorsetado en el seno del CAD. Además, los debates llevados a cabo en distintos foros internacionales sobre posibles reformas del sistema de AOD, no han encontrado su corolario en propuesta concretas para llevarlas a cabo, contribuyéndose así a ensanchar la brecha entre el reconocimiento de algunos problemas y la práctica de la cooperación (Martínez y Zabala, 2014). Ahora bien, esta constatación no debe impedir observar que, más allá de la incapacidad del sistema oficial para canalizar la necesidad de cambio, las transformaciones en el campo de la cooperación internacional se están dando en mayor o menor medida, si bien desde los márgenes o la periferia de dicho sistema.

Emergencia de múltiples y variadas iniciativas sociales alternativas en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional

Antes de terminar este capítulo queremos señalar que, frente a la crisis de la cooperación tradicional, centrada en la AOD y las transferencias de fondos desde los gobiernos del CAD, han ido surgiendo a lo largo del tiempo otras prácticas diversas, que tratan de responder a distintos tipos de demandas, en el marco de las preocupaciones globales. Se trata de iniciativas con muy diferente grado de institucionalidad, implantación, y articulación, que pueden resultar de interés en un marco de renovación de la cooperación internacional, y del propio concepto de desarrollo que se está impulsando. Sin ánimo de ser exhaustivos, se mencionan a continuación algunas de estas realidades.

En este marco se encuentra la conocida como cooperación Sur-Sur⁵³, que se sitúa al margen de la tradicional definición de Ayuda Oficial del CAD, y se centra en el intercambio de conocimientos y recursos desde una perspectiva más amplia. Estas prácticas parten a priori de un mayor grado de horizontalidad en las relaciones, un componente de colaboración más técnico y menos centrado en la donación de fondos, una menor condicionalidad, y una visión de problemáticas compartidas. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) opera desde 1974 y, aunque su potencialidad no siempre se vea correspondida con sus prácticas, se trata de una realidad creciente en todos los sentidos. Se incluyen aquí iniciativas en materia de cooperación técnica, o comercial, con abundantes ejemplos en América Latina, África o Asia⁵⁴. Aunque resultan difíciles de cuantificar, ya que los datos sobre este tipo de cooperación son necesariamente parciales, destacan por sus aportes e iniciativas países como Arabia Saudí, Turquía o China. Para dar una idea de su importancia (y aunque lo económico no sea siempre lo más relevante en estas prácticas), los datos de esta cooperación recogidos por el CAD reportan importes que en conjunto pueden superar los 20.000 millones de dólares en algunos años recientes. Igualmente son destacables instituciones que proporcionan cooperación financiera multilateral, como el nuevo Banco de Desarrollo impulsado por los BRICS, o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, promovido por China, que indican una apuesta por otros canales de cooperación.

Entre las prácticas de cooperación internacional con otro enfoque se encuentra también la cooperación subestatal o descentralizada. La cooperación oficial descentralizada parte de instituciones sub-estatales como regiones o municipios, rompiendo con la visión muy centrada en los estados del sistema de cooperación tradicional⁵⁵. También suelen incluirse aquí las actividades de cooperación universitaria. Aunque todas estas prácticas se reportan de manera creciente como AOD en el marco del CAD, tienen características propias, y variables en función de los casos. En Alemania, por ejemplo, se centran en gran medida en facilitar el estudio en sus universidades a alumnado de países del Sur. En otros casos se trata de colaboraciones con un mayor grado de horizontalidad entre entidades de nivel administrativo similar, con un marcado componente técnico. En España, uno de los casos más destacados, se trata de una cooperación con un fuerte componente solidario, muy centrado en el trabajo de las ONGD. Aunque en conjunto se trate de una parte muy pequeña de los montos de AOD, resulta interesante estudiar estas prácticas por su carácter diferencial. Esto se manifiesta en aspectos como la mayor posibilidad de incorporar agentes y capacidades diversas, la cercanía y facilidad para conectar

53 Junto a la cooperación Sur-Sur suele plantearse la noción de cooperación triangular, donde además de dos países del Sur se vincula un tercer agente, generalmente un país de renta alta o una organización multilateral.

54 Una visión de conjunto sobre la cooperación Sur-Sur puede verse, entre otros textos, en Santander (2016), Ojeda (2016) o Surasky (2013).

55 Sobre la cooperación subestatal o descentralizada ver, entre otros textos, Martínez y Sanahuja (2009), Gutiérrez-Goiria, Villena y Malagón (2012), Copsey y Rowe (2012), Unceta et al., (2013), Labaien (2014) o Martínez (2021).

con la sociedad civil, o la mayor independencia respecto a intereses comerciales o estratégicos de otro tipo, lo que supone un necesario contrapunto a la tradicional asimetría Norte-Sur en las relaciones de cooperación para el desarrollo.

Más allá de la cooperación impulsada por las instituciones sub-estatales, se encuentra también la que tiene origen privado, mediante asociaciones o fundaciones que pueden situarse en el marco de la sociedad civil, como las ONGD, o grandes fundaciones filantrópicas. Estos fondos privados, por su naturaleza no son AOD (no son oficiales), aunque en algunos casos han comenzado a recogerse por instituciones como el CAD de la OCDE, dada su creciente relevancia⁵⁶. Se trata de prácticas muy diversas, y también cuestionadas en ocasiones. Aquí se sitúan asimismo los proyectos y programas de las ONGD, que pueden contar con financiación pública, privada o mixta, con características que muchas veces se alejan de la promoción del desarrollo desde un sentido clásico, y cuestionan abiertamente los actuales modelos y prácticas (Belda-Miquel, Boni y Sañudo, 2016). Son destacables también los grandes programas impulsados por Fundaciones de implantación mundial, o las iniciativas en el marco de la Acción Humanitaria de grandes organizaciones, como MSF, con un gran componente de financiación privada.

Las iniciativas de comercio justo, por su parte, promueven una producción y comercialización que apoyen la sostenibilidad económica, social y ambiental⁵⁷. Esto implica atender a las condiciones de trabajo, la producción sostenible, y fijar un precio apropiado. Esta idea ha tenido un notable desarrollo con miles de tiendas en todo el mundo, y un seguimiento por parte de ONGD, instituciones y particulares. Todo este movimiento se asienta en la convicción de que la cooperación, y la solución a los problemas de desarrollo, van más allá de las transferencias de fondos, y precisan nuevos modelos de producción, distribución y consumo. Más allá de los miles de proyectos en marcha, su interés radica también en los aspectos de sensibilización que conlleva.

El amplio campo de la Economía Social, en el que se anteponen las personas y el fin social a los derechos de los propietarios de la empresa, contempla un compromiso con el desarrollo local, la inserción o la sostenibilidad que supone en sí mismo una propuesta alternativa. Se incluyen aquí desde cooperativas tradicionales hasta entidades de Economía Social y Solidaria⁵⁸. Estas iniciativas se articulan frecuentemente en redes, como La Alianza Cooperativa Internacional o la Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria, con un importante impacto cooperativo a escala internacional. A ello habría que sumar los trabajos e iniciativas orientados a impulsar el capital social como estrategia de desarrollo en el marco de una apuesta por ampliar el espacio de lo local (Arellano, 2008).

El área de las finanzas y los impuestos es sin duda una de las claves para la cooperación internacional, entendida esta como un trabajo que va más allá de la transferencia de fondos. Medidas para evitar crisis financieras recurrentes, aliviar problemas de deuda, o minimizar la huida de capitales y permitir el refuerzo de las bases fiscales (especialmente en países de bajos ingresos) deberían formar parte de una agenda efectiva de cooperación internacional. Aunque institucionalmente no se haya avanzado mucho en este sentido, y desde la sociedad civil el trabajo sea principalmente de denuncia, sí se han desplegado algunas iniciativas con impacto internacional que pueden mencionarse. Entre ellas destacan los programas de microfinanzas, que recibieron un importante impulso desde diversos organismos multilaterales en la década

56 La Fundación de Bill & Melinda Gates, por ejemplo, gestionó en 2019 más de 4.000 millones de dólares según datos del CAD, lo que supera al presupuesto completo de AOD de la mayoría de los países donantes. Tiene un papel destacado en iniciativas diversas, como las relacionadas con el impulso de la vacunación.

57 Sobre esta cuestión ver por ejemplo Barrat Brown (1998).

58 Sobre estas iniciativas puede consultarse Pérez de Mendiguren, Etxezarreta y Guridi (2009).

de los 90⁵⁹. Aunque en muchos casos su funcionamiento es ya autónomo, siguen recibiendo financiación por parte de fondos que incorporan un componente social. El impacto de estos programas resulta aún polémico, y variable según los casos, pero ha permitido la inclusión financiera de millones de personas.

Todo este conjunto de iniciativas, muchas de ellas con arraigo social en algunos territorios, se han trasladado a distintos ámbitos y foros internacionales orientados a replantear la lógica de la acción colectiva global. En esta perspectiva, en las últimas décadas han surgido Iniciativas como el Foro Social Mundial, que se reúne anualmente para promover una globalización alternativa; La Marcha Mundial de las Mujeres, que impulsa reivindicaciones a escalas que van de lo local a lo global; la Vía campesina, que agrupa a cientos de millones de personas defendiendo la soberanía alimentaria; y otras tantas plataformas y redes, que dan idea de propuestas de cooperación muy activas, generalmente al margen de la cooperación más tradicional.

Todos estos ejemplos muestran la pujanza de otro tipo de actividades de cooperación internacional, que deberían considerarse en un escenario de cambio.

59 Sobre la cuestión de las microfinanzas, sus debates y objetivos, ver Gutiérrez-Goiria y Unceta (2015).

7. De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global

Todo lo expuesto anteriormente –tanto los profundos cambios de la realidad como las crisis de la cooperación para el desarrollo y la existencia de formas alternativas de entender y poner en práctica la cooperación– nos sitúa ante la necesidad de plantear un nuevo ciclo histórico para la misma que exige su renovación en profundidad. Sin embargo, para que dicho propósito no quede en una declaración de intenciones, o derive en una ampliación de la brecha entre el discurso y la práctica, la renovación, si aspira a situar a la cooperación en un nuevo ciclo histórico, debe abarcar tanto a los elementos teóricos y narrativos, como a los elementos estructurales e instrumentales. Es decir, asistimos a la necesidad de revisar en profundidad, y hacerlo de manera acompañada, discurso y práctica, lo que implica la revisión de sus orientaciones y objetivos, de sus instrumentos, de su institucionalidad, de sus actores e instrumentos de planificación, gestión, rendición de cuentas... Hablamos, en definitiva, de una idea que puede concretarse en la necesidad de transitar desde una cooperación para el desarrollo, que ha estado gravitando en torno a la mirada de los donantes, hacia una cooperación internacional para la convivencia global con capacidad de hacer efectivo el paradigma cooperativo. Los elementos centrales de esta transición se detallan a lo largo de este apartado que pone fin a este trabajo. Se trata por tanto de un apartado conclusivo, que pretende de señalar caminos en la actual encrucijada en que se encuentra la cooperación, que es consecuencia, en buena medida, de la crisis del desarrollo que se ha venido explicando a lo largo del texto.

