

**PRIMERA PARTE:  
UNIVERSIDAD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO.**

**CAPÍTULO I: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. CONCEPTO Y  
PERSPECTIVA HISTÓRICA.**

**JOSÉ MARÍA LARRÚ RAMOS**

**SUMARIO**

**1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

**2. TIPOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

*2.1. Por el origen de los fondos.*

*2.2. Por el gestor principal de los fondos.*

*2.3. Según los retornos esperados.*

*2.4. Por la existencia o no de concesionalidad.*

*2.5. Según las acciones objeto de cooperación.*

**3. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL  
DESARROLLO.**

*3.1. Los inicios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).*

*3.2. La consolidación de la cooperación multilateral durante los años  
sesenta.*

*3.3. La crisis de los setenta.*

*3.4. La década de los ochenta.*

*3.5. La década de los noventa y la fatiga del donante.*

**4. RETOS Y TENDENCIAS ACTUALES DE LA CID.**

**ALGUNAS PREGUNTAS INICIALES.**

1. ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? ¿Es lo mismo que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)?
2. ¿Quiénes pueden hacer cooperación para el desarrollo? ¿Sólo los gobiernos o las ONGs?
3. ¿Cuándo y cómo se estableció el compromiso internacional de dedicar el 0'7% del PIB de los países desarrollados a cooperación para el desarrollo?
4. ¿Qué tipos de cooperación para el desarrollo existen? ¿Cómo se clasifican?

5. ¿Qué etapas fundamentales ha recorrido la cooperación para el desarrollo a lo largo de su historia?
6. ¿A qué retos y tendencias se enfrenta en la actualidad?

## **INTRODUCCIÓN.**

La cooperación internacional, que existe desde antiguo, puede adoptar diferentes formas, según el objeto de cooperación. Puede ser militar, jurídica, económica, etc. Uno de esos objetos es la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Existen varias clases de CID que vamos a ir describiendo a lo largo del tema, con el objetivo de familiarizarnos con la terminología técnica de la CID y saber distinguir las diferentes clases de cooperación y ayuda que existen.

El segundo objetivo del tema es hacer un breve recorrido por las etapas principales de la historia de la CID. Desde su nacimiento en el sentido moderno del término, con el Plan Marshall, hasta el modelo asociativo actual, han sucedido muchas cosas en el plano internacional y en la cooperación. Caer en la cuenta de que ha habido evolución en ambas es un buen síntoma para poder preparar el futuro y reflexionar sobre la cooperación al desarrollo que necesita el mundo actual. Nacida en un contexto mundial muy diferente al de hoy día, la CID necesita nuevos impulsos por parte de todos sus agentes: organismos multilaterales, Estados, ONGs, empresas y administraciones descentralizadas. El tema concluye con algunas reflexiones y datos cuantitativos de la situación actual de la CID y extrae algunas lecciones aprendidas de la historia, que será necesario tener presente para conservarlas y lograr hacer realidad el propósito de la CID: un mundo sin pobreza, más justo, digno e igualitario para todos.

## **1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

La primera distinción que hemos de tener en cuenta a la hora de estudiar el tema de la cooperación internacional para el desarrollo es la que se deriva de su propio nombre. La cooperación internacional es un primer concepto, amplio e históricamente importante. Después veremos cómo se forma y se relaciona la cooperación internacional para el desarrollo, así como las diferencias entre este y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Posteriormente, al tratar en el apartado tres las diversas clasificaciones que se pueden realizar de la cooperación para el desarrollo, surgirán

nuevos conceptos, pero de momento se impone comenzar definiendo el término más amplio: la cooperación internacional.

Por *COOPERACIÓN INTERNACIONAL* se entiende el conjunto de esfuerzos entre dos o más países (inter-nacional) para lograr metas comunes. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define "cooperar" como *obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin*. Por tanto la cooperación internacional no es sólo económica, sino que incluye cooperación militar, jurídica, educativa y cultural, científica y tecnológica, financiera o comercial, entre otras.

En este sentido estricto, no podemos hablar de cooperación internacional hasta la aparición del concepto moderno de Estado-nación. No obstante, la historia está cargada de alianzas militares y políticas para perseguir intereses comunes, que podrían considerarse antecedentes de la cooperación internacional actual. Pero notemos que en un principio no se concibe la cooperación como algo "altruista", sino para conseguir ventajas comunes. Recordemos, por ejemplo, cómo el liberalismo doctrinario inglés del siglo XIX cuestionaba cualquier intervención humanitaria en la tremenda hambruna que sufría la vecina Irlanda desde 1845 y se prolongó hasta 1848, ya que era un país totalmente ajeno a "sus intereses".

Un antecedente más próximo a nuestra época y de gran importancia para la cooperación internacional es la declaración del presidente norteamericano W. Wilson en enero de 1918, conocida como los "14 puntos para una paz justa y duradera" y que serán la base para creación de la Sociedad de Naciones por el Tratado de Versalles en 1919. Es este un germen de "comunidad internacional" que funcionará hasta la segunda Guerra Mundial, pero con el lastre del rechazo del Tratado por el Senado de Estados Unidos (20 de noviembre de 1919) y la exclusión de la Sociedad de la derrotada Alemania (sería aceptada en 1926) y de la revolucionada Rusia (que entraría en 1926). Sus principios fundamentales fueron los de prohibir la guerra y defender la justicia y el derecho internacional, además de promover la cooperación entre las naciones integrantes de la Sociedad.

La Sociedad de Naciones se transforma, tras la segunda gran guerra, en el Sistema de Naciones Unidas, cuya carta fundacional de 26 de junio de 1945 (Carta de San Francisco) ya recoge de forma explícita el concepto de cooperación internacional. En efecto, dentro de su primer capítulo, referido a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, el artículo 1 apartado 3 dice:

[Los propósitos de las Naciones Unidas son:] “3. *Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión*”.

Esta misma Carta dedica el capítulo IX a desarrollar la “**COOPERACIÓN INTERNACIONAL ECONÓMICA Y SOCIAL**”. Pero notemos cómo aún no hemos hecho referencia a la cooperación internacional para el desarrollo, concepto más restringido, pues dentro de esta cooperación internacional económica y social, las Naciones Unidas desean promover niveles de vida más elevados para todos, trabajo permanente para todos, solución de problemas sanitarios y sociales, cooperación cultural y educativa, respeto universal a los derechos humanos y libertades fundamentales, además del progreso y desarrollo económico y social para todos.

A lo largo de la existencia de las Naciones Unidas se han producido numerosas Declaraciones sobre cooperación económica y social<sup>1</sup>. Una relación de ellas se ofrece en el Recuadro 1.

En conclusión, debemos tener en cuenta que la cooperación internacional es un término amplio y relativamente moderno, que integra y supera a la cooperación económica y social, y que dentro de esta cooperación económico-social, se sitúa la cooperación internacional para el desarrollo como exponemos a continuación.

La **COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO** es un tipo particular de cooperación internacional. Es para el desarrollo, pero ¿qué se entiende por desarrollo? La cuestión es compleja pues el propio concepto de desarrollo ha ido adquiriendo connotaciones cada vez más específicas a lo largo del tiempo. De una forma intuitiva, el desarrollo aglutina todo aquello que mejora el nivel de vida de las personas y países. Pero si tratamos de ser más rigurosos, el tema se complica. Porque ¿qué mejora el nivel de vida? ¿Cuál es ese nivel? ¿Cómo y quién lo establece? ¿Bajo qué criterio? ¿Cómo medirlo?

---

<sup>1</sup> Los textos de estas declaraciones pueden consultarse en PÉREZ-SOBA (2000) *Cooperación para el Desarrollo. Legislación y Directrices*. Trotta. Madrid.

**Recuadro 1.****Algunas Declaraciones de Naciones Unidas sobre Cooperación económica y social.**

- \*1961- Primer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (Resolución 1710 (XVI))
- \*1966- Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Resolución 2200 (XXI))
- \*1969- Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (Resolución 2542 (XXIV))
- \*1970- Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Resolución 2625 (XXV))
- \*1970- Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (Resolución 2626 (XXV))
- \*1974- Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (Resolución 3348 (XXIX))
- \*1974- Carta de derechos y deberes económicos de los Estados (Resolución 3281 (XXIX))
- \*1980- Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (Resolución 35/56)
- \*1985- Día Internacional de los voluntarios para el desarrollo económicos y social (Resolución 40/212)
- \*1986- Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128)
- \*1990- Cuarto Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (Resolución 45/199)
- \*1990- Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo (Resolución S-18/3)
- \*1992- Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo (Cumbre de Río de Janeiro)
- \*1995- Convenio sobre la ayuda alimentaria
- \*1997- Programa de desarrollo (Resolución 51/240)

Fuente: Elaboración propia a partir de PÉREZ-SOBA (2000).

Las teorías económicas del desarrollo tratan de responder a estas cuestiones. Las primeras aportaciones y estudios centraron la cuestión del desarrollo en el crecimiento económico de los países. Incluso se utilizaban los términos desarrollo y crecimiento como sinónimos. El desarrollo consistía en lograr tasas de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) de los países. Crecer era producir más cantidad de bienes y servicios para que la gente pudiera disfrutar de ellos. La cooperación para el desarrollo consistía entonces en ayudar a poner en práctica políticas de crecimiento económico (normalmente basadas en un aumento de las ventas exteriores de la producción excedente de los países; esto es, sus exportaciones).

Pero ya en los años sesenta las estrategias de desarrollo se van transformando desde varios puntos de vista. Comienza a incorporarse la dimensión de la equidad o distribución de la renta dentro de la población del país; las exportaciones se enfrentan con el problema de la bajada de los precios de las materias primas y productos agrícolas sin elaborar, al aumentar su oferta y, en consecuencia, se van adoptando nuevas estrategias, esta vez basadas en la sustitución de las importaciones

procedentes de los países desarrollados, en lugar de polarizarse en aumentar sus exportaciones.

