

**Cooperación al desarrollo y globalización:
Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial¹**

José Antonio Sanahuja Perales²

La cooperación al desarrollo y los cambios globales

Uno de los más fascinantes estudios actuales de las relaciones internacionales, el estadounidense James Rosenau (1991: 8, 65), ha utilizado el término “turbulencia” para caracterizar los procesos de cambio que está atravesando la sociedad internacional contemporánea. El desplome de la Unión Soviética y la desaparición del conflicto bipolar ha sido un factor de gran importancia, ya que ha dado paso a un proceso, aún no resuelto, de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala mundial, que tras los acontecimientos del 11 de septiembre se ha tornado muy visible. Pero no menos importante han sido las transformaciones, más profundas y de más larga data, que son causa y efecto de la creciente interdependencia económica y tecnológica propiciada por la globalización; de las tendencias centrífugas y la redefinición de la autoridad, la soberanía y las identidades que afectan a los tradicionales centros de poder; de la proliferación de actores internacionales; de la redistribución de la riqueza y el poder a escala mundial, entre los Estados, entre éstos y otros actores, y entre grupos sociales —en un proceso en el que, paradójicamente, las economías están cada vez más integradas pero se incrementa la desigualdad social—; y de otros procesos de cambio estructural que se han ido manifestando en las últimas décadas.

El sentido histórico de estos cambios y sus posibles desenlaces es aún incierto, y dependerá, en buena medida, de la confrontación de ideas, de actores y de fuerzas sociales y de su capacidad para orientar el proceso. En cualquier caso, estas tendencias parecen indicar que el orden internacional que se gestó tras la II Guerra Mundial, y al que aún responden muchas de los principios, las normas y las instituciones en las que se basa la sociedad internacional, está dando paso a una sociedad “global”, “postinternacional”, “postwestfaliana”

¹ Esta ponencia presenta, de forma abreviada, los principales planteamientos de otro trabajo del autor: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL 2001, pp. 51-128.

² Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. sanahuja@cps.ucm.es

o “posthegemónica”, por citar algunos de los términos utilizados para reflejar el hecho de que las transformaciones en curso parecen estar alterando la naturaleza misma de esa sociedad internacional, y que nos encontramos en un momento de transición en el que coexisten elementos de continuidad y de cambio respecto al orden internacional vigente en el último medio siglo.

Las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional para el desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945 las políticas de ayuda no existían como tales. Su evolución desde ese año, responde en gran medida a las transformaciones que ha experimentado dicho sistema. Björn Hettne (1995: 154) ha subrayado el carácter histórico y contingente del sistema internacional de cooperación al desarrollo, al afirmar que *«La ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es»*. Es bastante obvio que su configuración actual no responde a un diseño ordenado y coherente ni a criterios supuestamente racionales. La aparición de la ayuda al desarrollo y su actual fisonomía son el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo: en primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial. Los tres procesos están muy relacionados, y en la explicación de la mayor parte de los acontecimientos clave de la evolución de la cooperación al desarrollo es necesario recurrir a esas tres dinámicas históricas.

La situación actual no podía ser distinta: la cooperación al desarrollo, como parte inseparable de una sociedad internacional inmersa en un proceso de globalización acelerada, está atravesando un periodo de transición y cambio de resultados aún imprevisibles, y se ha generado un intenso debate internacional respecto a su presente y futuro.

En ese debate está en cuestión la justificación misma de las políticas de ayuda, y sobre todo los argumentos político-estratégicos y económicos en las que se ha fundamentado durante décadas: en el mundo de la posguerra fría, la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas no es tan imperiosa, y es más difícil justificar los programas de ayuda económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica, aunque hay obvias excepciones como la continua ayuda de Estados Unidos a Israel y otros aliados en Oriente Próximo (Sanahuja 1999: 72-86. Raffert y Singer 1996: 58-70). Este argumento, no obstante, parece haber recobrado actualidad tras la guerra de Afganistán, como muestra el fuerte aumento de la ayuda de Estados Unidos a Pakistán o a las

Repúblicas ex - soviéticas de esa zona, en paralelo a su negativa a aumentar la ayuda para el desarrollo en víspera de la "Cumbre" de Monterrey sobre financiación del desarrollo; o las diferencias de trato que el FMI ha dispensado a Turquía y a Argentina en los últimos meses de 2001.