Defensa del paradigma cooperativo y apuesta por la Acción Colectiva Global

Una de las limitaciones de la cooperación internacional para el desarrollo, al menos en su versión más oficial, que explica parte del calado y la naturaleza de la crisis que atraviesa, es que su origen y fuerza tractora es el resultado de la desequilibrada combinación de un compromiso ético con un cálculo político. En función del momento histórico y de los intereses que han podido satisfacer los donantes a través de la cooperación, esta ha sido más determinada por el compromiso ético o por su carácter instrumental para el logro de objetivos políticos.

Lo que parece una evidencia es que esta naturaleza de la cooperación para el desarrollo es del todo insuficiente, y en ella radica una parte importante de la necesidad de su revisión. Así pues, a la cuestión clásica de imperativo ético debería, además de desvincularse el cálculo político –ya que este desactiva la propia naturaleza cooperativa–, añadirse también la relevancia del imperativo político como elemento tractor para el despliegue de la cooperación.

En efecto, la mirada cosmopolita nos señala la existencia de amenazas globales y la consolidación de un modelo de convivencia global en las que estas se generan, reproducen y, en no pocas ocasiones, se perpetúan. De hecho, como apunta Rendueles (2017), el capitalismo contemporáneo ha impulsado dinámicas que, no es que carezcan de mecanismos de cooperación internacional, sino que están precisamente basadas en su ausencia. Estos elementos llaman a un “nuevo imperativo”: el de la acción colectiva cooperativa que sin duda tiene elementos de naturaleza ética, pero que se funda también a partir del imperativo político.

No se trata de plantear en estas páginas que la acción colectiva global encuentre en una cooperación renovada su única vía de expresión. Por el contrario, asistimos a la necesidad

de profundizar en marcos de acción colectiva y gobernanza global democrática en la línea que planteara Held (1997) en su propuesta de la democracia cosmopolita. Si se plantea, sin embargo, la importancia –al menos en términos potenciales– de ese tipo de cooperación para contribuir a construir y fortalecer dicha acción colectiva.

Son varios los elementos, que apuntan a razones de pertinencia y de oportunidad, que así lo aconsejan. Si, como se afirmaba en el apartado anterior, los problemas se están transformando y responden, cada vez más, a dinámicas transnacionales e interdependientes, reclaman también nuevas respuestas políticas que demandan una acción compartida entre diferentes actores de la sociedad internacional. Frente a la existencia de problemas comunes que solo podrán ser superados colectivamente, es decir, cuando todas las personas se encuentren protegidas frente a ellos, la cooperación emerge como un mandato político en la articulación de las respuestas. Más aun en un contexto en el que discursos y visiones políticas basadas en la competencia y la exclusión, y que niegan una perspectiva universal, parecen abrirse paso hasta el punto de que constituyen uno de los desafíos políticos y democráticos de nuestro tiempo.

Asimismo, parece pertinente señalar a la cooperación internacional como un elemento nuclear de la acción colectiva global en la medida en que ya existe todo un cuerpo de relaciones y prácticas que dan forma al sistema de cooperación para el desarrollo ahora vigente. Si bien este sistema necesita renovarse en profundidad, constituye una base importante desde la que partir.

Sobre la base de este planteamiento, la cooperación está llamada, en primer lugar, a revisar, ampliándolos, sus objetivos tradicionales, con la mirada situada en horizontes de transformación acordes al contexto global y sus desafíos, a la altura del momento histórico que vivimos. Ello implica avanzar, al menos, en dos direcciones que suponen una ampliación del papel tradicional de la cooperación para el desarrollo.

Implica, en primer lugar, desarrollar nuevas capacidades para responder, de manera sostenible, a los problemas de la sociedad. La complejidad radica en la necesidad de ofrecer respuestas basadas en la justicia y la sostenibilidad de la vida frente a problemas que presentan una naturaleza de carácter sistémico, interdependiente y global. No es un desafío menor para una cooperación que, en términos generales, ha estado muy determinada por la mirada de corto plazo, por planteamientos basados en relaciones de causalidad sencilla –cuando la realidad lo hace desde lógicas más complejas–, y desde planteamientos analíticos y prácticos excesivamente compartimentados tanto en términos geográficos como sectoriales. Todas estas cuestiones remiten, además, a la necesidad de atender a un segundo y, seguramente aun mayor, desafío.

Es la propia incidencia en el modelo de convivencia global, para su transformación, la que representa este desafío. Todo ello para, desde una acción colectiva ampliada, contribuir a la construcción de un orden internacional inspirado en el principio de justicia global —más simétrico y democrático, lo que implica también atender a la perspectiva histórica—, la puesta en práctica de patrones de producción y consumo sostenibles social y ambientalmente, la consolidación de instituciones más sólidas, democráticas y eficaces en la respuesta a los problemas de la ciudadanía, y el avance hacia un modelo de relaciones sociales basadas en el empoderamiento de la ciudadanía, la equidad y la garantía de los derechos.

No se trata, con este planteamiento, de equiparar la conformación de un modelo de convivencia global que garantice la sostenibilidad de la vida con la idea de gobernanza global. Si bien la cooperación para la convivencia global se muestra como un elemento potencialmente relevante para avanzar hacia una gobernanza global democrática, la gobernanza es una noción mucho más amplia que implica un mayor rango de instituciones, actores, procesos y normas. La

cooperación para la convivencia global no constituye tampoco una apuesta por diluir el objeto de la cooperación, sino un esfuerzo conceptual y propositivo para darle un mayor carácter estructural⁶⁰.

Lo cierto es que, actualmente, estos objetivos desbordan las capacidades de un sistema de cooperación para el desarrollo cuyos objetivos han cambiado, pero no lo han hecho al ritmo y con la profundidad que lo hacían la realidad y los problemas de la sociedad. Estos desbordan la capacidad de la estructura –la institucionalidad, los actores, los recursos, las relaciones y las ideas– del sistema de cooperación vigente. Por esta razón, el planteamiento de nuevos objetivos y horizontes de transformación debe acompañarse de otros procesos de cambio de gran calado. Algunos de los fundamentales se abordan en los siguientes apartados.

Necesidad de superar los enfoques Norte-Sur y defensa de un nuevo universalismo

El paradigma Norte–Sur ha sido dominante desde el surgimiento de la cooperación para el desarrollo hasta el día de hoy. Si bien es cierto que discursivamente ha sido ampliamente cuestionado, lo que puede trasladar la imagen de haber sido superado, la práctica de la cooperación se ha institucionalizado a lo largo de décadas en torno a este paradigma que, a día de hoy, continúa siendo uno de los rasgos más característicos del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

La propia naturaleza de la cooperación al desarrollo oficial (voluntaria, desregulada y discrecional) responde a este paradigma, y lo consolida. Es esta propia naturaleza la que actúa en buena medida como “una camisa de fuerza” que impide la transformación de los rasgos más limitantes de la cooperación. Explica también que muchas de las respuestas de revisión y transformación de la misma no han logrado transformar lo más relevante, su propia naturaleza, basada en la voluntariedad, la desregulación, y la asimetría. Es esta naturaleza la que ha favorecido la consolidación del paradigma Norte-Sur, incluso cuando los debates sobre el desarrollo y la cooperación, y también algunas prácticas críticas como se planteó al final del apartado sexto, llevan tiempo apuntando a su superación.

Todo ello, en definitiva, explica la dificultad de superar una lógica vertical basada en el paradigma Norte-Sur, y estaría explicando la existencia de importantes resistencias, más o menos explícitas, al cambio paradigmático reclamado cada vez por más voces y, especialmente, por la propia estructura de la realidad y los problemas de la sociedad que reclaman nuevos enfoques para la cooperación.

Conviene señalar, no obstante, para entender la consolidación de inercias y prácticas que resisten al cambio, que el paradigma Norte-Sur, en el que se asentó inicialmente la doctrina sobre el desarrollo, ha sido clave en la construcción hegemónica de un proyecto político y económico con vocación universalista, pero que se articula en relaciones asimétricas. Ello lleva a cuestionar este tipo de universalismo por “uniformizador” y contrario a una visión del desarrollo basada en la ampliación de capacidades, garantía de derechos y establecimiento de relaciones armónicas con la naturaleza, como propugnan los enfoques del desarrollo humano y del desarrollo sostenible y a plantear la necesidad de un nuevo tipo de universalismo.

Sin embargo, el paradigma Norte-Sur, contrario a las visiones críticas del desarrollo como las mencionadas, se observa cada vez menos adecuado para explicar la realidad de los problemas

60 Para una explicación en mayor profundidad de la noción de “convivencia global” véase Martínez (2021).

a los que se enfrenta la sociedad en la medida que la visión lineal del desarrollo se ha mostrado alejada de la realidad, tal y como se ha abordado en apartados anteriores.

Esta cuestión, la necesidad de superar el paradigma Norte-Sur, es de importancia crítica para la cooperación por diversos motivos. Por un lado, porque la consolidación de este paradigma se sitúa en las bases de las diferentes crisis por las que la misma atraviesa, algunas ya de largo recorrido (Unceta, 2013). Crisis de resultados, de legitimidad y de sentido que reclaman, entre otras cuestiones, un renovado marco de referencia. Por otro lado, en estrecha relación con lo anterior, esta cuestión es importante porque la cooperación, en tanto que principio orientador de la acción social y política, puede contribuir a impulsar y ampliar un marco de referencia para la acción colectiva radicalmente distinto. Para ello, la cooperación internacional y sus actores, especialmente aquellos con mayor poder –y también mayor resistencia al cambio–, deben asumir la necesidad de cambios profundos. El desafío, en consecuencia, no es pequeño.

Para ello, para superar el paradigma Norte-Sur, dos cambios parecen emerger como los más relevantes. Dos cambios que implican dejar de lado los rasgos fundamentales sobre los que se ha asentado el sistema y la práctica de la cooperación hasta ahora vigente: el binomio desarrollo-subdesarrollo –cuya necesaria superación no debe llevar a ignorar la existencia de problemas de redistribución global, así como la persistencia de desequilibrios entre el Norte y el Sur, sino a asumirlos desde un principio de responsabilidades globales–, y la asimetría característica de la cooperación oficial (Martínez, 2021). Una asimetría que posibilita que la toma de decisiones recaiga fundamentalmente en los donantes, al tiempo que son los socios de cooperación quienes experimentan las consecuencias de dichas decisiones.

Es este paradigma Norte-Sur, y su persistencia, uno de los elementos que impide evolucionar al actual modelo de cooperación, y que se convierte en una de las causas de su desbordamiento ante los cambios en las dinámicas y las estructuras de la sociedad internacional.

Esta cuestión está estrechamente vinculada con el debate teórico sobre la cooperación y la necesidad de avanzar hacia un marco de diálogo y articulación de la acción colectiva que posibilite la existencia de visiones distintas del desarrollo, pero todas ellas compatibles con un marco de convivencia global en el que los derechos de todas las personas y las condiciones de dignidad y bienestar puedan estar garantizadas, sin que ello suponga poner en riesgo la sostenibilidad ambiental y el equilibrio de los ecosistemas. Se trata, en definitiva, de situar la discusión y la construcción de una nueva cooperación para la convivencia global en un marco interpretativo que asume como legítima, frente al universalismo homogeneizador, la idea de “universal recíproco” que tan acertadamente propone la filósofa Marina Garcés (2017)⁶¹.