En los años setenta y ochenta, el desarrollo incorpora el enfoque de las necesidades básicas. La cooperación para el desarrollo debía apoyar a los sectores sociales básicos para lograr que toda la población del país pueda tener satisfechas esas necesidades: salud primaria, vivienda digna, vestido, alimentación, acceso a agua potable, educación, etc. Las infraestructuras para facilitar el transporte se convierten en prioritarias: carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos. Con ellas, el comercio internacional se facilita, éste impulsará el crecimiento económico, que será la condición necesaria (pero no suficiente) para el desarrollo del país.

Por otra parte, en la década de los ochenta surge el problema de la deuda externa, y mucha cooperación internacional para el desarrollo, sobre todo la de carácter financiero, se dedicará –con poco éxito- a tratar de solucionar el problema. Los autores económicos del desarrollo van dividiéndose sobre el papel que debe ocupar el Estado en la promoción del desarrollo. Los más favorables a la intervención del sector público en la economía (algo más “heterodoxos”) se apoyan en las doctrinas keynesianas para fomentar el desarrollo del país, mientras que los más “ortodoxos” o liberales, creen que debe ser el mercado el principal actor del desarrollo, y recomiendan que los países se integren en la economía internacional para comerciar, pues es la mejor forma de erradicar la pobreza y el subdesarrollo.

Hay que destacar la aportación que en los años noventa comienza a hacer el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, sobre todo a través de sus anuales *Informes sobre el Desarrollo Humano* ha ido marcando una línea de pensamiento sugerente y renovadora. La idea central de su doctrina es colocar a la persona humana en el centro de las políticas de desarrollo, de forma que este tenga en cuenta todas sus dimensiones. De esta manera, el desarrollo se aparta claramente del concepto de crecimiento económico y lo supera al incluir dimensiones como la salud, la educación, la igualdad de género, el fortalecimiento de las instituciones o la promoción de “buenos gobiernos” democráticos que

respeten y promuevan la igualdad de oportunidades y las libertades de los individuos<sup>2</sup>.

Otro concepto que es importante destacar es el de *DESARROLLO SOSTENIBLE*. Desde finales de los años 80, y sobre todo a partir de la publicación del *Informe Brundtland* (traducido como "Nuestro futuro común", Alianza, 1988) que realizó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas comienza a introducirse en el concepto de desarrollo el calificativo de "sostenible", para indicar que el proceso de desarrollo, no puede ser exclusivamente económico y a costa del medio ambiente. Aparecen los temas de las contaminaciones (del aire, tierra y agua con sus diversos efectos: invernadero, agujero de ozono, cambio climático y calentamiento del planeta, desertización, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, contaminación de mares y ríos, etc.) y crece la sensibilidad hacia un proceso de crecimiento económico que respete el medio ambiente y que tenga en cuenta el patrimonio común, de la humanidad, que significa el planeta Tierra, y cómo las generaciones futuras también tienen derecho a disfrutarlo. La expresión indígena "la tierra no es nuestra, sólo la estamos cuidando" señala con gran fuerza expresiva esta dimensión. Un desarrollo que no incluya el respeto medioambiental, ni será sostenible ni merece la pena sostenerlo.

En resumen, que el contenido de la *COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO* es difícil de concretar, ya que el término "desarrollo" es muy amplio y polisémico. Un ejemplo muy vivo de lo que decimos es la "definición" que recoge la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio). En su art. 1.1. se dice:

"Se integran dentro de la cooperación internacional para el desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones.

La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen

---

<sup>2</sup> Para profundizar en este enfoque, recomendamos la última obra del premio Nobel de economía de 1998, el indio Amartya Sen (2000) *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Barcelona.

elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional”

La definición ofrece, al menos, dos problemas. Primero, no se define nunca qué se entiende por desarrollo (y se emplea tres veces el término). Segundo, resulta ser una definición descriptiva de las acciones que integran la cooperación para el desarrollo, pero no es completa. Por ejemplo, la cooperación internacional jurídica, seguramente hace mucho por la protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales de los países, pero NO es cooperación para el desarrollo, y SÍ es cooperación internacional.

Otro ejemplo polémico. Las actuaciones de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad en los países en guerra, ¿son cooperación para el desarrollo? ¿O son cooperación militar de carácter internacional? El tema queda para la reflexión personal, pues es complejo. Como orientación, puede mencionarse que hasta ahora, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de los países de la OCDE no la está considerando como cooperación para el desarrollo. Y esto nos permite adentrarnos en otro concepto fundamental: la Ayuda Oficial al Desarrollo. Dentro de la cooperación para el desarrollo que realizan los países desarrollados a favor de los países pobres, se encuentra la Ayuda Oficial. La ambigüedad que hemos tenido hasta ahora con los términos expuestos se aminora, en parte, para este concepto, pues el CAD (compuesto por los principales donantes de ayuda<sup>3</sup>) determinó en 1971 claramente qué es lo que debe considerarse como AOD. Según este organismo la AOD está constituida por

“los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%”.

---

<sup>3</sup> Actualmente son miembros del CAD: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión Europea. En total, 23 miembros.



Si bien seguimos arrastrando la indefinición sobre qué es desarrollo, el CAD aporta tres criterios de obligado cumplimiento para que él considere que la acción de un donante puede contabilizarse como AOD. Los tres criterios o condiciones son:

- a) El destino de la ayuda debe ser el desarrollo económico y social (quedando excluidas, por tanto, las finalidades militares o las exclusivamente comerciales).
- b) Las transferencias de recursos deben incluir un "elemento de concesionalidad" –esto es, deben prestarse en condiciones mejores que las que ofrece el mercado- que debe ser como mínimo del 25%. Puede llegar hasta el 100% como ocurre en las donaciones.
- c) El país receptor o beneficiario debe ser un país en desarrollo. Es decir, debe estar en la lista de países que el mismo CAD elabora. En esta lista, no aparecen los países y territorios en transición de Europa del Este y la antigua Unión Soviética (salvo alguna excepción), que reciben Ayuda Oficial o pública, pero al no considerarse "en desarrollo" no se contabiliza como AOD. En el Recuadro 2 se ofrece la lista de ambos grupos de países.

## **2. TIPOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

Existen varias formas de clasificar la cooperación para el desarrollo. La tipología varía en función del criterio que se elija. Nosotros vamos a ofrecer cinco clasificaciones que creemos son pedagógicas y recogen los principales conceptos que suele utilizar la literatura sobre cooperación al desarrollo.

### **2.1. Por el origen de los fondos.**

En sentido estricto, el origen de todos los fondos proceden del sector privado ya que los del sector público proceden también de la actividad e individuos privados, sólo que han sido transferidos al Estado a través de los impuestos y demás formas de obtención de ingresos públicos (cánones, tasas, etc.)

Pero salvando esta matización la clasificación "COOPERACIÓN PÚBLICA" y "COOPERACIÓN PRIVADA", a pesar de ser no muy usada, aporta claridad sobre el origen de las aportaciones. La COOPERACIÓN PÚBLICA

estará formada por la suma de los fondos provenientes de las Administraciones Nacionales, Regionales o Locales de los países donantes. Notemos que los Organismos Internacionales donantes de flujos de ayuda carecen de ingresos propios (no pueden recaudar del sector privado) nutriéndose de las cuotas que las Administraciones Públicas antes citadas les aportan.

La COOPERACIÓN PRIVADA resultará de la suma de los fondos aportados por particulares mas las de asociaciones y empresas que procedan de sus fondos propios.

Es importante caer en la cuenta que la gestión de estos fondos queda abierta a los dos grupos. Así, hay gestión privada de fondos privados (por ejemplo las aportaciones ciudadanas a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo [ONGD] que ejecutan proyectos propios o la cooperación empresarial con recursos propios); gestión privada de fondos públicos (por ejemplo todo el programa de cofinanciación con las ONGD y empresas de las administraciones central, autonómica y de los ayuntamientos); gestión pública de fondos públicos (la de las AA.PP.); y gestión pública de fondos privados (pensemos, por ejemplo, en las donaciones realizadas por los particulares y empresas a las cuentas corrientes de ayuda humanitaria de emergencia abiertas por las agencias gubernamentales específicamente para ese fin<sup>4</sup>).

Por último conviene recordar cómo el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está ligado al origen de los fondos (públicos) y no a su gestión, como vimos más arriba.

## 2.2. Por el gestor principal de los fondos.

Otro criterio para clasificar la cooperación para el desarrollo es atender al gestor principal de los fondos. Según este criterio, la ayuda puede ser multilateral, bilateral, descentralizada, no gubernamental y empresarial.

---

<sup>4</sup> Como hemos expuesto anteriormente y sentido riguroso, podría defenderse que toda la gestión pública es de fondos privados, pero creemos que es pedagógico el ejemplo expuesto como caso especial.