Tampoco resulta fácil justificar la ayuda a partir de los viejos lazos coloniales, tras varias décadas de independencia y de experiencias de construcción nacional fracasadas, que han diluido las responsabilidades históricas de las ex-metrópolis. Como ha señalado Hewitt (1994: 4), tras la caída del muro de Berlín se ha asumido que las políticas de ayuda necesitan reformarse, y que la ayuda no puede seguir siendo «...*ni un instrumento de la guerra fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización*». Los argumentos humanitarios también son difíciles de mantener ante unos destinatarios más heterogéneos, y la aparición de algunas economías emergentes que ya no responden a la imagen tradicional del subdesarrollo.³

Por otra parte, el proceso de globalización ha modificado substancialmente las condiciones de acceso al capital de inversión y el papel de los actores privados, en especial de las empresas transnacionales y de la Inversión Extranjera Directa (IED) es mucho mayor, por lo que disminuye la importancia de la ayuda oficial en la financiación del desarrollo. También parece evidente que el desarrollo del Sur depende en mucha mayor medida de variables como el acceso a los mercados y la tecnología, el alivio de la deuda, las políticas internas y en particular en el llamado “buen gobierno”, por citar algunos de los aspectos más relevantes. Por añadidura, la noción de desarrollo, que nunca ha tenido un significado unívoco desde el punto de vista de las políticas de cooperación, y el concepto mismo de solidaridad internacional, ha sufrido en las dos últimas décadas una nueva oleada de críticas y reformulaciones. Han aparecido conceptos tan sugerentes como el “desarrollo humano y sostenible” o el “empoderamiento”, y los problemas de la igualdad entre los sexos, la creación de instituciones y el papel de la sociedad civil y el llamado “capital social” se ven con enfoques nuevos. Pero al mismo tiempo las críticas, planteadas desde posiciones tan diversas y dispares como el neoliberalismo, el relativismo cultural, los estudios postcoloniales o el deconstructivismo, y en especial la demoledora crítica de la escuela del “postdesarrollo”,⁴ han contribuido a deslegitimar aun más la idea misma del desarrollo y su potencial movilizador y emancipador de cara a las políticas de ayuda y cooperación.

³ Sobre la fundamentación clásica de la ayuda al desarrollo, ver Riddell 1987, *passim*. Sobre los debates y críticas contemporáneas, Riddell 1996: 7-9.

También está en cuestión el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. La globalización merma las capacidades de gobierno del Estado-nación y pone en cuestión elementos esenciales del mismo, como la soberanía nacional, limitando las posibilidades y el alcance de las políticas exteriores estatales. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores privados o algunos, ya existentes, aparecen con un poder, una movilidad y una capacidad de sortear la regulación pública mucho mayor. En directa relación con estos fenómenos, se generan nuevas demandas globales de gobernanación y cooperación, que apenas pueden satisfacer los mecanismos tradicionales de cooperación interestatal y las organizaciones internacionales clásicas, dada sus limitadas competencias y su naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las componen. Esas insuficiencias también afectan a la ayuda, que suele estar concebida y diseñada como instrumento de la política exterior, y que como tal suele estar subordinada a los intereses nacionales del país donante. Como revela la práctica estatal, utilizar el propio interés como guía orientadora de la acción exterior, incluyendo la ayuda al desarrollo, puede ser contraproducente en un mundo caracterizado por mayores niveles de interdependencia y por problemas globales que es muy difícil, o imposible, afrontar sin una acción colectiva guiada por criterios cooperativos. Esto es especialmente cierto cuando las instancias responsables de la acción exterior del Estado adoptan una definición del interés nacional unilateral, restrictiva y en suma, corta de miras. También ocurre así cuando es necesario suministrar esos “bienes públicos globales” sin los cuales es difícil imaginar un proceso de desarrollo ordenado y de largo plazo para el norte y el sur, como la estabilidad financiera, la conservación de los espacios y el patrimonio común, o la paz y la seguridad internacional (Kaul et al. 2001: 474-533).

En directa relación con esta crisis de fundamentación y el debate sobre sus objetivos y su validez como instrumento de desarrollo, un cambio muy perceptible —y preocupante— ha sido la fuerte caída experimentada por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), un 30% en términos reales entre 1992 y 1998, según estima el Comité de Ayuda al Desarrollo (2000: 14) (ver cuadros anexos). Este es un hecho paradójico: ha aparecido una “nueva agenda” de la cooperación para el desarrollo, que se ha extendido a ámbitos como la liberalización y la reforma económica, la democracia y los derechos humanos, la gestión pública, la igualdad entre los sexos, el medio ambiente, la construcción de la paz y la gestión de crisis, y, como cuestión central desde mediados de los noventa, la lucha contra la pobreza. Además, a lo largo de la década se ha logrado afirmar un conjunto de metas internacionales de desarrollo que

⁴ Una buena síntesis del debate actual y la crítica postdesarrollista es la de Cornago 1998. Sobre la aportación de los estudios postcoloniales y la economía política internacional crítica es Hoogvelt 1997: 10-14, 153-162.

paulatinamente están asumiendo como propias las agencias bilaterales y las organizaciones multilaterales (ver cuadro anexo). Estos elementos deberían haber proporcionado un nuevo fundamento político, económico y ético para aumentar la ayuda al desarrollo, pero más bien parece haber ocurrido lo contrario.