Y es, al mismo tiempo, una cuestión estrechamente relacionada con la construcción de un sistema de cooperación más democrático en el que las decisiones se desvinculen de la aportación financiera y se configuren a partir de un marco de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, en las que voces distintas tengan mayor peso y representatividad de la que actualmente poseen. Esta última cuestión se abordará más adelante.

61 La idea de *universal recíproco*, tal y como se entiende en este texto, es crítica para entender las posibilidades de construcción de un modelo de convivencia –un orden internacional y unas instituciones multinivel, modelos de relaciones sociales, y modelos de producción y consumo– que en lo local y lo global garantice la sostenibilidad de la vida desde el diálogo entre el universalismo y el pluriversalismo.

Integralidad de las políticas de cooperación

Las políticas de cooperación para el desarrollo han estado tradicionalmente compartimentadas al menos en dos sentidos. Por un lado, como resultado de una configuración de la política desde lógicas sectoriales o sectorializadas, es decir, concebida desde una lógica de “silos”, algo que por regla general afecta al conjunto de las políticas públicas (Subirats, 1989), pero que puede observarse de manera acentuada en unas políticas, las de cooperación para el desarrollo, que han tendido a la sectorialización.

Por otro lado, debido a un cierto ensimismamiento de la política de cooperación que se concreta en la falta de diálogo con otras políticas. Pareciera que la política de cooperación para el desarrollo no entrara en la misma matriz política que el resto de políticas, ya que en ocasiones ha tenido objetivos diferentes y hasta, a veces, contradictorios con otras políticas. Es decir, no ha habido una influencia de la mirada que aconsejaba, para lograr los propios objetivos de la cooperación para el desarrollo, desplegar el conjunto de las políticas de una manera coherente.

En un contexto en el que, a lo largo de décadas, la cooperación para el desarrollo se ha ido vaciando de contenido político, al menos en términos cooperativos⁶², ésta se encuentra en la necesidad de avanzar hacia una lógica integral frente a un desafío importante: el de jugar un papel de palanca política favorable a la toma de decisiones institucionales, y en la definición de políticas públicas que sitúen a la sostenibilidad de la vida en el centro. El desafío, además, es lograr que, en este sentido, los análisis y las decisiones se realicen desde una lógica transnacionalizada en una suerte de comospolitización de la política. De esta manera, entroncan claramente las ideas de universalidad –desarrollada en el apartado anterior– y de integralidad como dos grandes desafíos interdependientes para la cooperación internacional.

En relación a esta última cuestión, la de la integralidad, parece cierto que una cooperación con vocación de transformación del actual modelo de convivencia global se encuentra interpelada por una visión integral encarnada en el enfoque de coherencia de políticas. Es así en la medida que dicho modelo es el resultado de fuerzas, tendencias y dinámicas que, como se ha señalado, responden a dicha integralidad. Lo contrario podría significar, en buena medida, una renuncia a desplegar el potencial que la cooperación tiene para impulsar una acción colectiva integral.

Es relevante situar en perspectiva esta cuestión, especialmente al calor de las respuestas impulsadas en los últimos años en el seno del sistema oficial de ayuda y su desvinculación respecto a la coherencia de las políticas para el desarrollo y la consiguiente integralidad en el abordaje de los problemas y sus causas (Gutiérrez et al., 2017). Esta perspectiva es necesaria a la hora de interpretar las implicaciones de transformación del actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo que este enfoque encierra. Algo que, como plantea el propio Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, requiere de “medidas individuales y conjuntas para superar la compartimentación que obstaculiza las respuestas normativas más coherentes e integradas y adaptar las instituciones de cooperación para el desarrollo a todos los niveles” (ECOSOC, 2016, p. 25). Esta cuestión implica la asunción del planteamiento largamente demandado acerca de la necesidad de ir más allá de la AOD para avanzar en la mejora de la coherencia de las políticas.

Es este un asunto relevante y con influencia al menos en dos sentidos a tener en cuenta (Martínez, 2021). En primer lugar, señala cómo una interpretación amplia y transformadora de

62 Esta cuestión entronca en buena medida con el divorcio entre la teoría y la práctica, y que se ha evidenciado varias de las principales dinámicas y tendencias observadas en los últimos años, como aquellas que han derivado en la búsqueda de la eficacia desde planteamientos tecnocráticos, en la financiarización o la securitización.

la Agenda 2030, como ya se señaló, puede tener un efecto en la configuración, el diseño y el desarrollo de las políticas públicas situando la sostenibilidad de la vida desde una perspectiva integral en el centro.

En segundo lugar, al situar en una posición central a la integralidad de las políticas y acciones desde una perspectiva de sostenibilidad de la vida, y con ello a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), contribuye a fortalecer el papel de aquellos actores que en el sistema internacional de cooperación apuestan por esta mirada. En términos concretos, ello incide en el cuestionamiento de la centralidad del paradigma Norte-Sur representado por el CAD y la AOD, frente a otras concepciones y actores que abogan por la centralidad de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (Gutiérrez et al., 2017). Podría plantearse, en este sentido, que estas visiones implicarían orientar la mirada hacia actores más multilaterales y representativos de la diversa sociedad internacional.

Las implicaciones de este planteamiento son determinantes para avanzar hacia un nuevo ciclo histórico para la cooperación internacional, ya que la asunción de este enfoque supone para la cooperación, al menos potencialmente, un papel más determinante en la gobernanza global, en la medida que puede jugar un rol de “palanca política” en la construcción de un modelo de convivencia social más inclusivo y capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida (Martínez, 2021).

Lo cierto es que la democratización, y las propuestas de cambio en el foco y en el papel en la gobernanza del sistema de cooperación internacional, en la medida que además favorecen una mirada integral para las políticas y acciones a emprender, abren un nuevo espacio para la cooperación que le permite aspirar a nuevos horizontes de transformación: profundizar en su capacidad de responder a los problemas de la sociedad global, especialmente de las personas, colectivos y pueblos en mayor situación de vulnerabilidad, e incidir en la transformación del actual modelo de convivencia global.

En este sentido, y en relación con la contribución a la gobernanza global desde la idea de integralidad, es pertinente señalar la capacidad de la cooperación internacional y sus actores de contribuir no solo a una mayor coherencia en el despliegue de las políticas, sino también a una mayor relación y coherencia entre agendas e iniciativas internacionales favorables a dicha transformación del modelo de convivencia global.

Todas estas cuestiones evidencian las potencialidades de una renovada cooperación internacional para jugar un papel más decisivo en su contribución a la gobernanza global desde una perspectiva democrática, cooperativa y multinivel. Esta cuestión implicaría, como ya se ha señalado, ir más allá de las prácticas vinculadas con la AOD, lo que entronca con el siguiente subapartado.

Cooperación multinivel y multiactor

Asumir el papel de la cooperación internacional como un ámbito relevante para la acción colectiva en la articulación de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida, tal y como se ha planteado en estas páginas, exige avanzar hacia una composición más abierta, plural y heterogénea de los actores, las relaciones, las prácticas y los instrumentos de cooperación. Este avance remite a la necesidad de abordar una lógica multinivel en los procesos globales de toma de decisión, así como a asumir una lógica de corresponsabilidad entre actores.

El desafío es muy relevante, y también complejo, porque consiste en revisar procesos y mecanismos de definición estratégica, de relación y de actuación que han tendido a concentrar las decisiones en pocos actores, los más poderosos, y a diluir la rendición de cuentas. Esta marcada asimetría no solo ha afectado al carácter democrático de la actual cooperación para el desarrollo, sino que también ha limitado de manera significativa su capacidad transformadora.

Este planteamiento crítico sitúa a actores que tradicionalmente no han desempeñado un papel central en las relaciones internacionales y la agenda global de desarrollo –como los actores locales y la sociedad civil– en una posición de relevancia en la articulación de respuestas mancomunadas a los problemas globales (Zurbano et al., 2014). También señala la importancia de avanzar hacia un mayor peso de la acción multilateral en la cooperación, concebida esta desde una lógica multinivel en los procesos globales de toma de decisión.

Un elemento importante de este cuestionamiento es que la mirada sobre la participación de los actores no estatales debiera situarse más allá de la idea de complementariedad a las acciones de los actores estatales desde la que se ha abordado tradicionalmente el papel de los actores locales y regionales, y de la sociedad civil, en las políticas de cooperación, especialmente al calor de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Se sugiere plantear esta cuestión, por el contrario, en términos de corresponsabilidad entre actores, incorporando de esta manera al principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas las lógicas multinivel y multiactor.

Son muy diversas las implicaciones, y todas ellas profundas, de la responsabilidad de los actores locales frente a los asuntos globales y los problemas del desarrollo. Responsabilidades que introducen importantes desafíos, como su incorporación a los procesos globales de revisión del sistema y las políticas de cooperación (lo que también implica la propia revisión de la cooperación subestatal o descentralizada); la importancia de incorporar también en los ámbitos subestatales la coherencia de políticas para el desarrollo; y la asunción, desde lo local, de un papel activo en la gobernanza global que exige una actuación de carácter normativo en ámbitos que van más allá de lo que alcanzan sus competencias políticas y administrativas.

Junto al papel de los actores locales y regionales es destacable también, como se ha señalado, la participación de la sociedad civil en el proceso de seguimiento y revisión de la cooperación internacional dada su labor de incidencia, vigilancia, implementación y facilitación para el intercambio de conocimiento, cuestión que apunta a un rol de naturaleza política, en coherencia con un enfoque más integral y político de la cooperación como el que demandan la complejidad, urgencia y gravedad de los problemas a enfrentar.

Este reconocimiento entronca con la necesidad de articular una acción colectiva con capacidad de transformar el modelo de convivencia global y las asimetrías de poder en las que este se asienta. Así pues, si la sociedad civil global ha avanzado en su capacidad de articulación y dinamización de la participación social y en su influencia en la toma de decisiones políticas, esta sigue afrontando el reto de conquistar espacios de participación en los procesos de toma de decisiones de carácter global, contribuyendo así a avanzar en la transnacionalización democrática. De igual forma, se sitúa ante el desafío de aumentar su capacidad de construir el marco de interpretación de la realidad transnacionalizada. Emergen así dos de los grandes desafíos a los que se enfrenta la sociedad civil global para construir espacios de gobernanza global cosmopolita, democrática y multinivel para los que el sistema de cooperación internacional puede ser una palanca importante. Se trata de retos que implican el reconocimiento del papel de la sociedad civil no solo desde una perspectiva implementadora de la cooperación, o en calidad de receptora de esta, sino a partir de un rol también vinculado a la vigilancia, la supervisión y el conocimiento.