## Recuadro 2.

## Países beneficiarios de AOD establecida por el CAD.

I. PAÍSES Y TERRITORIOS EN DESARROLLO (RECEPTORES DE AOD)					II. PAÍSES Y TERR. EN TRANSICIÓN (RECEPTORES DE AYUDA PÚBLICA)	
PMA	PRB	PRMB	PRMA	PRA	PECO/NEI	PEDMA
Afganistán	Albania	Moldavia	Sudáfrica	Antillas	Belarús	
Angola	Armenia	Namibia	Brasil	holandesas	Bulgaria	
Bangladesh	Azerbaián	Niue	Chile	Aruba	Estonia	
Bénin	Bosnia-	Uzbequistán	Is. Cook	Corea del Sur	Hungria	
Bhoutan	Herzegovina	Is. Palaos	Croacia	Gibraltar	Letonia	
Burkina-Faso	Camerún	Panamá	Gabón	Macao	Lituania	
Burundi	China	Papúa Nueva	Malasia	Marianas	Polonia	
Comboya	Rep. Congo	Guinea	Mauricio	Nueva	Eslovaquia	
Cabo Verde	Côte d'Ivoire	Paraguay	Mayote	Caledonia	Chequia	
Rep.	Georgia	Perú	México	Polinesia	Rumania	
Centroafricana	Ghana	Filipinas	Nauru	Is. Virgenes	Rusia	
Comores	Guyana	S. Vicente y	Sta. Lucia		Ucrania	
R.D. Congo	Honduras	Granadinas	Trinidad y			
Yibuti	India	Sunnam	Tobago			
Entrea	Kenia	Swazilandia	Uruguay			
Etiopia	R. Kirghisa	Siria				
Gambia	Mongolia	Tailandia				
Guinea	Nicaragua	Timor	<i>Países que</i>			
Guinea-Bissau	Nigeria	Tokelau	<i>superan el</i>			
Guinea-	Pakistán	Tonga	<i>umbral de</i>			
Ecuatorial	Senegal	Túnez	<i>acceso a</i>			
Haití	Sri Lanka	Turkmenistán	<i>préstamos del</i>			
Kiribati	Tadjikistán	Turquía	<i>Banco Mundial</i>			
Laos	Vietnam	Venezuela	Anguilla			
Lesotho	Zimbabue	Wallis y Fortuna	Antigua y			
Liberia		Yugoslavia	Barbuda			
Madagascar		T. Palestinos	Arabia Saudi			
Malawi			Argentina			
Maldivas			Bahrein			
Mali			Barbados			
Mauritania			Libia			
Mozambique			Malta			
Myanmar			Monserrat			
Nepal			Oman			
Niger			Seychelles			
Uganda			Eslovenia			
Ruanda			Sta. Elena			
Samoa			S. Kitts y Nevis			
Is. Salomon			Is. Turks y			
S Tomé y			Caiques			
Príncipe						
Sierra Leona						
Somalia						
Sudán						
Tanzania						
Chad						
Togo						
Tuvalu						
Vanuatu						
Yémen						
Zambia						

Fuente: CAD. PMA=Países Menos Adelantados; PRB=Países de Renta Baja; PRMB=Países de Renta Media Baja; PRMA=Países de Renta Media Alta; PRA=Países de Renta Alta; PECO/NEI=Países Europeos del Este/Nuevos Estados Independientes; PEDMA=Países en Desarrollo más Avanzados.

La **COOPERACIÓN MULTILATERAL** es “la realizada a través de transacciones de cualquier tipo o las contribuciones realizadas a organizaciones internacionales cuyas actividades se dirijan total o parcialmente a la promoción del bienestar económico y social de las poblaciones de los países en vías de desarrollo. El carácter multilateral de dichas organizaciones se determinará a través de la aplicación de los siguientes criterios:

- a) Que se trate de una Agencia, institución u organización cuyos miembros son Gobiernos.
- b) Que sea un fondo gestionado de forma autónoma por uno de los órganos multilaterales comprendidos en el apartado a)”. (*Art. 14.3 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, española*).

Es decir, la gestión de éstos fondos es realizada por organismos internacionales, a partir de las cuotas y contribuciones que realizan sus socios. Los principales organismos que realizan cooperación para el desarrollo son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo (entre los que destacan el asiático, africano, iberoamericano y europeo de reconstrucción y desarrollo), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Europea y las instituciones no financieras del sistema de Naciones Unidas que abordan el problema del subdesarrollo: FAO, UNICEF, PNUD, ACNUR, Programa Mundial de Alimentos (PMA), OMS, OIT, UNESCO y UNCTAD, entre otros.

La proporción de AOD canalizada a través de estos organismos multilaterales ronda el 33% frente al 67% restante que es bilateral.

*Por COOPERACIÓN BILATERAL se entiende “el conjunto de actividades de cooperación para el desarrollo realizadas por las Administraciones públicas directamente con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial”. (Art. 14.2. de la Ley 23/1998).*

Es decir, lo característico de la cooperación bilateral es que se establecen relaciones directas, sin intermediarios, entre donante y receptor. Los instrumentos en los que se concreta esta cooperación son variados y se presentarán más adelante.

Notemos que, en sentido estricto, forma parte de la cooperación bilateral la gestionada por las administraciones descentralizadas y por las ONGD que administren fondos públicos, pero también es cierto que estos tipos de cooperación presentan algunas peculiaridades que hacen que se consideren de forma separada a la cooperación bilateral central<sup>5</sup>.

La COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA es la cooperación bilateral pública no estatal, incluyendo así los fondos y acciones de las administraciones regionales (autonomías, lander, estados federales, departamentos...), locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos...) y de las universidades, empresas y demás entidades públicas. Como señala la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, "la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados... y el principio de colaboración entre administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos". (Art.20.2.)

Se señala ya un importante problema derivado de esta multiplicidad de actores y gestores, que es la necesidad de coordinar, complementar y dotar de coherencia las acciones realizadas por todos ellos. Un tema expresamente recogido por el Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, y de difícil solución.

Existe un problema añadido al concepto de cooperación descentralizada, y es que la Unión Europea emplea este mismo término pero con un sentido totalmente diferente. "Cooperación descentralizada" en sentido europeo hace referencia a una nueva tendencia dentro de la Unión a establecer relaciones de asociación directa con actores representativos de los diferentes sectores de la sociedad civil tanto del Norte como del Sur, para fomentar no sólo el desarrollo, sino también el fortalecimiento institucional y organizativo de las sociedades, así como su democratización<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Contablemente, el CAD considera AOD bilateral estas tres partidas.

<sup>6</sup> Para desarrollar este tema puede consultarse el trabajo de LUTZ, M.O. (1994) "La cooperación descentralizada en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: una aproximación", en la obra colectiva *Nuevas tendencias en la Cooperación Internacional*, CIDEAL, Madrid, pp. 215-276, o el *Reglamento (CE) Nº1659/98 del Consejo de la Unión Europea de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada*. D.O. L 213 de 30.07.1998 p.6. Bruselas.

La COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL aglutina la cooperación realizada por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). El concepto de ONGD es problemático pues como dice Rubén Cesar Fernández:

“manejan sumas voluminosas, pero su objetivo no es el lucro. Movilizan la adhesión voluntaria, pero no son iglesias. Insisten en la gratuidad del servicio, pero no son centros de filantropía. Se involucran mucho en política, pero no son partidarias, y, en general, quieren mantenerse a distancia del Estado. Promueven el desarrollo, pero no se especializan en ‘productividad’. Realizan investigaciones, pero no son académicas. Su clasificación no resulta fácil. Por esto son comprensibles las sospechas levantadas contra ellas. A menudo se escucha la pregunta desconfiada: ‘a fin de cuentas, ¿a quién sirve esta gente?’, formulada incluso por colaboradores próximos”.<sup>7</sup>

A pesar de esta serie de mutuas exclusiones, el término es de dominio público en el lenguaje ordinario y existen algunas definiciones que son aclarativas. Por ejemplo, para la investigadora Ortega Carpio, las ONGD son “organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo”.<sup>8</sup>

También resulta muy útil saber cómo se entienden y definen ellas mismas. La Coordinadora de ONGD de España ha formulado la siguiente definición:

“Las ONGD somos organizaciones autónomas, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que trabajamos en cooperación internacional para el desarrollo. Estamos formadas por ciudadanos y ciudadanas que creen que, además de la ayuda entre los gobiernos, es necesaria la cooperación solidaria entre los pueblos”.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Citado en PADRÓN, M. (1988) *Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima. p.188.

<sup>8</sup> ORTEGA CARPIO, M.L. (1994) *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA. Madrid. p.450.

<sup>9</sup> COORDINADORA DE ONGD DE ESPAÑA (CONGDE) (1995) *Participar como iguales con los pueblos del mundo en la causa común del desarrollo*. CONGDE. Madrid. p.1.

Es destacable la no contraposición que se hace aquí entre la cooperación estatal y la no oficial de las ONGD. Es un buen enfoque de mutuo enriquecimiento y complementariedad entre estas dos formas de cooperar.

Por último, al igual que hemos hecho con los otros tipos de cooperación, ofrecemos la definición que ha hecho la Ley española, reconociendo por primera vez en un texto legal de este rango, a estos actores. A efectos de esta Ley, se consideran ONGD "aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo... habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos". (Art.32).

A pesar de la buena prensa y simpatía que suscitan estas organizaciones, el total de recursos de AOD que manejan es muy pequeño (1.037 millones de dólares en 1998, lo que supone tan sólo el 0.02% del total de AOD del CAD).

Un último tipo de agente gestor de cooperación para el desarrollo es la COOPERACIÓN EMPRESARIAL. Obviamente es la realizada por estas entidades con ánimo de lucro y este rasgo es el que presenta más dificultades en su tratamiento social. Existen algunos estudios sobre la especificidad de este tipo de cooperación, pero nosotros desconocemos la importancia cuantitativa de fondos para el desarrollo que estén gestionados por empresas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Algunos de estos estudios son los de LAGUNA, N. et al. (1994) "La cooperación al desarrollo con participación empresarial", en la obra colectiva *Nuevas tendencias en la cooperación internacional*, CIDEAL, Madrid, pp.119-214; GARCÍA MORALES y CENDÁN (1997) "La cooperación empresarial", en *Los agentes Sociales en la Cooperación al Desarrollo. Primeras Jornadas ISCOD*. Publicaciones UNIÓN-UGT. Madrid. pp.123-126; PÉREZ-SOBA et al. (1998) "Nuevas tendencias en la cooperación para el desarrollo", *Memoria académica del Instituto Fe y Secularidad 1997-1998*. Madrid. pp.125-168; LACASA, J.M. (1999) "La empresa española y la cooperación internacional al desarrollo", *Información Comercial Española Nº778*, pp.175-179; y GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL. Madrid. pp.257-264.

Sus principales aportaciones se realizan en los campos de la asistencia técnica, transferencia de tecnología, asesoría de gestión empresarial y asociaciones patronales, microempresas, patrocinio, aportaciones económicas a proyectos de desarrollo, entre otras.