A primera vista esta “nueva agenda” plantea nuevas prioridades de la ayuda, más relacionadas con los problemas planteados por la globalización, pero un examen más cuidadoso revela que también son el resultado de una revisión de los intereses nacionales de los donantes, que paulatinamente van incorporando estas cuestiones. Aunque los donantes de ayuda afirman que el protagonismo de las políticas de desarrollo radica en mucha mayor medida en los países receptores (Comité de Ayuda al Desarrollo 1996: 14), en la práctica todo esto supone, según Raffert (1999), un “nuevo paradigma” en las políticas de ayuda que se caracteriza, paradójicamente, por una mayor condicionalidad y una reducción de los recursos reales.

Hay que constatar, por último, algunos cambios institucionales relevantes: el renovado énfasis en la coordinación, el concepto de “asociación” (*partnership*), la aparición de nuevos actores especializados en los países en transición, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado en 1990, y de innovadores esquemas multilaterales para dar respuesta a problemas globales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o *Global Environmental Facility, GEF*), establecido en 1991.

Lo que parece mostrar este rápido recuento de hechos y tendencias, que de ninguna forma puede considerarse exhaustivo, es que la ayuda está en un momento de transición, en el que se comprueba que las fórmulas, las agendas y los arreglos institucionales del periodo de la guerra fría están perdiendo validez; pero también puede constatarse que aún no ha hecho su aparición un nuevo modelo de cooperación que responda a las exigencias del mundo de la globalización. La intensidad del debate se explica, en parte, por los visibles vínculos que existen entre la ayuda al desarrollo y la configuración del orden mundial, y la forma en la que se resuelvan dentro de ese “orden” los problemas de la equidad, la justicia y la dignidad humana, a las que inevitablemente va a afectar la naturaleza y el sentido de la globalización y de los cambios en curso en la sociedad internacional. Es importante recordar que en un mundo en el que no existe una autoridad política centralizada, los regímenes representan una particular modalidad de “gobernación sin gobierno“, y que sus reglas e instituciones lo son también de ese particular “orden social” que es la sociedad internacional. Por esta razón, un debate remite necesariamente al otro.

Debates y perspectivas sobre la ayuda al desarrollo y el futuro orden mundial

La desaparición del conflicto bipolar y los cambios en las relaciones Norte-Sur han conducido a un intenso debate sobre el contenido y el alcance del régimen internacional de ayuda externa en el que, como se indicó al principio de este capítulo, están en tela de juicio la fundamentación, el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. Este debate está estrechamente relacionado con la polémica, mucho más amplia, sobre el proceso de globalización y, en ese contexto, sobre los principios, las normas y las instituciones en las que estará basado el futuro orden mundial.

De forma muy sintética, en esta ponencia se identifican dos visiones en pugna en el debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo: primero, un modelo liberal-conservador de la AOD, funcional a la integración de las economías nacionales en un mercado mundial desregulado, y al mantenimiento de la ayuda como instrumento de la política exterior de los donantes. Segundo, un modelo de AOD basado en el concepto de ciudadanía mundial, que encuentra su fundamento en una visión social y democrática de la globalización, basada en la plena vigencia de los derechos humanos y, en particular, del derecho al desarrollo. Es importante señalar que en muchos acontecimientos que han marcado la evolución reciente de la cooperación internacional al desarrollo se encuentran trazas y componentes de uno y otro modelo, y tienen un significado ambiguo en relación a cada uno de ellos. Ello se debe a que son no el resultado de supuestos teóricos abstractos, sino de dinámicas políticas reales, y del conflicto, la negociación y acuerdo entre las distintas fuerzas sociales que pugnan en la sociedad internacional.