Entender a estos actores como parte fundamental del sistema de cooperación internacional fortalece al mismo al hacerlo más democrático y eficaz en su capacidad de contribuir a la transferencia redistributiva de recursos y capacidades, es decir, a la reducción de las asimetrías globales, así como a la gobernanza global. Esta apertura a una naturaleza multinivel y multiactor constituye además un elemento fundamental para la transformación de la cooperación en la medida que significa una ampliación de sus prácticas y relaciones. Es esta una cuestión de enorme relevancia para ampliar la propia cultura de la cooperación para la articulación de nuevas redes de colaboración, para el aprendizaje mutuo entre actores locales a partir de procesos diversos, así como para compartir experiencias y favorecer el apoyo mutuo desde el respeto y la diferencia. Todo ello se torna fundamental para el impulso que una cooperación para la convivencia global puede jugar en la construcción de un paradigma cooperativo en un momento como el actual, en el que parecen imponerse, de manera muy extendida, visiones competitivas basadas en el nacionalismo metodológico, la exclusión y la negación de derechos precisamente cuando el mundo afronta graves problemas que demandan una acción colectiva de carácter inclusivo.

Sin embargo, la mera presencia de nuevos actores en el sistema de cooperación internacional en atención a la lógica multinivel y multiactor que demandan los desafíos globales no garantiza por sí sola su renovación. Es necesario que dicha presencia dé lugar a nuevas visiones, modelos y prácticas de cooperación que contribuyan a la ampliación, fortalecimiento y transformación del sistema. Se trata de una cuestión que exige la democratización del sistema de cooperación internacional, lo que afecta tanto a la revisión de las responsabilidades globales en la redistribución, como a la consideración de aspectos democratizadores de aquella. A plantear estas cuestiones se dedican los últimos subapartados con los que se cierra este texto.

Necesidad de nuevos mecanismos de financiación y redistribución globales

Una cooperación para la convivencia global no puede plantearse al margen de los importantes problemas distributivos existentes hoy en día tanto en el ámbito interno de cada país, como a escala internacional. De hecho, el aumento de las desigualdades en el acceso a los medios y los recursos imprescindibles para una vida digna (desde el empleo y la renta, hasta el agua y el aire, pasando por los medicamentos y las vacunas frente a las pandemias) se ha convertido en una de las señas de identidad de nuestro tiempo, cuestionando la justicia y la equidad, y amenazando la estabilidad y la paz de nuestras sociedades. Desde esa perspectiva la redistribución de la riqueza y de los recursos constituye uno de los grandes retos de la acción colectiva global que reclamamos.

Ahora bien, una acción redistributiva tanto a escala local como global no puede hacerse desde la voluntariedad, al margen de mecanismos obligatorios. Esto, que a escala interna está ampliamente admitido –al menos en el plano teórico– dando lugar a sistemas impositivos con mayor o menor grado de progresividad, dista mucho de ser asumido en el plano internacional. En efecto, la cooperación para el desarrollo que ha venido funcionando durante los últimos 70 años descansa en la discrecionalidad y los intereses cambiantes de los donantes (Martínez, 2021), al margen de consideraciones que afecten a la obligatoriedad de los esfuerzos financieros en el marco de acuerdos multilaterales. Más allá de la orientación y la eficacia de la AOD, lo cierto es que los montos de la misma han venido descansando en “recomendaciones”, seguidas con mayor o menor diligencia por los distintos gobiernos.

De acuerdo a estas consideraciones, entendemos que una acción colectiva global de carácter solidario debe sustentarse en un marco de financiación, asumido de manera vinculante y obligatoria, orientado al logro de dos objetivos principales: por una lado, una redistribución justa de los recursos que permita a los países menos favorecidos el impulso de políticas tendentes

a incrementar el bienestar de sus habitantes; y, por otra parte, una provisión justa y sostenible de bienes públicos globales, evitando su destrucción o el acaparamiento de los mismos por los gobiernos y las élites de los países económicamente más fuertes. Y todo ello pasa, necesariamente, por el impulso y la consecución de avances significativos en el ámbito de la cooperación fiscal internacional.

La primera de estas dos cuestiones, la posibilidad de que los gobiernos locales de muchos países cuenten con recursos suficientes, se encuentra sumamente limitada por las prácticas fraudulentas de personas y, sobre todo, de grandes empresas transnacionales, que utilizan su posición para la evasión fiscal y/o el lavado de dinero, con la complicidad objetiva de muchos gobiernos que eluden sus responsabilidades a la hora de controlar dichos flujos financieros o de impedir el funcionamiento de los paraísos fiscales. En este marco, el creciente poder e influencia de las empresas transnacionales (ETN), unido a la pugna entre países para atraer la inversión, ha reducido, desde 1990, el gravamen sobre las rentas corporativas a la mitad (Fitzgerald, 2018). Todo ello ha llevado a que las propias NNUU hayan reclamado a la comunidad internacional el establecimiento de mecanismos efectivos para combatir la evasión fiscal, el lavado de dinero y los flujos financieros ilícitos para lograr que los países más desfavorecidos –aunque no solo ellos– puedan movilizar mejor sus propios recursos.

De acuerdo con los datos de Tax Justice Network, cada año se pierden en el mundo más de 400.000 millones de dólares en impuestos. De ellos, casi 250.000 se pierden porque las empresas transnacionales transfieren sus ganancias a paraísos fiscales a fin de ocultar los beneficios que realmente obtuvieron en los países en los que operan (Tax Justice Network, 2020). Y, si bien es cierto que los países ricos pierden, en términos absolutos, mayor cantidad de ingresos que los países pobres por esta cuestión, son los más desfavorecidos los que resultan más perjudicados en términos relativos ya que, en ellos, dichos impuestos representan una importante fuente de ingresos, dada la menor significación de otras figuras impositivas, como el impuesto sobre la renta, que tienen mayor relevancia en los países más ricos. Por ello, para dichos países, la evasión fiscal protagonizada por las grandes empresas es una auténtica sangría que les impide contar con recursos suficientes para afrontar sus propias necesidades.

La segunda cuestión de las mencionadas es la necesidad de contar con una fuente de financiación estable, justa y permanente para la provisión equitativa de bienes públicos globales. El mundo se enfrenta hoy en día a una gran cantidad de desafíos, como el cambio climático, la escasez de agua o de alimentos, las pandemias, la pérdida de biodiversidad, la volatilidad financiera, y un largo etcétera de asuntos que poseen todos o algunos de los atributos que caracterizan a un bien público global. Los bienes públicos globales son bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o que pueden afectar a todos, en cualquier lugar (Kaul y Blondin, 2015). En este contexto, los Estados generan externalidades transfronterizas que perjudican a terceros y contribuyen a agravar los problemas globales.

Una característica fundamental de la problemática asociada a los bienes públicos globales es que el mercado, o los mercados, no pueden garantizar una adecuada y suficiente provisión de los mismos. Pero, a su vez, los Estados, atrapados en un anticuado concepto de soberanía, funcionan muchas veces de espaldas a la cooperación internacional sobre estos temas, logrando con ello un efecto contrario a la pretendida defensa de sus intereses, y debilitando a la postre su capacidad de formulación de políticas relacionadas con las amenazas transnacionales. Por ello, como señalan Kaul y Blondin, se hace preciso avanzar hacia una nueva gobernanza, basada en la idea de “soberanía inteligente”, esto es en reconocer que un solo país, cualquiera sea su poderío económico o militar, no puede resolver unilateralmente los desafíos globales actuales. Y, a la vez, dicha gobernanza debe descansar en un marco de financiación adecuado, de carácter vinculante y cooperativo.

Ahora bien, todo ello requiere tener en cuenta una serie de requisitos, entre los cuales cabe destacar la necesidad de un planteamiento justo en la manera de enfocar los necesarios procesos –incluida la cuestión de la financiación– de provisión de dichos bienes públicos, dada la gran cantidad de disparidades existentes en el mundo. Por ello, todas las partes han de tener la posibilidad de participar en los temas que les afectan, respetándose la representatividad de todos ellos, sin distinciones. Este criterio de justicia se encuentra estrechamente vinculado al principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, que a su vez deben ser de carácter vinculante. Dicho principio implica que todos los países y actores de la sociedad internacional tienen responsabilidades en los problemas globales y, en consecuencia, solo una acción colectiva basada en estas responsabilidades puede ofrecer soluciones acordes a la naturaleza y dimensión de los mismos. Ahora bien, las responsabilidades particulares en esta respuesta dependen del grado de contribución a la generación de los problemas, y de las capacidades para contribuir a esas respuestas de los diferentes países y actores de la sociedad internacional.

A lo largo de los últimos años se han planteado numerosas propuestas en el plano de la cooperación fiscal internacional. Entre ellas caben señalar las medidas orientadas a impedir la opacidad y facilitar la transparencia, como la creación de un registro mundial de títulos financieros (Zucman, 2013); aquellas orientadas a impedir las prácticas fraudulentas de las empresas transnacionales, mediante la puesta en marcha de un impuesto capaz de gravar sus ganancias globales de manera unitaria, y no como ahora país por país (NNUU, 2011)⁶³; o las encaminadas a establecer impuestos de carácter internacional, como la tasa sobre transacciones financieras y otras... En cualquier caso, no es el propósito de un trabajo como éste dar cuenta detallada de estas iniciativas⁶⁴. A los efectos que aquí nos proponemos, nuestro objetivo es mucho más simple: subrayar la idea de que el avance hacia una acción colectiva global en favor de un orden mundial alternativo, más justo y estable, no puede plantearse sin superar la lógica discrecional del actual sistema basado en la AOD, siendo imprescindible dar pasos significativos hacia una auténtica cooperación fiscal internacional, acorde con el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas⁶⁵.

Ampliación y democratización de la cooperación, más allá del actual sistema de cooperación al desarrollo

Como ya se ha mencionado, diferentes elementos han venido limitando la capacidad transformadora de la cooperación internacional, afectando negativamente a sus posibilidades de adaptarse a una realidad que cambia de manera rápida y profunda. Muchos de estos elementos limitantes derivan de la propia naturaleza de la cooperación –su carácter voluntario, desregulado y discrecional– y afectan a su carácter democrático.

Es esta naturaleza, y la institucionalización del sistema de ayuda en un marco que ha descansado sobre el CAD, la que explica que las relaciones de poder en el seno del mismo apenas se

63 Ello no supone que dichas empresas dejen de presentar en cada país su información contable de manera transparente, de modo que los gobiernos y la ciudadanía tuvieran acceso a la misma.

64 En el momento de redacción de este documento se está promoviendo un impuesto mínimo del 15 % a las empresas transnacionales en el marco del G-7. Más allá de que este foro sea el apropiado para avanzar en cuestiones de gobernanza global, o de tratarse de un paso modesto, esto parece indicar un cambio de tendencia en estas cuestiones. Para un mejor conocimiento de iniciativas y propuestas sobre fiscalidad internacional puede consultarse www.taxjustice.net.

65 De forma análoga a la fiscalidad, una cooperación internacional efectiva debería incidir también en cuestiones financieras como las relacionadas con la deuda externa, u otras derivadas del comercio internacional y su funcionamiento.

hayan modificado, consolidándose así un sistema de cooperación vertical basado en relaciones asimétricas.

La definición de horizontes de transformación renovados en un contexto global de profundos cambios exige transformaciones en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que, necesariamente, deben trastocar su propia naturaleza. Cambios que pasan por la construcción de un sistema de cooperación internacional más abierto, más inclusivo y en consecuencia también más complejo –en el sentido de poder responder a la complejidad de la realidad–, y por ello capaz de orientar la acción colectiva y multinivel hacia objetivos compartidos. Un sistema de cooperación a través del que los diferentes países, así como el resto de actores de la sociedad global, asuman sus responsabilidades frente a los problemas globales (Martínez, 2021).