Los principales problemas con este tipo de cooperación son la desconfianza que generan en otros agentes de cooperación debido a los intereses comerciales y de fomento a la exportación de sus propios productos, que van ligados a sus acciones de desarrollo. Volveremos sobre esta ambigüedad más adelante.

### 2.3. Según los retornos esperados.

Según este criterio existen tres tipos de cooperación para el desarrollo: la reembolsable, la no reembolsable y la rotatoria.

La **COOPERACIÓN REEMBOLSABLE** es la que debe ser devuelta en forma de dinero o especie (recordemos que para que sea AOD deberá devolverse el 75% de lo aportado como máximo). El reembolso también puede hacerse en forma de compras de productos o servicios al donante.

La **COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE** es a fondo perdido y por tanto, el receptor no debe devolver nada de lo concedido.

Aunque a priori pueda parecer que la no reembolsable es más "solidaria", la reembolsable no deja de presentar algunas ventajas que conviene considerar y ponderar. Entre otras, al tener que devolver parte de la ayuda recibida, la carga de responsabilidad por el éxito y rendimiento de la acción de desarrollo puesta sobre el beneficiario es mayor que si fuera gratuita. Con la devolución de parte de lo aportado, se busca la sostenibilidad de los proyectos y la parte devuelta, puede volver a prestarse. En el caso de retornos en forma de trabajo de la propia población beneficiaria, se refuerza el carácter asociativo del proyecto y los beneficiarios sentirán más propios los resultados obtenidos, valorándolos quizá más conscientemente de su valor. En fin, los retornos evitan la descapitalización y la dependencia hacia los donantes, estableciendo acuerdos más realistas a las condiciones del mercado donde tendrán que subsistir los ahora ayudados.

La **COOPERACIÓN ROTATORIA** se sitúa a medio camino entre la reembolsable y la no reembolsable. Básicamente consiste en constituir un



fondo de dinero o en especie (por ejemplo, cabezas de ganado) que se prestan a una persona o comunidad en su integridad o en parte, y que debe devolver al cabo de un tiempo. La diferencia con la reembolsable es que lo devuelto, siempre se vuelve a destinar a usos parecidos: otro individuo o comunidad que lo disfrutan por turno. Si no se producen moras o impagos en el fondo se garantiza su existencia y, si se cobra un interés por el disfrute del fondo, éste se capitaliza y puede llegar cada vez a más beneficiarios.

#### 2.4. Por la existencia o no de concesionalidad.

Las concesionalidades económicas o comerciales impuestas por el donante permiten realizar otra clasificación. En este sentido se distingue la ayuda ligada y la no ligada.

Por AYUDA LIGADA se entiende aquella que es concedida a cambio del suministro exclusivo de los bienes y servicios del país o países donantes, mientras que la AYUDA NO LIGADA no especifica quién debe ser el proveedor de los bienes y servicios necesarios para ejecutar la acción de desarrollo. Como se recoge en el Recuadro 3, existe un importante debate en torno a los efectos negativos produce la ayuda ligada. Creemos que el porcentaje de ayuda ligada sobre ayuda libre es un indicador muy revelador del tipo de cooperación que cada donante quiere hacer. En este sentido, existen países con niveles de ayuda ligada por debajo del 10% como Japón, Luxemburgo, Australia o Noruega, mientras que hay países en los que esta proporción alcanza la mitad de su AOD (Bélgica) o se sitúa por encima del 70% del total de su ayuda, como es el caso de Estados Unidos y España.

Si las condicionalidades impuestas por el donante no son estrictamente económicas, se habla de AYUDA CONDICIONADA o NO CONDICIONADA. En estos casos las condiciones impuestas para recibir la ayuda hacen referencia al cumplimiento de programas de política económica de ajuste estructural, como hace el Fondo Monetario Internacional, al respeto de los derechos humanos y establecimiento de un sistema político democrático (las llamadas "cláusulas democráticas"), de respeto a los derechos sociales, libertades sindicales y derechos laborales ("cláusulas sociales"), o de respeto a determinados indicadores de calidad ambiental ("cláusulas medioambientales").

## 2.5. Según las acciones objeto de cooperación.

Por último, suele distinguirse la COOPERACIÓN FINANCIERA (que supone la transferencia real de fondos al receptor y no debe confundirse con la cooperación económica, mucho más amplia que la financiera) de la COOPERACIÓN NO FINANCIERA, compuesta por transferencias no monetarias como los conocimientos, tecnologías, materiales, know how empresarial o intercambio cultural, entre otras. En el Recuadro 4 se ofrece una clasificación más detallada de cada uno de los componentes de estas dos clases de cooperación.

### Recuadro 3.

*El debate sobre la vinculación de la ayuda.*

*“Tras dos años de intensas discusiones en el seno del CAD acerca de la pertinencia o no de reducir los niveles de ayuda ligada, los países de la OCDE han fracasado a la hora de anteponer los intereses de las poblaciones pobres a los suyos propios.*

*Diferentes organizaciones de todo el mundo participaron en una campaña para reducir el peso de la ayuda ligada en el conjunto de programas de cooperación de los donantes de la OCDE. De acuerdo a los datos manejados por esta campaña, liderada por la ONG británica Actionaid, la ayuda ligada supone un sobreprecio cercano al 25% de la AOD total. Tomando las cifras de la AOD del CAD en 1999 (55.000 M\$) –y considerando que la mitad de estos fondos estaban vinculados a la compra de bienes o servicios en el país donante- este porcentaje supone unos 7.000 M\$ perdidos como consecuencia de esta práctica. Una cantidad muy parecida al total de recursos que recibe el conjunto de países de África Subsahariana (8.600 M\$ en 1998).*

*Tras el fracaso de la reunión de alto nivel del CAD de mayo de 2000 para alcanzar un acuerdo a este respecto, todas las esperanzas de ONG y países receptores estaban puestas en la reunión de la OCDE de 20 de junio de 2000. Los países allí presentes debían discutir y votar una serie de propuestas entre las que estaban eliminar la ayuda ligada a los PMA o acabar con la vinculación de la ayuda en todas las partidas excepto en las de ayuda alimentaria y asistencia técnica.*

*El resultado fue el rechazo de estas propuestas. Algunos países (en especial Dinamarca, Francia y Japón) se negaron a reducir sus niveles de ayuda ligada a los PMA, arguyendo que las elevadas ayudas de sus agencias de cooperación a estos países les perjudicarían frente a otros*

*donantes menos presentes en estas zonas. El CAD no tomará ninguna medida hacia la desvinculación de la ayuda y llevará algún tiempo poder retomar este debate con la misma fuerza.*

*En palabras de Claire Short, Secretaria de Estado de Desarrollo de Gran Bretaña (país que ha demostrado su posición en contra de la ayuda ligada), <es una verdadera pena que los estrechos argumentos del interés propio hayan evitado un acuerdo que hubiera hecho mucho más fácil para los países pobres beneficiarse de la ayuda>.*

*Ni que decir tiene que el gobierno español (que, según el CAD, tiene los mayores niveles de ayuda ligada de toda la OCDE) se ha mantenido ajeno a este debate. Con ello evita cumplir la recomendación hecha por el CAD en su evaluación de 1998 de la necesidad de abrir un debate público acerca de la ayuda ligada."*

*Fuente: INTERMÓN (2000) La Realidad de la Ayuda 2000-2001. Intermón. Barcelona. pp.17-18*

**Recuadro 4.**

*Formas de cooperación financiera y no financiera.*

<b>COOPERACIÓN FINANCIERA</b>	<b>COOPERACIÓN NO FINANCIERA</b>
Subvenciones y donaciones	Cooperación técnica, científica y cultural
Créditos blandos o concesiones	Ayuda alimentaria
Cooperación comercial	Ayuda humanitaria y de emergencia
Tratamiento de la deuda externa	Cooperación económica
Microcréditos	Educación y sensibilización para el desarrollo

**Fuente: elaboración propia.**

### **3. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.**

Suele referirse el nacimiento de la cooperación económica internacional moderna a la que estuvo asociada al Programa de Reconstrucción Europea planteado por el general secretario de Estado norteamericano George C. Marshall (Plan Marshall) en 1947.

Conocer la historia de la cooperación económica para el desarrollo permite acercarse a la evolución de la variedad de intereses y circunstancias que la han marcado indefectiblemente. En efecto, la cooperación internacional es un hecho histórico que está muy influido por las circunstancias del entorno mundial que trata de mejorar. Vamos a considerar la evolución de la cooperación económica internacional en cuatro etapas. La primera está determinada por los acontecimientos iniciales y el diseño del Orden Económico Internacional que nace de la II Guerra Mundial. La segunda etapa, en la década de los años sesenta, estará presidida por la cooperación multilateral. La década de los setenta estará marcada por la crisis económica debida al alza del precio del petróleo y de las materias primas. En los años ochenta, la deuda externa surge como principal problema financiero que marca la cooperación económica y financiera internacional. La última década del siglo sufrirá el descenso en la confianza de la eficacia de la ayuda y el fenómeno conocido como la "fatiga" del donante, que disminuye sus aportaciones. El final de la Guerra Fría en 1989 supone el cuestionamiento radical del modelo de cooperación surgido tras esta y plantea algunos retos y tendencias que analizaremos en el último apartado del tema. Desarrollemos ahora los principales rasgos de estas etapas.

#### **3.1. Los inicios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).**

La II Guerra Mundial (1939-1945) supuso, económicamente hablando, un gasto total de 1,5 billones de dólares, de los cuales, el 21% perteneció a EE.UU., el 20% a Gran Bretaña, el 18% a Alemania, el 13% a la Unión Soviética y un 4% a Japón. Esta hecatombe humanitaria deja una Europa destrozada, un cambio hegemónico en la economía desde Gran Bretaña a EE.UU. y una división entre bloques ideológicos que se irá afianzando durante los años cincuenta.