El modelo liberal-conservador de la ayuda al desarrollo

La posición dominante en este debate, y a la que los cambios en curso parecen responder en mayor medida, es la que aboga por un modelo “liberal-conservador” de la ayuda —liberal en lo económico, y conservador en el plano político e institucional—, que es funcional a un proceso de globalización que ha estado dirigido básicamente por la liberalización, la desregulación y la eliminación de obstáculos al libre juego de las fuerzas de mercado. En esta visión, el desarrollo es el resultado natural de la integración paulatina de las economías nacionales en un mercado mundial regido básicamente, por el libre juego de la oferta y la demanda. La agenda de desarrollo se resume en asegurar la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial, junto con la adopción de políticas nacionales que

permitan atraer esos flujos y promuevan la competitividad de la economía, incluyendo el “buen gobierno” —un concepto ambiguo que abarca desde la ausencia de corrupción hasta la existencia de un régimen democrático—, el respeto a los derechos de propiedad, los estímulos a la inversión y la mejora del “capital humano”. En el plano social, un mercado integrado para los bienes, los servicios y los capitales produciría una paulatina convergencia en los niveles de renta, lo que en principio excluiría la apertura a los flujos migratorios. Desde esta perspectiva, y de forma muy sintética, las instituciones y los procesos clave para el desarrollo no estarían radicados en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo hasta ahora descrito, sino en las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la eventual adopción de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y en el plano nacional, en la adopción de las políticas del “Consenso de Washington”. El espectacular auge de los flujos de inversión extranjera directa a los países en desarrollo se cita a menudo como un hecho que avala esta argumentación, y al tiempo reclama un redimensionamiento y reorientación de los flujos oficiales, para evitar supuestos solapamientos e ineficiencias.

En este contexto, ¿qué papel cumpliría la ayuda al desarrollo? Desde posiciones neoliberales extremas se afirma que ésta debe desaparecer debido a que, al estar sujeta a criterios políticos, representa una asignación ineficiente de recursos; además, al otorgar ayuda al desarrollo se alientan “políticas estatistas” y se desalienta o se retrasa la adopción de aquellas políticas de apertura que harían fluir, de forma natural, el capital externo. Dado que esta posición se basa, a priori, en modelos económicos abstractos, no debe extrañar que se haya mantenido más o menos invariable durante más de medio siglo —ya en los años cincuenta economistas liberales como Lord Bauer o Milton Friedman argumentaban que la asistencia económica era un obstáculo, más que una ayuda, para el crecimiento económico—, pero desde los años ochenta vuelve a estar de actualidad, en particular en Estados Unidos, entre otras razones porque ha proporcionado los argumentos teóricos que han respaldado el “asalto” del Partido Republicano sobre el presupuesto de ayuda externa de Estados Unidos, en el marco de las pugnas para lograr el equilibrio presupuestario en ese país.⁵

El modelo liberal-conservador, aunque comparte algunos de los fundamentos ideológicos y teóricos de esa posición extrema, sí otorga un papel a la ayuda al desarrollo. Ese papel, sin embargo, es limitado y subsidiario respecto al mercado, en una clara continuidad con lo que, como se ha expuesto, ha sido el modelo vigente desde la II Guerra Mundial. Esa

⁵ Los trabajos del Cato Institute y de la Fundación Heritage son los más claros ejemplos de este tipo de argumentos. Ver, entre otros, Bandow y Vásquez 1994: 1-15. Sobre el debate presupuestario en Estados Unidos y su efecto en la ayuda bilateral, ver Sanahuja 1999: 74-85.

continuidad no impide que el modelo se haya adaptado al nuevo contexto de la globalización. En este modelo la ayuda se subordina a dos grandes objetivos. En primer lugar, en el plano nacional la ayuda debe promover la adopción de políticas económicas y marcos regulatorios favorables al mercado, y financiar las inversiones necesarias —en infraestructura, capital humano...— para la plena integración en el mercado global. Esta función se plantea explícitamente en un importante documento adoptado del Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996: ii). En ese texto, adoptado al unísono por todos los bancos multilaterales de desarrollo, se sale al paso de las críticas y los llamamientos a la disolución de estas instituciones lanzados tanto por la derecha liberal, como por la izquierda radical, y se define el papel que les corresponde en el mundo de la globalización. Financiación y condicionalidad, de esta forma, son dos facetas de una misma política. Ello explica el fuerte aumento de la condicionalidad visible en la década de los noventa y su expansión a áreas políticas y de otra índole. Es importante señalar que en este enfoque la democracia, los derechos humanos y el “buen gobierno” no se promueven por su valor intrínseco, sino más bien porque son percibidos como condiciones necesarias para la estabilidad política, que a su vez se considera condición necesaria para una adecuada actuación de los operadores privados (Hippler 1995: 12-29).