Este planteamiento reclama un sistema de cooperación más democrático respecto a la toma de decisiones y asunción de responsabilidades frente a los resultados, y también más equitativo en cuanto a la aportación de recursos y capacidades a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Un sistema de cooperación, asimismo, más amplio, más comprensivo y que pertenezca a todos los países, en contraposición al actual sistema que gravita en torno a la AOD y los socios del CAD, que habría pasado de ser la clave de bóveda a actuar, en palabras de Severino y Ray, como una “cáscara de nuez” que impide su apertura y renovación (2009). Un sistema de cooperación, en definitiva, basado en relaciones más horizontales y cooperativas, y más orientado a la búsqueda de respuestas estructurales frente a los problemas globales, lo que lo aleja de la visión más tradicional de la cooperación, entendida esta como un trasvase de recursos y capacidades y muy pegada a la AOD y las directrices del CAD (Martínez, 2021).

Situar a la cooperación en un espacio más democrático, y a partir de prácticas que vayan más allá de la ayuda, son aspiraciones presentes desde hace tiempo en muy diversos actores del actual sistema de cooperación para el desarrollo. Han sido reclamados por voces distintas que cobran fuerza en la actualidad como resultado de un momento histórico y de un contexto global de cambios en el que los países de la OCDE han visto socavado su liderazgo en términos de política pública global (Severino y Ray, 2009). La actual crisis sanitaria no es más que una evidencia, la más reciente, de la necesidad de la ampliación del sistema de cooperación internacional. No obstante, otras crisis y otros problemas, aun presentes, llevan tiempo señalándolo.

Así, la revisión de la cooperación para el desarrollo en el escenario internacional supone un cambio que ya ha visto algunos avances significativos al calor del “proceso post-2015” y la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como es la constitución de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a través del número 17 de los ODS (lo que afecta de manera directa, y en términos de desplazamiento, al papel del Global Partnership), y la emergencia del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) como actor relevante y cada vez con más peso en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (Martínez, 2021).

Se observa así un proceso de apertura de un sistema internacional de ayuda liderado a lo largo de décadas por el CAD, hacia un entramado más amplio y complejo en el que pareciera que el CAD va perdiendo centralidad a favor del FCD del ECOSOC. Frente a los complejos desafíos que afronta la cooperación internacional, pareciera que éste constituye un espacio más democrático y mejor situado para albergar las voces de los diferentes países y actores de la sociedad internacional, independientemente del lugar que ocupen en el sistema de cooperación.

Pareciera por lo tanto este desplazamiento del foco en términos de poder y legitimidad en el sistema de cooperación internacional un paso para articular respuestas cooperativas ante problemas cada vez más complejos que exigen una acción colectiva, unas reglas y unas relaciones más complejas, pero también más democráticas y representativas. Solo a través de una institucionalidad más representativa y democrática se podrán abordar los procesos de negociación y los acuerdos que hagan del sistema y las políticas de cooperación una verdadera contribución frente a los problemas globales. De hecho, ya se ha señalado cómo la arquitectura actual del sistema de ayuda es un límite para su evolución y su adaptación a los desafíos que genera un contexto en profundo proceso de cambio.

Pero los cambios para la democratización del sistema de cooperación internacional no pueden circunscribirse al ámbito formal y procedimental. Son necesarios también cambios de carácter sustantivo. Uno de los aspectos más relevantes en este sentido es, como ya ha sido mencionado, la vinculación explícita de la política de cooperación con la necesaria coherencia de políticas y con el abordaje de cuestiones sistémicas. Son precisamente dos cuestiones novedosas por las que tanto la eficacia como la legitimidad del sistema oficial de ayuda al desarrollo han sido seriamente cuestionadas (Unceta y Gutiérrez, 2018). Estos elementos, la incorporación de otras políticas distintas a la AOD y la cuestión de elementos sistémicos y relacionados con la gobernanza entre los objetivos y condicionantes de la cooperación internacional, constituyen un elemento importante de renovación y crítica de la mirada desde la que tradicionalmente se ha configurado la ayuda. Son elementos, además, de gran utilidad para abordar la revisión de la naturaleza de la ayuda y la cooperación internacional (Martínez, 2021).

En definitiva, los desafíos a los que se enfrenta el necesario proceso de cambio del sistema, las políticas y las prácticas de cooperación internacional son numerosos y de un profundo calado. Un abordaje adecuado de todos ellos podrá situar a la cooperación en un lugar más favorable para explorar nuevos horizontes relacionados tanto con la respuesta a los problemas de la sociedad como con la transformación del modelo de convivencia global en el que estos se generan.

Así pues, si la cooperación internacional aspira a una mayor apertura y democratización, y a superar su crisis de legitimidad y conquistar un mayor reconocimiento social y político en tanto que vía de acción para la respuesta a los problemas globales, parece importante abordar en profundidad el debate sobre sus propósitos, una vez que el desarrollo parece haber agotado su vigencia como sustrato fundamental de la práctica de la cooperación (Unceta, 2013). No se trata, en consecuencia, de articular un debate para plantear un acuerdo en torno a un único modelo de desarrollo para ser señalado como el adecuado o el válido a través de un consenso internacional. Por el contrario, lo que aquí se propone es avanzar en un diálogo que permita superar la noción de desarrollo como referente para la cooperación internacional desde visiones diversas, abriendo el debate a distintas propuestas que defiendan caminos propios para construir el bienestar humano, al tiempo que reconoce los límites políticos, económicos y ambientales que las diferentes nociones de desarrollo en disputa conllevan para la articulación de un modelo de convivencia global que garantice la sostenibilidad de la vida de manera inclusiva (Unceta, 2013; Martínez, 2021).

En la conjugación de esta defensa de los caminos propios con la necesidad de articular marcos de acción colectiva, integral y coherente reside una clave importante para lograr, desde una perspectiva global, un marco de convivencia que en lo local y lo global garantice unos estándares de dignidad y bienestar material, el cumplimiento de los derechos humanos, y formas de organización social y económica que garanticen una relación armónica con la naturaleza, poniendo así en el centro la sostenibilidad de la vida (Martínez, 2021).

Crisis del desarrollo e identidad de la cooperación

A lo largo de las páginas y apartados anteriores hemos ido planteando la manera en que, tanto la evolución teórica de la noción de desarrollo, como los cambios operados en la realidad –la evolución de lo que hemos llamado “problemas del desarrollo”– han ido modulando la cooperación y afectando a la identidad de la misma.

Llegados a este punto, y razonando en términos conclusivos, toca preguntarse sobre la naturaleza actual de la cooperación y responder de alguna manera a la pregunta suscitada al comienzo de este trabajo: ¿tiene sentido continuar hablando de cooperación *para el desarrollo*, cuando esta última noción está sujeta a interpretaciones múltiples y controvertidas?

Como hemos podido observar, las preocupaciones que dieron origen a lo que hemos denominado Estudios de desarrollo han ido transformándose a lo largo de las últimas décadas. Ello ha dado lugar a una dilución o desdibujamiento del perímetro de los problemas sobre el que inicialmente se había construido la teoría del desarrollo, que se ha traducido tanto en el ámbito sectorial como en el geográfico. Por un lado, el estudio de la problemática del desarrollo se ha desplazado desde una tipología determinada de países hacia una problemática universal, que afecta a todo tipo de territorios y también a cuestiones de carácter global. Y, por otra parte, se ha ampliado desde unos problemas y unas disciplinas específicas, hacia una multidimensionalidad de elementos que conforman un nuevo contorno.

Atendiendo a estas observaciones resulta problemático seguir identificando la cooperación con la búsqueda del desarrollo y, más aún, con la búsqueda del desarrollo de determinados países. Como mínimo habría que trabajar sobre una noción de cooperación orientada a propiciar ese desarrollo multidimensional y universal que se plantea. Por ejemplo, plantear una noción de cooperación orientada al Desarrollo Humano y la Sostenibilidad. O a la consecución de la Agenda Internacional del Desarrollo y los ODS.

Sin embargo, la ruptura del perímetro inicial de la problemática del desarrollo no es, como se ha visto a lo largo de este texto, la única controversia que se plantea sobre este concepto. En efecto, otras voces y aproximaciones apuestan, no por una ampliación del concepto o una revisión del mismo, sino por su definitivo abandono, por entender que constituye una propuesta uniformizadora y generadora de nuevos problemas. Se trata de planteamientos con cierta influencia en algunos ámbitos académicos y sociales que, si bien son ambiguos, o recelosos, en lo referido a la acción colectiva global, mantienen posiciones críticas respecto al actual modelo de convivencia global.

En estas circunstancias, creemos que existen suficientes motivaciones para plantear la superación de la noción de desarrollo como fundamento de la acción colectiva global, proponiendo una nueva referencia para la cooperación centrada en la búsqueda de la convivencia global. Una convivencia, o un modelo de convivencia, que, basado en los anteriormente citados *universales recíprocos*, permita la coexistencia y la compatibilidad de diferentes formas de organizar la vida económica y social en base a la diversidad de valores, experiencias y saberes existentes en unos y otros territorios.

Se trataría pues de plantear una aproximación parcialmente distinta a la idea de la cooperación, de manera que el objetivo de la convivencia global, y no tanto un modelo de desarrollo concreto, sea la referencia de la acción colectiva global. Se trataría, en definitiva, de transitar desde la actual noción de cooperación para el desarrollo hacia una cooperación para la convivencia global más acorde con los retos del momento.

8. Referencias

- ACOSTA, Alberto (2015): "El fantasma del crecimiento". Prólogo en UNCETA, Koldo: *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo y postdesarrollo*, Ed. Mar Dulce, Buenos Aires.
- ALONSO, José Antonio (2005): "Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 72, 17-39.
- ALONSO, José Antonio (2012): "Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo". *Desafíos de los Estudios de Desarrollo. Actas del I Congreso de Estudios de Desarrollo*, Santander.
- ALONSO, José Antonio (2013): "Algunas consideraciones sobre la Agenda post-2015", *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición? Dossiers EsF*, 11, 29-34.
- ALONSO, José Antonio y Paul MOSLEY (eds.) (1999): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Ed. Cívitas, Madrid.
- ALONSO, José Antonio y Valpy FITZGERALD (eds.) (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia de políticas de los donantes*. La Catarata, Madrid.
- ALONSO, José Antonio y José Antonio OCAMPO (eds.) (2011): *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- ALONSO, José Antonio, Pablo AGUIRRE y Guillermo SANTANDER (2020): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo*, La Catarata, Madrid.
- ALONSO, José Antonio y José Antonio SANAHUJA (2006): "Un mundo en transformación: Repensar la agenda de desarrollo". *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*. Barcelona, Intermón Oxfam.
- ÁLVAREZ, Yesica (2018): *Postdesarrollo, Pluralismo Jurídico y Derechos Territoriales Indígenas*. Tesis Doctoral, Instituto Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.
- AMIN, Samir (1974): *El Desarrollo Desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*, Ed. Fontanella, Barcelona.
- AMIN, Samir (1990): *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*, Zed Books, London.
- ARELLANO, Javier (2008): "Capital social ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 36, UPV/EHU, Bilbao.
- ARIAS, Manuel (2018): *Antropoceno. La política en la era humana*. Barcelona, Taurus.
- ASHOFF, Guido (2005): "Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", en *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*, German Development Institute, Bonn.
- BHAGWATI, Jagdish (2010): "Hora de reflexionar", *Finanzas & Desarrollo*, 47 (3), 14-16.
- BALASSA, Bela (1981): *The Newly Industrialising Countries in the World Economy*, Pergamon Press, Oxford.