En julio de 1944, previendo un posible cercano final de la guerra, a iniciativa de Estados Unidos, se celebró en la localidad norteamericana de Bretton Woods (New Hampshire) la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas que diseñaría el Orden Económico Internacional a implantar una vez terminó el conflicto. El objetivo principal era diseñar un sistema que impidiera repetir los errores de la vengativa paz de la primera gran guerra, que provocaron un periodo presidido por el bilateralismo, el proteccionismo y conservadurismo económico que estalló en la Gran Depresión de 1929 y sentó las bases de la II Guerra Mundial.

En Bretton Woods, tras analizar la propuesta británica presentada por John Maynard Keynes y la americana, elaborada por Harry Dexter White, se llegaron a unos acuerdos más cercanos a esta segunda postura. En síntesis, el sistema diseñado optó por un sistema de tipos de cambio fijo, bajo el cual todas las monedas fijaban su valor respecto al oro, si bien la única moneda plenamente convertible en oro iba a ser el dólar norteamericano, bajo un cambio de 35 dólares la onza de oro (patrón de cambios oro). De esta forma, la Reserva Federal norteamericana se convertía en una especie de banco central internacional, al ser ella la que determinaba la oferta monetaria en el conjunto de las 44 economías que inicialmente firmaron el acuerdo de Bretton Woods (la excepción más destacada fue la de la Unión Soviética). Este sistema permitía acuñar moneda en proporción a la cantidad de oro existente en la Reserva Federal y cualquier tenedor de dólares, podía acudir a ella y cambiar su valor por el peso correspondiente en oro. El sistema funcionó bien hasta 1971, cuando bajo la presidencia de Richard Nixon se decretó la no convertibilidad del dólar en oro y el paso a un sistema de tipos de cambio flexibles o flotantes en el mercado, bajo un patrón dólar, como moneda de reserva.

No obstante, a diferencia del patrón oro clásico, el nuevo sistema permitía pequeñas fluctuaciones del +/- 1% en el valor de las monedas. Incluso se permitían ajustes paritarios superiores (devaluaciones o revaluaciones) en el caso de desequilibrios fundamentales de las balanzas de pagos.

La otra gran aportación de Bretton Woods fue la creación de instituciones económicas internacionales (multilaterales) que vigilaran e hicieran operativo el sistema diseñado. Se creó el Fondo Monetario Internacional para velar por el funcionamiento del sistema y prestar ayuda financiera y asistencia técnica en casos de desequilibrios en la balanza de pagos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para proporcionar ayuda financiera a los países devastados por la guerra y a los empobrecidos, y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1947) para

reducir el proteccionismo comercial de las naciones e impulsar el crecimiento económico a través del comercio.

Terminada la guerra, se diseñó una paz mucho más benévola con el tratamiento económico y reparaciones que debían pagar los vencidos, a diferencia de lo realizado en el Tratado de Versalles de 1919.

Tras las primeras ayudas de posguerra (ver Recuadro 5), el Plan Marshall diseñado en 1947, que entró en vigor al año siguiente, supuso la primera gran experiencia de cooperación económica internacional moderna. Inicialmente diseñado para cuatro años, el Plan se integró en el programa de asistencia para la defensa mutua de 1951, desplazándose el componente económico-humanitario hacia el militar. El Programa de Reconstrucción Europea o Plan Marshall, se basaba en el principio de ayudar a quien estuviera dispuesto a ayudarse a sí mismo, exigiendo la existencia de un régimen democrático y capitalista a quien quisiera ser receptor de la ayuda.

Es decir, ya en su origen, el sistema de ayuda al desarrollo y reconstrucción nace compuesto por un doble objetivo: recuperación económica y alianza política. Quizá haya sido K. Griffin quien haya puesto de manifiesto más acentuadamente este diseño de la CID<sup>11</sup>.

En conjunto, y según *Aldcroft*, "Estados Unidos pagó 13.365 millones de dólares por las mercancías requeridas por las 16 naciones del Programa de Recuperación Económica, de los que 5.539 millones fueron para productos alimenticios y agrícolas, 6.167 para mercancías industriales y el resto para servicios de otra clase"<sup>12</sup>. *A esto debían añadirse los 10.509 millones de dólares en depósitos a disposición de los países europeos.*

*Recuadro 5.*

**La primera ayuda tras la II Guerra Mundial.**

"Las deudas de guerra demostraron ser un problema mucho menor después de la segunda guerra mundial para la mayoría de los países, con

<sup>11</sup> Véase GRIFFIN, K. (1991) "Foreign Aid after the cold war", *Development and Change*, vol.22, 645-685.

<sup>12</sup> ALDCROFT, D. (1990) *Historia de la economía europea 1914-1980*. Crítica. Barcelona. p.177.

la excepción de Gran Bretaña. La política norteamericana de Préstamo y Arriendo significaba que no debía producirse ningún cargo por la ayuda y los bienes enviados a los aliados (principalmente Gran Bretaña y la Unión Soviética) durante la guerra, y la mayoría de los demás miembros de la coalición aliada adoptó un procedimiento semejante. Cuando cesaron las hostilidades, los acuerdos de Préstamo y Arriendo se terminaron, pero pronto se vio claramente que Estados Unidos se vería obligado a proporcionar ayuda a la Europa herida por la pobreza. Así desde julio de 1945, Norteamérica empezó a facilitar ayuda a Europa a través de varias organizaciones, sobre todo la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administración de las Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación), y a principios de 1948 se habían distribuido unos 25.000 millones de dólares por todo el continente, incluyendo Europa oriental. La ayuda se agotó pronto, sin embargo, y en términos de recuperación pareció tener sólo un efecto limitado; al menos inicialmente, en conjunto, esto no era sorprendente.

En primer lugar, una gran proporción de la ayuda se desembolsó más bien indiscriminadamente con escasa consideración, tanto en el caso de naciones prestamistas como en el de prestatarias, de los usos más provechosos a los que podría destinarse.

En segundo lugar, en las condiciones que entonces prevalecían, una buena parte de la ayuda se utilizó simplemente para mantener viva a la población, especialmente en Europa oriental.

En tercer lugar, gran parte de la ayuda se basaba en préstamos, lo que creaba problemas de deuda para los países prestatarios; en algunos casos se impusieron condiciones, como con el préstamo británico, que implicaban la aceptación de la convertibilidad monetaria y la no discriminación en una fecha especificada.

Finalmente, las políticas nacionales no siempre llevaban la recuperación inmediata; en los primeros tiempos del período de la posguerra, las nuevas políticas radicales, incluyendo una intensa nacionalización en Gran Bretaña y Francia, la socialización en Europa oriental, y los efectos nocivos de la ocupación alemana, así como los desórdenes financieros y monetarios en general, significaron que muchas economías no se mostrasen inicialmente receptivas a la ayuda extranjera.

El reconocimiento de la ineficacia relativa del programa de ayuda fue un factor que propició un cambio de política en 1947."

Existe bastante acuerdo en que esta ayuda fue crucial para la recuperación económica europea y mundial, y que –en conjunto- estuvo bien administrada y fue eficaz.

Tras la entrada en funcionamiento en 1947 del FMI, el BIRF y el GATT, y la constitución en París en 1948 de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para la gestión de la ayuda norteamericana, el sistema económico occidental capitalista quedaba implementado. A esta dimensión económica se unirán la dimensión política, fuertemente marcada por la “Doctrina Truman” de proporcionar ayuda económica y militar a los países para salvaguardarlos de la expansión del comunismo, y la dimensión militar con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949.

Por su parte, la Unión Soviética va consolidando su expansión ideológica a través del COMECON en 1949, en la dimensión económica, y del Pacto de Varsovia para la dimensión militar, en 1955. Tenemos así el inicio de la Guerra Fría, con un mundo dividido en bloques comerciales, económicos, políticos, ideológicos y militares. ¿Qué podían hacer el resto de países “No Alineados”, muchos de ellos nacidos en estos años por la rápida descolonización? En un principio tratan de unirse políticamente en la Cumbre de Países Afroasiáticos celebrada en Bandung en 1955, germen del Movimiento de Países no alineados, que dará lugar al llamado “grupo de los 77” que trata de hacer oír sus voces y reivindicaciones en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) iniciadas en Ginebra en 1964. Tenemos así, dos bloques potentes y enfrentados, y un tercero débil económica, política y militarmente. Esta situación marcará la orientación de la ayuda al desarrollo hasta 1989. Los bloques comunista y capitalista utilizarán el sistema de ayuda para tratar de “alinearse” bajo su ideología a los potenciales países que podían integrarse en el bloque enemigo. Por su parte, los países pobres se sirven de esta tensión para solicitar ayuda con el fin de evitar la expansión en ese territorio de la ideología contraria al donante. Como claramente ha reflejado un reciente e influyente informe del Banco Mundial.

“Desde el principio (la cooperación al desarrollo) tuvo un objetivo doble y, potencialmente contradictorio. El primero era fomentar el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los donantes actuaban movidos por altruismo, pero también por interés, pues consideraban que, a largo plazo, su seguridad económica y política se beneficiaría del crecimiento de los países pobres.



El segundo objetivo era promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes. La asistencia se dirigió a regímenes que eran aliados políticos de las principales potencias occidentales. Así pues, existía la posibilidad –pero no la certeza– de que los objetivos estratégicos y de desarrollo fueran contradictorios<sup>13</sup>.

Esta mezcla del autointerés con las motivaciones humanitarias y solidarias, nos parece el rasgo más destacado de la cooperación internacional para el desarrollo, pues ha marcado sin duda las cantidades donadas, los destinos, la distribución entre los distintos instrumentos de ayuda, y la baja calidad y eficacia de esta ayuda para erradicar la pobreza del mundo.

Cerramos así la descripción de la primera etapa de la CID o de los comienzos, para analizar a continuación las características de la década de los sesenta, donde el protagonismo –a nuestro parecer– recae sobre la consolidación de la cooperación multilateral.