En segundo lugar, en el plano internacional el argumento principal para la ayuda es que ésta constituye un instrumento para la corrección de las fallas o imperfecciones del mercado (Fitzgerald 1998: 3). Las políticas de ayuda al desarrollo y la cooperación internacional permiten afrontar las “externalidades” negativas de un mercado mundial cada vez más integrado, especialmente en aquellos ámbitos en los que la acción gubernamental no es suficiente. Entre ellas se encontrarían los problemas ambientales globales o el tráfico de drogas ilegales. En este mismo plano se situarían las crisis asociadas a la inestabilidad financiera global, que se atribuye a una información insuficiente y a las debilidades regulatorias de los Estados, con lo que se justifican los “paquetes” financieros (*bail-outs*) con los que se intenta atajar las crisis y acudir en rescate de economías nacionales en quiebra, al tiempo que se sale al paso del argumento liberal del “daño moral” (*moral hazard*), por el que se rechaza este tipo de intervenciones. En el plano social, la ayuda también constituye una “red de seguridad” (*safety net*) internacional que intentaría atenuar los costes sociales, que se considera transitorios, de las políticas de ajuste y reforma económica adoptadas en ese proceso de integración en la economía global.

En este modelo también se otorga un papel a las ONG. Desde la perspectiva liberal se valora su eficacia como parte de esas “redes de seguridad”, en tanto ejecutores de bajo coste

de políticas compensatorias, que se aplican en paralelo a los programas de ajuste estructural en los que se procede al desmantelamiento de las políticas sociales básicas de salud y educación. Desde esta perspectiva, las ONG pueden ser funcionales a las políticas económicas y sociales de matriz neoliberal y, en el plano internacional, al modelo liberal-conservador de las políticas de ayuda. El fenómeno de la “privatización de la ayuda”, que entre otros aspectos alude al traspaso creciente de las políticas de cooperación a los actores privados, incluyendo las ONG, es también parte de esta tendencia.

La racionalidad de este modelo también se encuentra en el plano político. En el influyente documento *Modelando el siglo XXI. La contribución de la ayuda al desarrollo*, adoptado por el CAD (1996: 6), se insiste en la validez de la ayuda, tal y como está configurada, para promover el desarrollo económico y social. Respecto a sus motivaciones, se reafirman las razones humanitarias y de solidaridad, pero también el interés nacional del donante, aunque el creciente nivel de interdependencia exige que esos intereses sean definidos de una manera más amplia (Hook 1995: 165-186). Según el CAD, a través del progreso de los países en desarrollo se expanden los mercados de exportación de bienes y servicios de los países industrializados; se incrementa la seguridad humana y se reduce la presión migratoria; se promueve la estabilidad política y la cohesión social, y de esta manera se reduce el riesgo de la guerra, el terrorismo y la delincuencia, que inevitablemente se extienden a otros países. Los problemas ambientales globales, el crecimiento demográfico o las epidemias son otros ámbitos en los que también convergen el interés nacional y la cooperación internacional.

Este contexto explica, aunque sólo en parte, el consenso alcanzado por los Estados donantes en el seno de ese organismo en torno a metas de desarrollo humano, protección del medio ambiente y reducción de la pobreza (ver cuadro 6). Hay que resaltar que esas metas se refieren sólo a la ayuda al desarrollo, y no a otras dimensiones clave de las relaciones Norte-Sur, como el comercio o la financiación del desarrollo, ni se extienden al conjunto de la globalización. La propuesta del CAD, por todo ello, es funcional a un modelo de ayuda al desarrollo compatible con la visión liberal de la globalización, y que descansa básicamente en los mecanismos de mercado, en las políticas exteriores de los Estados y en la defensa de sus intereses nacionales, aunque exige que estos se adapten al nuevo escenario internacional y a los imperativos de un sistema internacional más integrado. Es importante subrayar que lo importante de esta posición no es sólo lo que se propone, sino lo que, implícitamente, se está rechazando. Con esta visión, que se ha calificado como “minimalista” (Dubois 2000: 18) se refuerza el statu quo, y se descarta una ulterior reforma del sistema de ayuda que trascendiera

su naturaleza estatocéntrica y su carácter subsidiario respecto del mercado mundial. En el debate sobre el futuro de la ayuda, esta visión sólo puede ser calificada como conservadora.