- BARAN, Paul (1959): *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BARRAT BROWN, Michael (1998): *Comercio justo, comercio injusto: hacia una nueva cooperación internacional*, Icaria Editorial, Barcelona.
- BARRY, Frank, Michael KING y Alan MATTHEWS (2010): "Policy Coherence for Development: Five Challenges", *Irish Studies in International Affairs*, 21, 207-223.
- BAUER, Peter (1971): *Dissent on Development Studies and Debates in Development Economics*, Weidendeld & Nicolson, Londres.
- BECK, Ulrich (2002): *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- BELDA-MIQUEL, Sergio, Alejandra BONI y María Fernanda SAÑUDO (2016): *Hacia una cooperación internacional transformadora*. Barcelona, Icaria.
- BOSERUP, Esther (1970): *The woman's role in economic development*, George Allen and Unwin, London.
- BURNSIDE, Craig y David DOLLAR (2000): "Aid, Policies, and Growth", *The American Economic Review*, 90 (4), 847-868.
- BUSTELO, Pablo (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.
- CARRASCO, Cristina (2009): "Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 108, 45-54.
- CASSEN, Robert (1994): *Does Aid Work?* Oxford, Clarendon Press.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1986): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- COORDINADORA DE ONGD-ESPAÑA (2009): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Madrid, Publicaciones Coordinadora.
- COPSEY, Nathaniel y Carolyn ROWE (2012): *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*, Unión Europea.
- CHENERY, Hollis et al. (1976): *Redistribución con crecimiento*. Tecnos. Madrid.
- DANECKI, Jan (1993): *Insights into development. Reconsidering the idea of progress*, University of Warsaw, Institute of social policy.
- DOMÍNGUEZ, Rafael y Simone LUCATELLO (2018): "Introducción: historizando y descolonizando la cooperación para el desarrollo", *Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120, 7-27.
- DOS SANTOS, Theotonio (1978): *Imperialismo y Dependencia*. ERA. México.
- EASTERLY, William (2008): *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- EASTERLY, William (2009): "How the Millenium Goals are Unfair to Africa", *World Development*, 37 (1), 26-35.
- ESCOBAR, Arturo (1995): *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- ESTEVA, Gustavo y Madhu Suri PRAKASH (1999): *Grassroots Postmodernism*, Zed Books, London.

- FITZGERALD, Valpy (2018): *Realidad y límites de la fiscalidad internacional: ideas, actores, y políticas*, XVI Jornadas de Economía Crítica, León.
- FORO SOBRE LA EFICACIA DEL DESARROLLO DE LAS OSC (2010): *Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo*. Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC.
- FRANK, André Gunder (1971): *El desarrollo del subdesarrollo*, Anagrama, Barcelona.
- FUKUDA-PARR, Sakiko y Joshua GREENSTEIN (2011): "Accountability and MDGs: Methodology for measuring government performance for global goals", *Working papers 1110*, UNICEF.
- FURTADO, Celso (1974): *Dialéctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GARCÉS, Marina (2017): *Nueva ilustración radical*, Anagrama, Barcelona.
- GAUTTIER, Pascal (2004): "Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union", *European Law Journal*, 10, 23-41.
- GIDDENS, Anthony (2002): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid.
- GILL, Stephen (2020): "Gobernanza global: 'cómo era, es y debería ser'. Una reflexión crítica", *Foro Internacional (FI)* nº 4, cuad.242, 1261-1293.
- GLOUD, Jeremy. (2019): "Ayuda al Desarrollo", en KOTHARI, Ashish et al.: *Pluriverso, un diccionario del postdesarrollo*, Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- GUDYNAS, Eduardo (2014): "El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa", en DELGADO, Gian Carlo (coord.): *Buena Vida, Buen Vivir, imaginarios colectivos para el bien común de la humanidad*, CEIICH-UNAM, México, 61-95.
- GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge e Ignacio MARTÍNEZ (2020): "Los límites de la Ayuda Oficial al Desarrollo y sus debates: pobreza y desigualdad", en ENRÍQUEZ, José María et al.: *Progreso y bienestar: de las ideas sobre el progreso social a las políticas públicas de bienestar (y su declive)*, Universidad de Valladolid, 15-24.
- GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge, Natalia MILLÁN e Ignacio Martínez (2017): "Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6 (1), 26-49.
- GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge y Koldo UNCETA (2015): "Compatibilidad o conflicto entre objetivos sociales y financieros de las microfinanzas: debates teóricos y evidencia empírica", *Innovar*, 25, 103-119.
- GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge, Unai VILLENA y Eduardo MALAGÓN (2012): "¿ Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del país Vasco", *Revista de Economía Crítica*, 14, 37-62.
- HABERMAS, Jürgen (2000): *La constelación posnacional: Ensayos políticos*, Barcelona, Paidós.
- HAMILTON, Clive (2003): *Growth Fetish*, Allen & Unwin, Sidney.
- HAN, Byung-Chul (2018): *La expulsión de lo distinto*. Herder. Barcelona.
- HARROD, Roy (1948): *Towards a Dynamic Economics*, MacMillan, Londres.
- HAWKINS, Edward K. (1970): *The principles of Development Aid*, Penguin Books. Harmondsworth, Middlesex.

- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HERRERA, Andrés Fernando y GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge (2021): “Concepto y medición del Desarrollo Humano Sostenible: un camino complejo”, *Otras formas de medir (y entender) el “desarrollo”*, *Dossieres EsF*, 41, 24-28.
- HERRERO, Yayo (2011): “Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas”. *Revista de Economía Crítica* nº13, 30-54.
- HICKEL, Jason (2020): “The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the Anthropocene”, *Ecological Economics*, 167.
- HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis et al., (2019): “Los objetivos del Buen Vivir. Una propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 8 (1), 6-57.
- HIRSCH, Fred (1977): *Social Limits to Growth*, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958): *The strategy of economic development*, Yale University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1980): “Auge u ocaso de la teoría económica del desarrollo”, *El Trimestre Económico*, 47, 188, 1055-1077.
- HOEBINK, Paul (2003): “La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo”, en ALONSO, José Antonio y Valpy FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 181-211.
- HOFFMEISTER, Frank (2008): “InterPillar coherence in the European Union’s civilian crisis management”, en BLOCKMANS, Steven, *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 157-180.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, La Catarata – IUDC, Madrid.
- KAUL, Inge y Donald BLONDIN (2015): “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, en OCAMPO, José Antonio: *Gobernanza global y desarrollo*, Siglo XXI ed. Buenos Aires, 71-114.
- LABAIEN, Irati (2014): *La cooperación al desarrollo de las Comunidades autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*, Tesis doctoral UPV/EHU.
- LAL, Deepak (1983): *The Poverty of ‘Development Economics*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- LEWIS, Arthur (1954): “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School*, 28 (2), 139–191.
- LENIN, Vladimir Ilich. (1974): *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Ariel, Barcelona. Primera edición rusa, 1899.
- MAESTRO, Irene y Javier MARTÍNEZ PEINADO (2012): “La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global”, *Estudios de Economía Aplicada*, 30 (3), 811-835.
- MARTÍNEZ, Ignacio (2021): *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ, Ignacio y José Antonio SANAHUJA (2009): *La agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 38. Madrid.

- MARTÍNEZ, María José e Idoe ZABALA (2010): "Economic crisis, gender repercussions, and Official Development Aid", en *Current Research Series*, nº 3. CBS, University of Nevada, Reno, 75-92.
- MARTÍNEZ, María José e Idoe ZABALA (2014): "La Reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post 2015, retos, propuestas y realidades", *Revista de Economía Mundial*, 36, 71-93.
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo e Ignacio MARTÍNEZ (2016): "La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?", *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, 33, 73-102.
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo (2005): *Objetivos del milenio: ¿se puede acabar con la pobreza?* Madrid, PPC.
- MAX-NEEF, Manfred (1994): *Desarrollo a escala Humana*, Nordan-Icaria, Barcelona.
- MEADOWS, Donella et al. (1972): *Los límites del crecimiento*, FCE, México.
- MELLO, Fatima (2017): "Desafíos de un Foro Social Mundial debilitado", *Nueva Sociedad*, 271, 150-158.
- MILANOVIĆ, Branco (2020): *Capitalismo, nada más*, Taurus.
- MILLÁN, Natalia (2012): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España*, Tesis doctoral UCM.
- MISHAN, Edward J. (1989): *Los costes del desarrollo económico*, Oikos-Tau, Barcelona.
- MORAWETZ, David (1979): *25 años de desarrollo económico*, Tecnos, Madrid.
- MYRDAL, Gunnar (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth, London.
- NACIONES UNIDAS (2007): *United Nations Development Agenda: Development for All: Goals, Commitments and Strategies Agreed at the United Nations World Conferences and Summits Since 1990*. United Nations Publications.
- NACIONES UNIDAS (2011): *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*, NNUU, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, United Nations Publications.
- NURSKE, Ragnar (1953): *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Basil Blackwell, Oxford.
- NUSSBAUM, Martha y Amartya SEN, (eds.) (1993): *The quality of life*. Clarendon Press.
- OCAMPO, José Antonio (2001): "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 74.
- OCAMPO, José Antonio (2015): *Gobernanza global y desarrollo*, Siglo XXI ed., Buenos Aires.
- OJEDA, Tahina (2016): *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, La Catarata.
- OLIVIÉ, Iliana y Alicia SORROZA (2006): *Más allá de la Ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Real Instituto Elcano, Ariel.
- PAYNE, Anthony y Nicola PHILLIPS (2011): *Desarrollo*, Alianza, Madrid.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002): "La vinculación ayuda humanitaria – cooperación al desarrollo", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 33, UPV/EHU, Bilbao.