### **3.2. La consolidación de la cooperación multilateral durante los años sesenta.**

Si 1947 es el año en el se acumulan los acontecimientos de la etapa inicial, en esta segunda etapa la atención se concentra el 1961. En efecto en ese año, las Naciones Unidas declaran el Primer Decenio para el Desarrollo y se constituye la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al disolverse la anterior OECE, con el fin de promover el crecimiento mundial y coordinar la ayuda a los países subdesarrollados. En ese mismo año se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para llevar a cabo esa misión de coordinación y elaborar doctrina y estadísticas sobre los flujos de ayuda mundial.

Pero la década de los sesenta está también marcada por las altas tasas de crecimiento de los países desarrollados (sobre todo europeos y norteamericanos) y por el nacimiento de los bancos regionales de desarrollo.

---

<sup>13</sup> BANCO MUNDIAL (1998) *Assessing Aid. What works, what doesn't and why*. Oxford University Press. New York. Existe traducción castellana bajo el título *La evaluación de la ayuda* editado por Mundi-Prensa, 2000.

En efecto, ya en 1960 se había creado la Asociación Internacional de Fomento (AIF), para otorgar préstamos muy concesionales a los países menos avanzados e integrada en el Grupo del Banco Mundial junto al BIRF y la Corporación Financiera Internacional (CFI), de 1956, para apoyar al sector privado de los países en desarrollo. El Grupo se enriquecerá en 1966 con el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI) con el objetivo de promover la inversión directa extranjera en los países subdesarrollados.

También en 1960 nace el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) siendo el mayor y más antiguo de los bancos regionales que prestan financiación multilateral, en este caso a los países Iberoamericanos. España, que entró en el BIRF en 1959, formará parte del BID desde que permitió la entrada de capital no americano en 1976.

Ante los buenos resultados del BID, en 1964 se crea el Banco Africano de Desarrollo y en 1966 el Banco Asiático de Desarrollo. España formará parte de ellos desde 1984 y 1986 respectivamente. El sistema de bancos regionales se ampliará en 1990 con el establecimiento del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) del que España será miembro fundador<sup>14</sup>.

A este proceso de formación de entidades financiadoras de los procesos de desarrollo, hay que añadir el fuerte proceso de integración económica que se produce en la década, sobre todo en Europa. En efecto, en 1947 se firman en Roma los Tratados constitutivos de las instituciones que formarán la Comunidad Europea, compuesta por la Comisión Europea del Carbón y del Acero (CECA), el Tratado sobre energía atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea, con pretensión de llegar a constituir un mercado común europeo. En 1958 se constituye el Parlamento Europeo en Estrasburgo, que permite representar la soberanía popular europea al ser sus miembros elegidos por sufragio universal.

Junto a la CEE, se creará en 1959 la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA) con pretensiones más modestas y por los países europeos que no entraron en el reducido grupo de la inicial CEE (Alemania, Francia, Italia, y

---

<sup>14</sup> Existen otros bancos y fondos subregionales que no exponemos por razón de espacio. Puede obtenerse una información inicial de estas entidades en GÓMEZ GALÁN, M. Y SANAHUJA, J.A. (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL. Madrid. pp.67-68.

Luxemburgo, Bélgica y Holanda que ya habían constituido en 1948 la unión aduanera conocida como el BENELUX).

Por su parte, la Unión Soviética, que había iniciado en 1955 con Kruschev su plan de ayuda a los países comunistas —destacando la gran ayuda a Egipto para la construcción de la presa de Assuán en 1956— sigue aglutinando el bloque socialista a través del COMECON creado en 1949, en que ingresará Cuba en 1972.

En África también se producen uniones económicas como la Organización Comunitaria Africano-Malgache (1965), el Mercado Común del África Oriental (1967), Unión Económica Centroafricana (1968) y Unión Económica del África Occidental (1970).

Otros acuerdos de cooperación económica son la Comunidad Económica del Caribe (1973), la Asociación de naciones del Sudeste asiático (ASEAN) de 1967. Existen otros, pero no tenemos la pretensión de ser exhaustivos, sino de mostrar el modelo de cooperación internacional de esta época, basado en acuerdos comerciales, más que en ayuda al desarrollo.

Dentro de la ayuda, hay que destacar la que nace de la firma del Tratado de Roma, y que por expreso deseo de Francia, se canalizará hacia las antiguas colonias de los países integrantes de la CEE, que serán denominados "Países y Territorios de Ultramar" (PTU). En 1963 se celebrará la primera Convención de Yaundé que se renovará en 1969 (Yaundé II). La ayuda destinada a este grupo de países se canaliza a través de un fondo especial y al margen del presupuesto comunitario, denominado Fondo Europeo de Desarrollo (FED). En 1973, con el ingreso en la CEE del Reino Unido, los acuerdos de Yaundé se transformarán en la Convención de Lomé, que integrará a las antiguas colonias británicas, formando el conjunto de países conocidos como ACP (África-Caribe-Pacífico).

En conclusión, en esta etapa se consolida un sistema de cooperación para el desarrollo basado en dos ejes. Por una parte, las relaciones bilaterales de cada país fundamentalmente con sus antiguas colonias. Por otra parte, la cooperación multilateral se expande con bancos regionales de desarrollo y a través de la firma de acuerdos de integración económica y comercial. La tensión Este-Oeste, con la crisis de los misiles de Cuba en 1962, ejemplifica bien las relaciones exteriores de este mundo bipolar, que busca extenderse de forma interesada a través de los países que nacen fruto de los procesos de descolonización. La independencia política no trae, ni

mucho menos, la independencia económica y la pobreza se agrava para buena parte del mundo que permanece ajeno a la bonanza económica de Europa, Norteamérica, Japón y la Unión Soviética, con acelerados procesos de industrialización e intercambios comerciales potenciados por las rondas negociadoras del GATT que rebajan los aranceles de los países participantes.

### **3.3. La crisis de los setenta.**

La década de los años setenta estará presidida por las crisis económicas derivada de las subidas de los precios de las materias primas, sobre del todo del petróleo, fruto de la cartelización del mercado establecida por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) creada en septiembre de 1968. La 4ª Guerra Árabe-Israelí de octubre de 1973 y la crisis de los rehenes norteamericanos en Irán en 1979, marcan la estructura económica de esta etapa.

El menor crecimiento de los países desarrollados, atenúa el comercio internacional y por tanto disminuyen las oportunidades para los países en desarrollo, el disminuir la demanda de materias primas de los primeros.

A esto hay que añadir la crisis del sistema financiero internacional en 1971, que obliga a adoptar un sistema de tipos de cambio flexibles, que aumentan la incertidumbre sobre los mercados de capitales internacionales, y se prestan a una mayor indisciplina cambiaria por parte de los países, con devaluaciones competitivas como mecanismo de penetración en los mercados exteriores.

En cuanto al sistema de ayuda, Naciones Unidas sigue tratando de impulsarlo, al declarar el Segundo Decenio para el Desarrollo, o convocar la Conferencia Mundial sobre Alimentación de Roma, en 1974.

Esta década también será recordada por la recomendación internacional de dedicar al menos el 0'7% del PNB de los países desarrollados a ayuda al desarrollo. (Recuadro 6).

#### **Recuadro 6.**

##### **El establecimiento de la meta de ayuda del 0'7% del PNB.**

“La primera vez que se recomienda que los países ricos dediquen en AOD el 0'7% de su PNB es en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Comercio y Desarrollo en Nueva Dehli (II UNCTAD, 1968). Ahora bien, sirve como referencia comúnmente aceptada la Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970 que adopta la "Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" donde se cita que "...cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0'7% de su producto nacional bruto (PNB) a precios de mercado..."

Fuente: GÓMEZ GALÁN, M. Y SANAHUJA, J.A. El sistema internacional de cooperación al desarrollo. CIDEAL. Madrid. p.21.

En términos corrientes, las cantidades de AOD a lo largo de la década no dejaron de crecer, pasando de los 8 millones de dólares de 1970, por los 15 millones de 1975, hasta los más de 27 millones de dólares de 1980.

### 3.4 La década de los ochenta.

La década de los ochenta se inicia con la tarea de remontar los efectos de la segunda crisis del petróleo que vuelven a encarecer la estructuras de costes de las empresas productoras del Norte. Naciones Unidas renueva su deseo de luchar contra la pobreza con la declaración del tercer decenio para el desarrollo. En el plano ideológico, se polarizan las posturas socialdemócratas que ponen el acento en la equidad y la igualdad, mientras que los liberales resaltan el pragmatismo y la libertad.

En el terreno de las ideas, surgen nuevos informes que representan un gran abanico de posturas, a veces antagónicas entre sí. Por ejemplo, Singer y Ansari, en su obra Países ricos y países pobres mantienen la necesidad de la ayuda exterior para salir de la pobreza, pues no existe ningún mecanismo automático (mercado) capaz de corregir las desigualdades existentes entre los niveles de vida de los países.

Por su parte, J. Tinbergen, subraya en el conocido como Informe RIO, el fracaso que la política de ayuda ha tenido hasta entonces y propone una mayor coordinación y planificación económica mundial desde Naciones Unidas.

Otras posturas, de corte neokeynesiano, fueron expuestas por socialdemócratas como W. Brandt, que defendían un cierto grado de

intervencionismo estatal, como corrector de los fallos que manifestaban los mercados mundiales a la hora de redistribuir la renta y la riqueza.

Frontalmente opuestos a esta postura, aparecían los líderes liberales R. Reagan y M. Thatcher, que se acogían al pensamiento económico de la escuela de Chicago, y promovieron reformas económicas en sus países basadas en menos subsidios y protección social y mayor impulso a la libertad de acción de los mercados. La ayuda al desarrollo debía mantenerse por las iniciativas caritativas privadas y para la ayuda de emergencia, pero el resto de las intervenciones distorsionaba el buen funcionamiento de las economías de los países en desarrollo que no salían a la arena competidora de los mercados internacionales para encontrar sus ventajas comparativas exportadoras y generar tasas de crecimiento tan altas como estaban logrando los países del sudeste asiático.