¿Puede proporcionar el modelo liberal-conservador una fundamentación sólida para la ayuda para el mundo de la postguerra fría? El modelo supone que una vez se adopten las políticas adecuadas, el capital privado será el que satisfaga las necesidades de financiación del desarrollo, por lo que el papel de la ayuda será residual o incluso llegará a no ser necesaria. Por otro lado, si esas políticas no se adoptan, la ayuda tampoco será efectiva y no debe ser otorgada. Esta es una de las principales conclusiones del influyente estudio del Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*.⁶ Sin negar la validez parcial de este análisis, lo cierto es que no proporciona una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo. En términos más inmediatos, estos argumentos pueden llegar a ser utilizados como una eficaz coartada teórica para la reducción de la ayuda por parte de unos donantes renuentes a aumentar el gasto público —si un país no adopta políticas correctas para eliminar la corrupción, etc..., es inútil otorgar ayuda; una vez adopta las reformas conducentes al “buen gobierno”, el capital privado acudirá de forma natural y la ayuda tampoco será necesaria—, y a la postre justificar su desaparición tendencial de los circuitos financieros que conectan el Norte y el Sur.

Por otra parte, el modelo reafirma la validez de un modelo de ayuda basado en las políticas exteriores y los intereses nacionales de los Estados, y los principios de voluntariedad y discrecionalidad que, con pocas excepciones, siguen rigiendo la ayuda de los países industrializados; y asigna la responsabilidad de enfrentar los problemas globales a unas organizaciones internacionales cuyo diseño institucional no se corresponde con las exigencias de la globalización. La crisis asiática, por ejemplo, ha puesto en cuestión la capacidad del Grupo de los Siete, el FMI y otras instancias para proporcionar estabilidad macroeconómica global, orientar las políticas nacionales y asegurar unos niveles mínimos de gobernación en los mercados mundiales. Lo mismo podría decirse en relación al medio ambiente o en el terreno de la seguridad colectiva, donde existen graves déficits de gobernación. En este mismo orden de cosas, el modelo, como se ha indicado, asigna a la ayuda un papel marginal en la reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que ese objetivo se logrará primariamente a través de la paulatina integración de las economías en el mercado mundial, que hará converger, al alza, los niveles de renta. Este es una cuestión cuanto menos controvertida, y la experiencia de la dos últimas décadas exige poner en tela de juicio esos supuestos.⁷

⁶ Ver Banco Mundial 1998: 2-3. Para una crítica detallada de este estudio ver Alonso 1999: 93-109.

⁷ Sobre la tesis de la convergencia, ver Woodward 1998. Sobre las posibilidades de lograr el cumplimiento de las

Cooperación al desarrollo, derechos humanos y ciudadanía global: hacia una nueva fundamentación de la ayuda al desarrollo como política de bienestar social

Diversas realidades que se han hecho presentes a lo largo de la última década parecen indicar que está surgiendo una concepción del orden mundial “postinternacional”, que reconoce hechos como el declive de los Estados como actores del sistema, la paulatina mundialización de la sociedad internacional, y la centralidad que está adquiriendo la dimensión humana de dicha sociedad. El ser humano, que en las relaciones internacionales era tomado en consideración sólo como ciudadano de un Estado, ahora adquiere dimensión propia como sujeto de derechos y deberes —esto es, como ciudadano— tanto en el plano nacional como en el internacional (Arenal 1995: 20). Aunque se trata de hechos y tendencias de significado ambiguo, en esta dirección parecen apuntar, además de otros elementos ya señalados, el desarrollo de la doctrina y las normas del derecho internacional de los derechos humanos; la afirmación del concepto de “desarrollo humano” y la constatación de que no es posible hablar de desarrollo sin libertad y autonomía individual (Sen 1999); la aparición de instrumentos normativos en distintas categorías de ayuda vinculados a la observancia de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, como es el caso de distintas “cláusulas democráticas”, del código de conducta para la acción humanitaria o el proyecto “Esfera”; y el debate en torno al denominado “derecho y deber de injerencia humanitaria”.⁸ En esta misma dirección deben citarse la serie de “Cumbres” convocadas a lo largo de los años noventa por las Naciones Unidas. Estas conferencias han permitido la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo que coloca al ser humano como objeto y sujeto del mismo, y la formulación de las metas internacionales sobre reducción de la pobreza que se mencionaron en el apartado anterior (aunque como ya se indicó, en la aparición de ese consenso ha tenido un papel importante el *aggiornamento* de los intereses nacionales de los donantes).