- PÉREZ DE MENDIGUREN, Juan Carlos, Enekoitz ETXEZARRETA y Luis GURIDI (2009): "Economía Social, Empresa Social y Economía Solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate", *Papeles de Economía Solidaria REAS*, N° 1.
- PERROUX, François (1984): *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Serbal, Barcelona.
- PICCIOTTO, Robert (2005): "The evaluation of policy coherence for development", *Evaluation*, 11(3), 311–330.
- PRATS, Fernando, Yayo HERRERO y Alicia TORREGO (2016): *La gran encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*, Libros en Acción, Madrid.
- PREBISCH, Raul (1950): *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago de Chile.
- RAHNEMA, Majid y Victoria BAWTREE (1997): *The Post-Development Reader*, Zed Books, London.
- RAMIÓ, Carles y Miquel SALVADOR (2005): *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Bellaterra-CIDOB, Barcelona.
- RENDUELES, César (2017): "De la regresión global a los movimientos postcapitalistas", en VV. AA.: *El gran retroceso*, Seix Barral, Barcelona.
- RIST, Gilbert (1996): *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Politiques, Paris.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1943): "The Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, 53.
- ROSTOW, Walt Whitman (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press.
- RUÍZ-GIMÉNEZ, Itziar (2020): "Algunas reflexiones teóricas sobre la relevancia actual de las Naciones Unidas". *Revista Española de Derecho Internacional* Vol72/2, 331-339.
- SANAHUJA, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", *Anuario CEIPAZ*, 1, 71-102.
- SANAHUJA, José Antonio (2013): "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", *Anuario CEIPAZ, 2013-2014*, 61-100.
- SÁNCHEZ-PARGA, José (2006): "¿Qué cooperación internacional para qué desarrollo? Un paradigma neocolonial", *III Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo*. Madrid
- SANTANDER, Guillermo (2016): *La cooperación sur-sur: Entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1944): *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE. México, Edición original Verlag Dunker & Humbolt, Munich 1911.
- SCITOVSKI, Tibor (1976): *The Joyless Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- 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*, 167.

- SIANES, Antonio y M^a Luz ORTEGA (2014): “Una apuesta global por la coherencia de políticas para el desarrollo. Sí, pero... ¿qué políticas?”, *Revista de Economía Mundial*, 36, 121-152.
- SOGGE, David (1998): *Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- SÖRENSEN, Jens S. (2010). *Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives*, London, Palgrave Macmillan.
- SOTILLO, Jose Angel (2011): *El sistema de cooperación para el desarrollo*, La Catarata – IUDC, Madrid.
- STIGLITZ, Joseph, Amartya SEN y Jean Paul FITOUSSI (2008): *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*.
- STREETEN, Paul et al. (1981): *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Development Countries*, Oxford University Press.
- SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- SUNKEL, Oswaldo y Pedro PAZ (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI ed., México.
- SURASKY, Javier (2013): “La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial”, *XXVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Huatulco: AMEI*.
- SUTCLIFFE, Robert (1995): “Desarrollo frente a Ecología”, *Ecología Política*, 9, 27-49.
- TASSARA, Carlo (2016): *Cooperación internacional para el desarrollo: Gobierno, economía y sociedad*, Bogotá, Ediciones Unisalle.
- TAX JUSTICE NETWORK (2020): *El Estado de la Justicia Fiscal*, <https://www.taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2020/>
- TEZANOS, Sergio (2011): “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 220-221, 33-58.
- TORTOSA, José María (2001): *El Juego global: maldesarrollo y pobreza en el sistema mundial*, Icaria, Barcelona.
- UNCETA, Koldo (1999): “Globalización y Desarrollo Humano”, *Revista de Economía Mundial*, 1, 145-158.
- UNCETA, Koldo (2003): “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo”, *Revista de Economía Crítica*, 1, 189-200.
- UNCETA, Koldo (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana*, 7. Montevideo.
- UNCETA, Koldo (2012): “Presente y futuro de la cooperación al desarrollo: entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia”, *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, 30, 803-810.
- UNCETA, Koldo (2013): “Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 47, 15-29.
- UNCETA, Koldo (2017): “Problemas y Desafíos de la Economía Mundial: la amenaza de una mercantilización descontrolada”, en Pedro José GÓMEZ (coord.): *La Economía Mundial, enfoques críticos*, FUHEM-La Catarata, Madrid.

- UNCETA, Koldo (2018): "Alcance y vigencia del postdesarrollo: de la crítica al desarrollo al debate sobre las transiciones", *Ecuador Debate*, 103, 61-78.
- UNCETA, Koldo y Amaia ARRINDA (eds.) (2010): "Development cooperation: facing the challenges of global change". *Current Research*, nº 3. CBS. University of Nevada. Reno.
- UNCETA, Koldo y Eduardo BIDAURRATZAGA (2008): "Las relaciones económicas chino-africanas y su incidencia sobre el patrón de desarrollo en el continente africano", *Revista de Economía Mundial*, 20, 231-257.
- UNCETA, Koldo y Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA (2016): "¿Se hace camino al andar? Las estrategias de desarrollo, los ODM y la paradoja China", *Revista de Economía Mundial*, 44, 59-76.
- UNCETA, Koldo y Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA (2018): "International Cooperation. The shortcomings of theory vs. the allure of Agendas", *Revista de Economía Mundial*, 50, 107-126.
- UNCETA, Koldo, Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA e Iratxe AMIANO (2010): "Financing Development: ODA versus FDI and Remittances in the Most Vulnerable Countries", *Current Research*, 9, 165-186.
- UNCETA, Koldo, María José MARTÍNEZ e Idoye 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*, 1(2), 100-116.
- UNCETA, Koldo y Pilar YOLDI (2000): *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- UNCETA, Koldo y Patxi ZABALO (1996): "50 años de Bretton Woods. Problemas e interrogantes de la economía mundial", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 13, UPV/EHU, Bilbao.
- UNICEF (1987): *Ajuste con rostro humano*. Nueva York.
- URIA, Aitana, Amancay VILLALBA y Nekane VIOTA (Eds.) (2017): *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?*, Bilbao, Unesco Etxea.
- VANDEMOORTELE, Jan (2002): *Are we really reducing global poverty?* United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy.
- VANDEMOORTELE, Jan (2009): "The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point", *Development Policy Review*, 27 (4), 355-371.
- WORLD BANK (1991): *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, World Bank.
- WORLD BANK (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press.
- WCED (1987): *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford: Oxford University Press.
- ZUBERO, Imanol (1994): *Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Desclée de Brouwer, Bilbao.
- ZUCMAN, Gabriel (2013): *La riqueza oculta de las naciones*, Pasado & Presente, Barcelona.
- ZURBANO, Mikel, Xabier GAINZA y Eduardo BIDAURRATZAGA (2014): *Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local*. UPV/EHU – Hegoa.

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Envío de originales

El Consejo de Redacción examinará todos los trabajos relacionados con el objeto de la revista que le sean remitidos. Los artículos deberán ser inéditos y no estar presentados para su publicación en ningún otro medio.

Los trabajos deberán enviarse a través de la web de la revista (<http://www.ehu.eus/ojs/index.php/hegoa>) o por correo electrónico a la dirección hegoa@ehu.eus. Se mantendrá correspondencia con una de las personas firmantes del artículo (primer autor/a, salvo indicación expresa) vía correo electrónico, dando acuse de recibo del trabajo remitido.

Evaluación de los trabajos presentados

Para que los artículos recibidos comiencen el proceso de evaluación, deben cumplir todas las normas de edición de los Cuadernos de Trabajo Hegoa. El proceso de evaluación tiene por objetivo elegir los de mayor calidad. Este proceso incluye una selección inicial por parte del Consejo de Redacción y una revisión posterior de un/a experto/a miembro/a integrante del Consejo Editorial o designado/a por este, que eventualmente podrá incluir su revisión por pares. El Consejo de Redacción informará a los/as autores/as de los artículos sobre la aceptación, necesidad de revisión o rechazo del texto.

Normas de publicación

Se insta a los/as autores/as a revisar cuidadosamente la redacción del texto así como la terminología utilizada, evitando formulaciones confusas o una jerga excesivamente especializada. En el texto se hará un uso no sexista del lenguaje.

El texto se presentará en castellano, euskara o inglés con letra Arial nº 12 y tendrá aproximadamente 30.000 palabras (una 60 páginas tamaño DIN-A4), a excepción de las referencias bibliográficas, que no superarán las 7 páginas. Las notas se situarán a pie de página con letra Arial nº 10 y deberán ir numeradas correlativamente con números arábigos volados. Se entregará en formato doc (Microsoft Office Word) o odt (OpenOffice Writer).

No se utilizarán subrayados o negritas, a excepción de los títulos que irán en negrita y tamaño 14, numerados de acuerdo con el esquema 1., 1.1., 1.1.1., 2... En el caso de querer destacar alguna frase o palabra en el texto se usará letra cursiva. Para los decimales se utilizará siempre la coma.

Los artículos enviados deberán presentar en la primera página, precediendo al título, la mención del autor o de la autora o autores/as: nombre, apellidos, correo electrónico y filiación institucional o lugar de trabajo. Se incorporará un resumen del texto, así como un máximo de cinco palabras clave representativas del contenido del artículo.

Los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan deberán integrarse en el texto, debidamente ordenados por tipos con identificación de sus fuentes de procedencia. Sus títulos serán apropiados y expresivos del contenido. Todos ellos deberán enviarse, además, de forma independiente en formatos pdf y xls (Microsoft Office Excel) o ods (OpenOffice Calc). En los gráficos deberán adjuntarse los ficheros con los datos de base.

Las fórmulas matemáticas se numerarán, cuando el autor/a lo considere oportuno, con números arábigos, entre corchetes a la derecha de las mismas. Todas las fórmulas matemáticas, junto con cualquier otro símbolo que aparezca en el texto, deberán ser enviadas en formato pdf.

Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto con un paréntesis indicando el apellido del autor o autora seguido (con coma) del año de publicación (distinguiendo a, b, c, etc. en orden correlativo desde la más antigua a la más reciente para el caso de que el mismo autor/a tenga más de una obra citada el mismo año) y, en su caso, página.

Ejemplos:

(Keck y Sikkink, 1998)

(Keck y Sikkink, 1998; Dobbs et al., 1973)

Nota: et al. será utilizado en el caso de tres o más autores.

(Goodhand, 2006: 103)

(FAO, 2009a: 11; 2010b: 4)

(Watkins y Von Braun, 2003: 8-17; Oxfam, 2004: 10)

Al final del trabajo se incluirá una relación bibliográfica completa, siguiendo el orden alfabético por autores/as y con las siguientes formas según sea artículo en revista, libro o capítulo de libro. Si procede, al final se incluirá entre paréntesis la fecha de la primera edición o de la versión original.

Artículo en revista:

SCHIMDT, Vivien (2008): "La democracia en Europa", *Papeles*, 100, 87-108.

BUSH, Ray (2010): "Food Riots: Poverty, Power and Protest", *Journal of Agrarian Change*, 10 (1), 119-129.

Libro:

AGUILERA, Federico (2008): *La nueva economía del agua*, CIP-Ecosocial y Los libros de la catarata, Madrid.

LARRAÑAGA, Mertxe y Yolanda Jubeto (eds.) (2011): *La cooperación y el desarrollo humano local. Retos desde la equidad de género y la participación social*, Hegoa, Bilbao.

Capítulo de libro:

CHIAPPERO-MARTINETTI, Enrica (2003): "Unpaid work and household well-being", en PICCHIO, Antonella (ed.): *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londres, 122-156.

MINEAR, Larry (1999), "Learning the Lessons of Coordination", en CAHILL, Kevin (ed.): *A Frame-work for Survival. Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, Routledge, Nueva York y Londres, 298-316.