Este modelo de desarrollo de industrialización orientada a la exportación, frontalmente opuesto al de sustitución de importaciones que había adoptado Iberoamérica, fue defendido por el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 y profundizado en 1993 con El milagro de Asia Oriental. Crecimiento económico y política pública. Esta toma de postura "oficial" por un modelo de desarrollo orientado al mercado no gustó a los grupos opositores, defensores de los fallos del mercado y de algún grado de intervencionismo estatal. Pero la caída del muro de Berlín en 1989 y el fracaso económico del modelo basado en la planificación, reforzó las propuestas neoliberales favorables al mercado. El asombro y la humildad en las propuestas llamarán a las cabezas pensantes, cuando en 1998, los tan alabados países del sudeste asiático sufran una tremenda crisis financiera que se contagie a Brasil, Argentina, Rusia, Japón y haga saltar las alarmas del resto de países desarrollados.

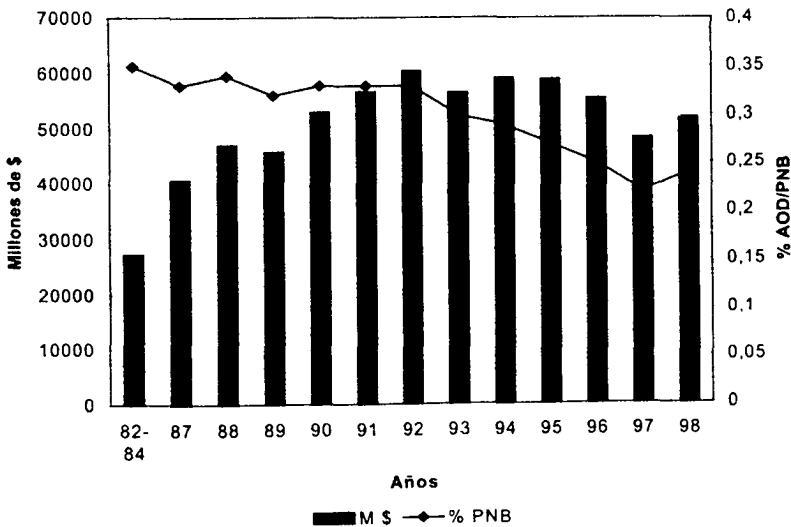
Por su parte, los pueblos del Sur también piensan y elaboran propuestas. Algunos son críticos con la ayuda externa, porque ven en ella un mecanismo perverso de mantenimiento de la dependencia económico hacia las antiguas metrópolis colonizadoras. Otros ven en la ayuda el mecanismo que ha generado los tremendos volúmenes de deuda externa que ahora se revelan impagables y hay que renegociar continuamente.

En 1987 se constituyó la Comisión Sur, que presentó el conocido como Informe Nyerere al ser el presidente de Tanzania el encargado de difundirlo. Allí se ofrece una visión de relaciones asimétricas entre los países dominantes del Norte y los dependientes del Sur. Para romper esta relación proponen concebir el desarrollo y la ayuda como un mecanismo

de promoción de libertad política (democracia) y participación social, así como asumir el enfoque de las necesidades básicas para todos (alimentación, vestido, salud y educación, sobre todo).

En cuanto al esfuerzo económico que los donantes de ayuda hacen durante los ochenta, se verá reforzado cuando a mediados de la década se consiga remontar el ciclo depresivo del primer lustro y se entre en fase de crecimiento. Los volúmenes de ayuda crecen, pero el porcentaje del PNB se mantiene alrededor del 0,33%. Sólo algunos países (los nórdicos y Holanda) cumplen o superan el 0,7%. La evolución de las magnitudes puede observarse en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO, 1982-1998.**



**Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAD.**

### 3.5. La década de los noventa y la fatiga del donante.

La década de los noventa amanece presidida por el final de la Guerra Fría. Recordemos cómo el sistema internacional de ayuda y cooperación para el desarrollo se había montado sobre los propios intereses de defensa ideológica de los bloques, conviviendo con los sentimientos de solidaridad

y humanitarismo. Al desaparecer el mundo bipolar, el sistema de cooperación sufrirá algunos cambios.

En primer lugar, aparecen numerosos nuevos países necesitados de grandes volúmenes de ayuda para poder hacer la transición de su sistema económico planificado al sistema de mercado. La Europa del Este y la nacida Confederación de Estados Independientes, dejan de ser donantes y pasan a ser grandes receptores de fondos, además de integrarse en las instituciones económicas internacionales: FMI, Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, nacida de los acuerdos de Marraquech en 1994, sucesora del GATT.

La caída del muro y el fin del comunismo, reafirma la ideología liberal, que logra un consenso básico en torno a las medidas económicas que deben perseguir todos los países para salir de la pobreza. La crisis latinoamericana de los ochenta (conocida como la década perdida), las crisis financieras, y la condicionalidad del FMI para acceder a sus préstamos, materializada en los "Planes de Ajuste Estructural", perfilarán un modelo económico basado en el rígido control de la inflación, la disminución del gasto público para reducir los niveles de déficit público, la estabilidad en los tipos de cambio reales y la flexibilidad en el mercado de trabajo. A este consenso se le conocerá como el consenso de Washington.

Estados Unidos entra en un proceso de expansión económica que se ha mantenido durante toda la década. Europa impulsa su integración económica, con la ampliación de nuevos países y con la decisión de lograr una unión económica y monetaria, a más tardar al final de la década. Los países del sudeste asiático siguen creciendo a ritmos acelerados hasta la crisis financiera de 1998. Centroamérica comienza a pacificarse lentamente y van desapareciendo las dictaduras militares de otros países latinoamericanos que tanta pobreza y represión han dejado. África, sencillamente, es utilizada como fuente de materias primas baratas, y es olvidada en todo lo demás. Ante este panorama, surgen reacciones críticas al consenso de Washington y se proponen modelos alternativos, destacando el de Naciones Unidas, que se difunde a través de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Una síntesis de los enfoques globales manejados en este periodo se ofrece en el Recuadro 7.

Hay que destacar los esfuerzos de Naciones Unidas en esta década para promocionar la dignidad humana y luchar contra los principales problemas de la humanidad, convocando cumbres sobre los temas más decisivos. Si bien es cierto que la puesta en práctica de los compromisos firmados por



casi todos los países, deja bastante que desear, no se debe menospreciar la detección de los problemas planteados en cada cumbre. Entre otras, merece la pena destacar las siguientes:

Recuadro 7.

Enfoques globales de la pobreza y desigualdad mundial.

	<b>Enfoque N-S</b>	<b>Paradigma de Washington</b>	<b>Paradigma de NN.UU.</b>
<i>Visión global</i>	<i>División bipolar entre ricos y pobres</i>	<i>Globalización total: progresiva integración de todos los países. Integración económica. Optimismo sobre la tendencia positiva en la reducción de la pobreza.</i>	<i>Globalización gradual (dos niveles): aumenta las desigualdades. Exclusión social. Pesimismo sobre la evolución de la reducción de la pobreza mundial.</i>
<i>Geografía de la pobreza</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>P.M.As.</i>	<i>P.D. y P.E.D.</i>
<i>Determinantes de la pobreza</i>	<i>Factores externos (medio económico dominado por los P.D.)</i>	<i>Factores internos (no aplicar políticas favorables al mercado)</i>	<i>Factores externos e internos (conflicto entre objetivos económicos y necesidades sociales). Falta de cooperación internacional.</i>
<i>Propuesta política</i>	<i>N.O.E.I.</i>	<i>Liberalización de los mercados. Competencia. Desregulación. Privatización</i>	<i>Desarrollo humano sostenible: subordinar la economía mundial a objetivos de equidad social e intergeneracional.</i>

Fuente: **DUBOIS (2000) Equidad, Bienestar y Participación. Documentos de Trabajo de HEGOA N°26. Bilbao. p. 27).**

- \* 1990, Conferencia de Jomertein, sobre desarrollo y educación,
- \* 1990, Conferencia de Nueva York, sobre la infancia,
- \* 1992, Conferencia de Río de Janeiro, sobre medio ambiente y desarrollo,
- \* 1993, Conferencia de Viena, sobre los derechos humanos,
- \* 1994, Conferencia de El Cairo, sobre población,
- \* 1995, Conferencia de Copenhague, sobre el desarrollo social,

- \* 1995, Conferencia de Beijing, sobre la mujer,
- \* 1996, Conferencia de Estambul, sobre asentamientos humanos,
- \* 1996, Cumbre de Roma, sobre la alimentación.

Pero quizá el fenómeno que más ha preocupado en torno a la ayuda al desarrollo en esta década, ha sido el paulatino descenso del volumen de fondos, sobre todo a partir de 1993. Algunos autores han explicado este fenómeno por el cansancio de los donantes, ante la ausencia de resultados visibles en la lucha contra la pobreza, tras tres décadas de ayuda sostenida. Es el fenómeno conocido como la "fatiga de la ayuda".

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que muchos donantes han sometido sus sistemas de ayuda a profundas revisiones (Gran Bretaña, Japón, Italia, Francia, Holanda...), y esto ha podido influir en las cantidades donadas, mientras se revisaban los instrumentos, agentes canalizadores de la ayuda y países de destino. Se busca más eficiencia en la ayuda, se está poniendo creciente interés en las evaluaciones de las acciones, para tratar de explicar por qué tantas acciones pequeñas de desarrollo a través de tantos proyectos, no se traducen en mejora de los indicadores macroeconómicos y agregados de los países pobres ("paradoja micro/macro"). Crece el escepticismo de la ayuda, se busca una gran visibilidad de las acciones para poder justificar mediáticamente que esta tiene resultados, pero se mantiene la conciencia de que la situación mundial está presidida por una pobreza terca y constante y una desigualdad creciente. La denominada "globalización" presenta asimetrías entre países, entre capital, trabajo y tecnología (estos dos últimos, mucho menos globalizados), entre donantes y receptores de ayuda. El modelo de cooperación surgido de la Guerra Fría parece acabado, pero el problema de la pobreza y la desigualdad llama constantemente a una mejora de la calidad y la cantidad de la ayuda, pues, sino es por sentimientos de solidaridad mundial, al menos para evitar las interdependencias negativas que la pobreza genera: la violencia no conoce fronteras ni rentas, los movimientos migratorios amenazan el bienestar social de los países desarrollados, las epidemias y enfermedades como el SIDA, se han propagado sin acepción de niveles culturales o de renta, el narcotráfico supera cualquier dimensión local, etc.