La creciente apelación a las instancias y las normas internacionales para asegurar unos niveles mínimos de bienestar, entendido éste como la materialización de derechos básicos del ser humano, es una consecuencia lógica del debilitamiento de la capacidad de gobernación del Estado y de la subordinación de las políticas domésticas, en especial las que afectan al bienestar social, a las exigencias de un proceso de globalización regido básicamente por los mecanismos de mercado. Pero también es el reflejo de un proceso de gran trascendencia: la

metas internacionales de reducción de la pobreza y desigualdad, ver Hanmer 1999 y Sanahuja 2000.

⁸ Ver Overseas Development Institute 1999.

integración de los mercados y el debilitamiento del Estado-nación, los mayores niveles de interdependencia y el creciente papel de ciertas organizaciones internacionales (OMC, FMI, Unión Europea...), unidos a la creciente interconexión de las sociedades en una “aldea global” de las telecomunicaciones, que aproxima la experiencia vital de los seres humanos, a la aparición de identidades post-nacionales y de organizaciones transnacionales de la sociedad civil, contribuyen a la paulatina conformación de un “espacio político global”, en el que pugnan actores globales —Empresas Transnacionales, redes de ONG internacionales, nuevos movimientos sociales, estados hegemónicos... —, se formulan estrategias políticas a ese nivel, y va apareciendo una incipiente “comunidad política mundial”. Es en ese espacio político global en el que surgen las demandas de creación de nuevos marcos institucionalizados o de reforma de los existentes, de manera que puedan ejercer una acción de gobierno eficaz, y también democrática, transparente y responsable. Es en este marco en el que también adquieren significación plena las nuevas movilizaciones sociales transnacionales para reclamar normas laborales y ambientales en la OMC, o por la condonación de la deuda externa.

En este contexto es oportuno volver a considerar las ONG y su papel. La aparición y crecimiento de las ONGD puede verse como un síntoma y a la vez como un factor causal de procesos asociados a la globalización, como la crisis de la autoridad y de la capacidad de gobernación del Estado, y se relaciona con la fragmentación y proliferación de las identidades individuales y el surgimiento de una “conciencia global” que anuncia un nuevo “espacio político” de alcance planetario (Rosenau 1998). Junto a este hecho, hay que constatar que en los últimos años el papel de las ONGD en la canalización de recursos, y el aumento de las actividades de incidencia política y de su capacidad de actuación en el plano internacional a través de “redes” y federaciones, y sus alianzas con otros movimientos sociales han ido en aumento, hasta el punto de que para algunos autores es posible hablar de las ONG como parte de una incipiente “sociedad civil transnacional”, o como “movimiento social global” (Senillosa 1998: 48). En un mundo en el que el poder tiene crecientes demandas de legitimidad, las ONG han generado un discurso y una práctica política basada en valores e identidades emergentes y con un gran respaldo social. Ésta se ha revelado muy eficaz para deslegitimar la acción gubernamental, y se ha llegado a debatir si constituyen nuevos actores de poder. Además, han sabido apoyarse hábilmente en los medios de comunicación. Todo ello les ha permitido ejercer una creciente influencia en la agenda política internacional y en la actuación de los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. En un sistema internacional en el que el poder se transforma y se difumina entre los distintos

actores, estatales y no estatales, se ha llegado a señalar que las ONG se han convertido en actores con significativos resortes de poder.⁹

En palabras de David Held (1997), las propias dinámicas de la globalización crean las condiciones para, y al tiempo hacen necesaria, una “gobernación democrática cosmopolita” y las nuevas instituciones internacionales que la hagan posible, y es sobre esa doble realidad — mercado mundial, sociedad planetaria— sobre la que puede construirse el concepto de “ciudadanía global”. El contenido substantivo de esa ciudadanía está ya reflejado, aunque de forma dispersa y poco imperativa, en los pactos internacionales de derechos humanos, en las convenciones de la OIT que recogen los derechos laborales, y en otros instrumentos del derecho internacional.¹⁰

Se trataría, en cualquier caso, de un espacio político, una ciudadanía y unos marcos de gobierno que complementan, y no sustituyen, a los estatales o subestatales. El estado nación es el nivel de gobierno en el que probablemente continuarán situadas las responsabilidades primarias en la materialización de los derechos de la persona, y dentro de ellos, los que afectan al bienestar social. Pero en la medida en la que los mercados se integran y la realización de esos derechos depende de aspectos que el Estado-nación ya no puede controlar, las políticas de bienestar social requieren un complemento internacional, que obviamente tendría mayor importancia en los lugares en los que el nivel de renta sea menor. Este planteamiento no es tan utópico como parece, puesto que ya existen algunos mecanismos de este tipo dentro de procesos de integración regional. Una referencia obligada al respecto es la política de cohesión de la Unión Europea, que tanto en los ingresos como en los gastos establece obligaciones financieras basadas en criterios de progresividad.