En el caso de los recursos tomados de la Web, se citarán los datos según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Se incluirá la fecha de publicación electrónica y la fecha en que se tomó la cita entre paréntesis, así como la dirección electrónica o url entre <>, antecedida de la frase "disponible en". Por ejemplo:

FMI (2007): "Declaración de una misión del personal técnico del FMI en Nicaragua", *Comunicado de Prensa*, núm. 07/93, 11 de mayo de 2007 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/esl/pr0793s.html>

OCDE (2001), *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Development Assistance Committee (DAC), París (consultado el 10 de septiembre de 2010), disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>

Al utilizar por primera vez una sigla o una abreviatura se ofrecerá su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se empleará.

NOTA DE COPYRIGHT

Todos los artículos publicados en "Cuadernos de Trabajo Hegoa" se editan bajo la siguiente Licencia Creative Commons:



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Los documentos que encontrará en esta página están protegidos bajo licencias de Creative Commons.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Los autores/as deben aceptarlo así expresamente.

Más información en la web de la revista:

<http://www.ehu.eus/ojs/index.php/hegoa>

LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

- 0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur.** Samir Amin.
- 1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe.** Clara Murguialday.
- 2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89.** Xabier Gorostiaga.
- 3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente.** Bob Sutcliffe.
- 4. La Deuda Externa y los trabajadores.** Central Única de Trabajadores de Brasil.
- 5. La estructura familiar afrocolombiana.** Berta Inés Perea.
- 6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio?** Joaquín Arriola y Koldo Unceta.
- 7. Los nuevos internacionalismos.** Peter Waterman.
- 8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis.** Xoaquin Fernández.
- 9. La carga de la Deuda Externa.** Bob Sutcliffe.
- 10. Los EE. UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional?** José Antonio Sanahuja.
- 11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice.** Bob Sutcliffe.
- 12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo.** Peter Waterman.
- 13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial.** Koldo Unceta y Patxi Zabalo.
- 14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización.** Idoe Zabala.
- 15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria.** Karlos Pérez de Armiño.
- 16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis.** Juan Carlos Miguel de Bustos.
- 17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres.** Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez.
- 18. Crisis económica y droga en la región andina.** Luis Guridi.
- 19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación.** Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio.
- 20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo.** María Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia.
- 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad.** Roberto Bermejo Gómez de Segura.
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa.
- 22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI.** Karlos Pérez de Armiño.
- 23. Integración económica regional en África Subsahariana.** Eduardo Bidaurratzaga Aurre.
- 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África.** Karlos Pérez de Armiño.
- 25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90.** Iñaki Valencia.
- 26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro.** Alfonso Dubois.
- 27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia.** Carlos Martín Beristain.
- 28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal.** Patxi Zabalo.
- 29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo.** Lara González.
- 30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica.** José Antonio Alonso.
- 31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.**
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe.

- 32. Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean.** Bob Sutcliffe.
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.
- 33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.** Karlos Pérez de Armiño.
- 34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral.** Eduardo Bidaurragaga y Jokin Alberdi.
- 35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización.** Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada.
- 36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas.** Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín.
- 37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano.** Alfonso Dubois y Juan José Cortés.
- 38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.** Social Science Research Council.
- 39. La participación: estado de la cuestión.** Asier Blas, y Pedro Ibarra.
- 40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización.** Mariano Aguirre.
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce.
- 41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género.** Idoie Zabala.
- 42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo.** Miguel González Martín.
- 43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas.** Yolanda Jubeto.
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos. Diane Elson.
- 44. Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela.** Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, Alberto Montero Soler, Josep Manel Busqueta Franco y Roberto Magallanes.
- 45. La salud como derecho y el rol social de los estados y de la comunidad donante ante el VIH/ SIDA: Un análisis crítico de la respuesta global a la pandemia.** Juan Garay.
El virus de la Inmunodeficiencia Humana y sus Colaboradores. Bob Sutcliffe.
- 46. Capital social: ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?** Javier Arellano Yanguas.
- 47. Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo.** Miguel González Martín, Alina Rocha Menocal, Verena Fritz, Mikel Barreda, Jokin Alberdi Bidaguren, Ana R. Alcalde, José María Larrú y Javier Arellano Yanguas.
- 48. Emakumeek bakearen alde egiten duten aktibismoari buruzko oharra.** Irantzu Mendia Azkue.
Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz. Irantzu Mendia Azkue.
- 49. Microfinanzas y desarrollo: situación actual, debates y perspectivas.** Jorge Gutiérrez Goiria.
- 50. Las mujeres en la rehabilitación posbélica de Bosnia-Herzegovina: entre el olvido y la resistencia.** Irantzu Mendia Azkue.
- 51. La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas.** Karlos Pérez de Armiño e Iker Zirion.
- 52. Menos es más: del desarrollo sostenible al decrecimiento sostenible.** Roberto Bermejo, Iñaki Arto, David Hoyos y Eneko Garmendia.
- 53. Regímenes de bienestar: Problemáticas y fortalezas en la búsqueda de la satisfacción vital de las personas.** Geoffrey Wood.
- 54. Genero-ekitate eta partaidetza, autonomia erkidegoen lankidetzetan.** María Viadero Acha, Jokin Alberdi Bidaguren.
La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas. María Viadero Acha, Jokin Alberdi Bidaguren.
- 55. Hamar Urteko Euskal Lankidetzaren azterketa. Ecuador, Guatemala, Peru eta SEAD: 1998-2008.** Unai Villalba, Mertxe Larrañaga, Yolanda Jubeto.
Análisis sobre Desarrollo Humano Local, equidad de género y participación de una década de Cooperación Vasca. Los casos de Ecuador, Guatemala, Perú y la RASD: 1998-2008. Unai Villalba, Mertxe Larrañaga, Yolanda Jubeto.

- 56. Tokiko giza garapena eta genero berdintasuna.** Mertxe Larrañaga, Yolanda Jubeto.
El Desarrollo Humano Local: aportes desde la equidad de género. Mertxe Larrañaga, Yolanda Jubeto.
- 57. Jendarte-mugimenduak eta prozesu askatzaileak.** Zesar Martinez, Beatriz Casado, Pedro Ibarra.
Movimientos sociales y procesos emancipadores. Zesar Martinez, Beatriz Casado, Pedro Ibarra.
- 58. Borrokalari ohien desarme, desmovilizazio eta gizarteratze prozesuak ikuspegi feministatik.** iker zirion landaluze.
Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes desde la perspectiva de género. iker zirion landaluze.
- 59. Trantsiziozko justizia: dilemak eta kritika feminista.** Irantzu Mendia Azkue.
Justicia transicional: dilemas y crítica feminista. Irantzu Mendia Azkue.
- 60. Acerca de opresiones, luchas y resistencias: movimientos sociales y procesos emancipadores.** Zesar Martinez y Beatriz Casado.
- 61. Distribución agroalimentaria: Impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas.** Pepe Ruiz Osoro.
- 62. La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad.** Angie A. Larenas Álvarez.
- 63. Los movimientos sociales globales en América Latina y el Caribe. El caso del consejo de movimientos sociales del ALBA-TCP.** Unai Vázquez Puente Casado.
- 64. Herrien nazioarteko ituna, enpresa transnacionalen kontrolerako. Gizarte-mugimenduetan eta nazioarteko elkartasunean oinarritutako apustua.** Juan Hernández Zubizarreta, Erika González, Pedro Ramiro.
Tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. Una apuesta desde los movimientos sociales y la solidaridad internacional. Juan Hernández Zubizarreta, Erika González, Pedro Ramiro.
- 65. Derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo en América Latina: crónica de una relación conflictiva.** Asier Martínez de Bringas.
- 66. Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español.** Koldo Unceta y Irati Labaien.
- 67. Ikerkuntza feministarako metodologia eta epistemologiari buruzko gogoetak.** Barbara Biglia, Ochy Curiel eta Mari Luz Esteban.
- 68. La Nueva Cultura del Agua, el camino hacia una gestión sostenible Causas e impactos de la crisis global del agua.** Ruth Pérez Lázaro.
- 69. Desarrollo humano y cultura. Un análisis de la lógica cultural del PNUD en términos de poder.** Juan Telleria.
- 70. La Política de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Canarias: un análisis de su gestión en las últimas décadas.** María José Martínez Herrero, Enrique Venegas Sánchez.
- 71. Análisis transdisciplinar del modelo ferroviario de alta velocidad: el proyecto de Nueva Red Ferroviaria para el País Vasco.** Iñaki Antigüedad, Roberto Bermejo, David Hoyos, Germà Bel, Gorka Bueno, Iñigo Capellán-Pérez, Izaro Gorostidi, Iñaki Barcena, Josu Larrinaga.
- Nº extraordinario**
Alternativas para dismantelar el poder corporativo. Recomendaciones para gobiernos, movimientos y ciudadanía. Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate.
Alternatives for dismantling corporate power Recommendations for governments, social movements and citizens at large. Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate.
- 72. Civil resistance processes in the international security map. Characteristics, debates, and critique.** Itziar Mujika Chao.
- 73. Homofobia de Estado y diversidad sexual en África. Relato de una lucha.** Aimar Rubio Llona.
- 74. España, de emisora a receptora de flujos migratorios. El caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi.** Amaia Garcia-Azpuru.
- 75. Comercialización agroecológica: un sistema de indicadores para transitar hacia la soberanía alimentaria.** Mirene Begiristain Zubillaga.
- 76. La regulación del comercio internacional de productos agrícolas y textiles y sus efectos en los países del Sur.** Efren Areskurrinaga Mirandona.
- 77. Reforma Fiscal Ecológica: hacia la redistribución y el gravamen de los recursos y la energía.** Jesús Olea Ogando.

- 78. El impacto del asociacionismo en el empoderamiento de las mujeres y de su comunidad. Los Centros de Madres de Dajabón (República Dominicana).** Paloma Martínez Macías.
- 79. Ikerketa feministaren ikuspegiak eta askapenerako ekarpenak.** Martha Patricia Castañeda Salgado.
- Emozioak, epistemologia eta ekintza kolektiboa indarkeria sozio-politikoko testuinguruetan. Ikerketa feministaren esperientzia bati buruzko gogoeta laburra.** Diana Marcela Gómez Correal.
- 80. Emergencias epistémicas de modelos alternativos al desarrollo. El Sumak Kawsay y el Buen Vivir en Ecuador.** César Carranza Barona.
- 81. Buen Vivir frente al (neo)extractivismo: Alternativas desde los territorios.** Juan Manuel Crespo.
- 82. Caracterización de las empresas multinacionales en el marco de los flujos financieros ilícitos.** Katiuska King Mantilla.
- 83. Complementariedades entre economía social y solidaria y economía circular. Estudios de caso en el País Vasco y Suiza Occidental.** Unai Villalba-Eguiluz, Catalina González-Jamett y Marlyne Sahakian.
- 84. Evaluación del desarrollo humano y la sostenibilidad en el territorio: integración del enfoque de las capacidades, los servicios ecosistémicos y la sostenibilidad fuerte.** Iker Etxano, Jérôme Pelenc.
- 85. Interseccionalidad, soberanía alimentaria y feminismos de Abya Yala: estudio de caso en Perú: FENMUCARINAP.** Leticia Urretabizkaia.
- 86. De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo.** Koldo Unceta, Ignacio Martínez, Jorge Gutiérrez Goiria.