En definitiva, la década y el milenio se cierran con un panorama heterogéneo, diverso, que llama a un nuevo diseño del sistema de cooperación internacional para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Son nuevos retos y tendencias que presentamos de forma sumaria en el último apartado del tema.

#### **4. RETOS Y TENDENCIAS ACTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.**

Ya hemos señalado cómo el sistema de ayuda está sometido a fuertes cuestionamientos que van desde su misma existencia, hasta la profunda revisión de los instrumentos, cantidades, países, sectores o agentes que realizan cooperación.

En los últimos tiempos, han surgido nuevos problemas como los masivos movimientos migratorios, los nacionalismos violentos en Europa y los Balcanes, las crisis humanitarias de África con una preocupante falta de gobernabilidad, las injustas distribuciones de la renta y la riqueza mundiales. Como señalamos en el Recuadro 8, los indicadores de la pobreza mundial dan que pensar y suponen una misión de alcance "global". Los problemas globales, exigen planteamientos coordinados y coherentes por parte de todos los actores.

##### **Recuadro 8.**

##### **Algunos indicadores de la pobreza y desigualdad mundial.**

- "Entre 1960 y 1990 los países más pobres han visto reducirse su participación en el comercio internacional de 4% a menos del 1%. Y reciben escasamente el 0,2% de los préstamos comerciales mundiales.
- "En los últimos 30 años, la participación en el ingreso mundial del 20% más pobre de la población mundial se redujo de 2,3% a 1,1%; mientras que la participación del 20% más rico aumentó del 70% al 86%.
- Cerca de 842 millones de adultos del mundo en desarrollo son analfabetos.
- Más de 1.200 millones carecen de agua potable.
- 158 millones de niños menores de 5 años están malnutridos.
- 1.300 millones de personas viven con menos de un dólar al día (pobreza severa)
- "Estimaciones nuevas indican que los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada superior a un billón de dólares, igual al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial (2.500 millones de habitantes).

La enormidad de la riqueza de los ultrarricos es un contraste chocante con los bajos ingresos del mundo en desarrollo.

- Las 3 personas más ricas tienen activos que superan el PIB combinado de los 48 Países Menos Adelantados.
- Las 15 personas más ricas superan el PIB total del África subsahariana.
- Las 32 personas con más activos, superan el PIB del Asia meridional.
- Las 84 mayores fortunas superan el PIB de China (1.200 millones de habitantes).
- El coste de atender a las necesidades sociales básicas de todo el mundo se calcula en 44.000M\$/año, que es inferior al 4% de la riqueza de las 225 personas más ricas.

El país con más ultrarricos es EE.UU. (60 personas=331.000M\$); Alemania (21 personas=111.000M\$); Japón (14 personas=41.000M\$). Los Países Industrializados tienen 147 de los 225 y los PED 78. África tiene 2 = 3.700M\$, ambos en Sudáfrica”.

**Fuente: PNUD (1998) Informe sobre el Desarrollo Humano. Mundi-Prensa. Madrid.**

Pero también hay señales de esperanza y pistas de solución. En el año 2000, las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, han firmado conjuntamente unos indicadores que actuarán como objetivos comunes en la lucha contra la pobreza. Estos siete objetivos son:

1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que viven en la extrema pobreza.
2. Matricular a todos los niños en la escuela primaria para 2015.
3. Avanzar hacia la igualdad entre los géneros y dar poder a la mujer, eliminando las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para 2005.
4. Reducir la tasa de mortalidad infantil en dos terceras partes entre 1990 y 2015.
5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.
6. Dar acceso a servicios de salud reproductiva para 2015 a quienes los necesiten.

7. Poner en práctica para 2005 estrategias nacionales de desarrollo sostenible a fin de revertir para 2015 la pérdida de recursos ecológicos.<sup>15</sup>

Es verdad que más que renovar objetivos que pueden quedarse en una simple declaración de intenciones que se van renovando con el tiempo y que no ofrecen resultados, podrían ofrecerse concreciones y mecanismos de control o implementación, y no dejarlo todo a la "buena voluntad" de los donantes, pero aunque así sea, ya es algo.

Existen también avances en los principios de actuación que orientan la cooperación internacional al desarrollo. Se está haciendo más hincapié en la corresponsabilidad entre donantes y receptores de ayuda, la condicionalidad se ha revisado y parece que trata de tener más en cuenta el necesario gasto social en los países en desarrollo, y el propio FMI diseña ahora con mayor diálogo los planes de ajuste vinculados al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). Hay un énfasis en la participación de los beneficiarios en todo el proceso de desarrollo, en la importancia del desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de los países, en su buen gobierno democrático o en el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. El nuevo paradigma de colaboración y ayuda se conoce como el modelo de asociación, al que se refiere el Recuadro 9.

#### **Recuadro 9.**

##### **El desarrollo entendido como asociación.**

"Las asociaciones para el desarrollo aportan su contribución óptima cuando adoptan una manera centrada y medida de compartir las experiencias y la capacidad, a fin de hacer frente a desafíos de tal dimensión que ninguno de los socios puede controlar por su cuenta. Para ello se requieren dos cambios de actitud fundamentales: dejar de mirar hacia abajo y comenzar a mirar hacia fuera. La experiencia de más de 50 años ha demostrado la inutilidad de las iniciativas de desarrollo basadas en un enfoque que considera a los pobres como objetos que han de ser investigados, medidos, descritos teóricamente y tratados por expertos y otros grupos de élite.

Trabajar con los pobres, teniendo en cuenta sus prioridades e incrementar

<sup>15</sup> NN.UU., FMI, BM, OCDE (2000) *2.000 Un mundo mejor para todos*. Washington.

su potencial de manera que queden habilitados –en otras palabras, trabajar en un régimen de verdadera asociación- es un proceso completamente diferente y más dinámico que tratar de transformarlos desde arriba y desde fuera. El éxito no puede conseguirse a menos que se defina la asociación en su sentido horizontal: en el sentido de compartir, colaborar y asociarse.

El segundo cambio que tienen que asumir las organizaciones de desarrollo es mirar hacia delante y adoptar un enfoque orientado hacia la asociación, abandonar lo que signifique una cultura burocrática estática a favor de una cultura impulsada por la iniciativa. La clave es configurar asociaciones cuya fuerza y energía combinadas las haga capaces de subvenir a necesidades de desarrollo definidas de manera muy concreta”.

*Fuente: MALLOCH BROWN, M. (1999) “Desarrollo como asociación “, Revista Cooperación Sur N°2, p.4.*

En síntesis, el proceso de reflexión y configuración de una cooperación internacional para el desarrollo que se ajuste a los nuevos tiempos de globalización, está –como la propia globalización- inacabado, pero no parte de cero. Hay una buena serie de importantes lecciones que se han aprendido de estos más de cincuenta años de ayuda. Algunas de las cuales las resumimos a continuación, para ofrecer un final, si no feliz, al menos esperanzado.

#### **Recuadro 10.**

##### **Algunas lecciones aprendidas de la experiencia en la CID.**

- El desarrollo precisa de un buen gobierno, que garantice una estabilidad macroeconómica y unos servicios públicos básicos eficientes.
- Las instituciones son básicas en el proceso de desarrollo a largo plazo. Cuando no se cuenta con instituciones eficaces, es necesario invertir primeramente en su promoción (advocacy) y reforma.
- La participación de la población en su propio proceso de desarrollo es insustituible. Ninguna ayuda externa puede ser eficaz si la propia población no se autorresponsabiliza de este proceso.
- Deben respetarse los procesos endógenos de desarrollo y las

diversidades culturales. No existe un único modelo de desarrollo que deba ser impuesto.

- Los donantes pueden y deben revisar sus mecanismos de ayuda para que orienten el desarrollo y no lo impongan.
- Debe crearse un entorno institucional mundial que asegure la participación y expresión de todos sus miembros.
- La seguridad es inherente al desarrollo. Sin un mínimo de seguridad y estabilidad, la eficacia de la ayuda disminuye notablemente.
- La ayuda se muestra eficaz cuando es complementaria de la inversión privada nacional.
- La ayuda al desarrollo son también ideas y conocimientos, no sólo recursos.
- Una sociedad civil activa y organizada, hace que sus servicios públicos mejoren sustancialmente.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

## **RESUMEN.**

A lo largo de este tema introductorio a la cooperación internacional, hemos distinguido los principales conceptos fundamentales: cooperación internacional, cooperación económica, cooperación financiera, cooperación para el desarrollo y ayuda al desarrollo.

A continuación hemos realizado un recorrido por las principales formas que reviste la cooperación al desarrollo, clasificándola en función de cinco criterios: por el origen de los fondos (pública o privada); por el gestor principal de la ayuda (multilateral, bilateral, descentralizada, no gubernamental y empresarial); según los retornos esperados (reembolsable, no reembolsable o rotatoria); según la existencia o no de concesionalidad (ligada o libre, condicionada o no condicionada); y según las acciones objeto de desarrollo (financiera o no financiera).

En un tercer momento, hemos repasado los principales hechos históricos de la cooperación internacional para el desarrollo, desde sus inicios con el Plan Marshall (1947) en el contexto del sistema financiero internacional de