El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada, y más que un “sistema global de bienestar social” o una “política global de cohesión”, es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios. Como señala Björn Hettne (1995: 154) «*Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico*». Sin embargo, Pese a ser idealista y utópica, la idea de establecer un “sistema global de bienestar social” en el marco de

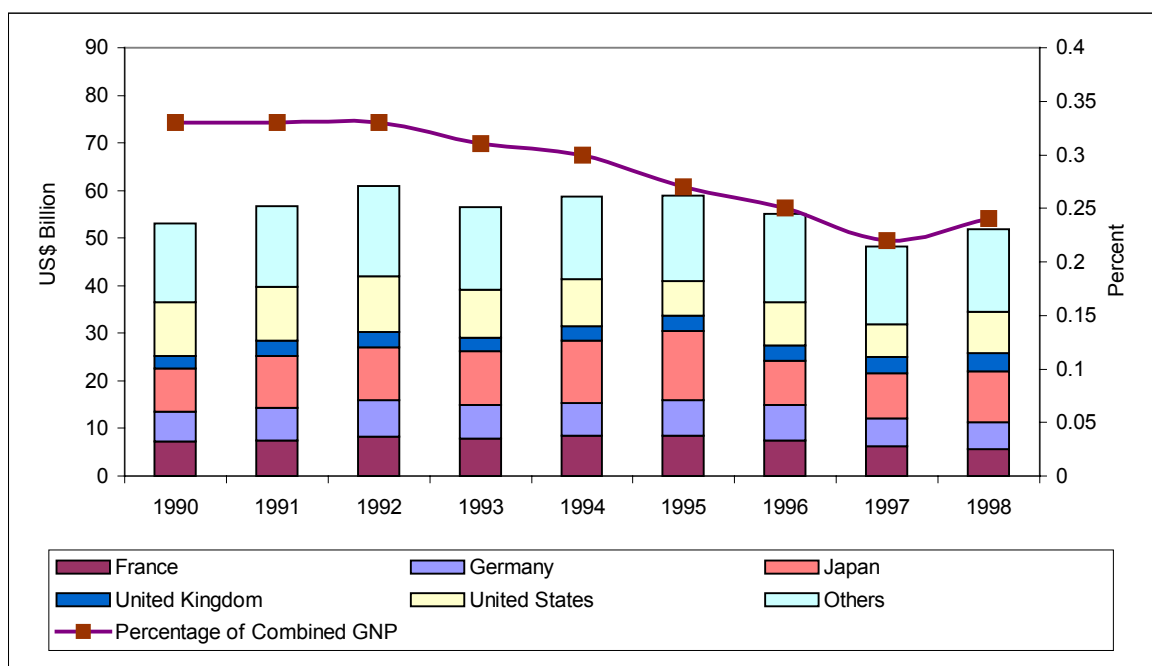
⁹ Sobre la significación de las actividades de incidencia política de las ONG y su conformación como movimiento social transnacional, puede verse Senillosa 1998, Fox y Brown 1998, y los artículos de *The Economist* “Citizen’s groups. The non-governmental order”, 11 de diciembre de 1999, p. 18 (publicado tras la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Seattle, en diciembre de 1999), y “Anti-capitalist protests: Angry and effective”, 23 de septiembre de 2000, pp. 97-103.

un “orden democrático cosmopolita” mundial, puede proporcionar una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo, y al tiempo demanda nuevas fórmulas, que trasciendan el actual sistema de ayuda internacional, por inadecuado y obsoleto. Ello plantea una agenda de reforma de las instituciones internacionales tan amplia y compleja como necesaria, incluyendo nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales o, en palabras de algunos autores, “un nuevo Bretton Woods” (Streeten 1992: 6-18, Holland 1994: *passim*); y nuevos programas de asistencia internacional de carácter supranacional, financiados con contribuciones obligatorias y progresivas —una especie de “impuesto sobre la renta internacional”— que hagan al sistema internacional de ayuda más predecible y equitativo (PNUD 1994: 79-92, Griffin y McKinley 1996: 4-40). En estas propuestas también se aboga por un “nuevo multilateralismo” inclusivo, democrático, participativo, que conduzca a instituciones internacionales de nuevo cuño (Gill 1997: 1-18, Alonso 2000: 357-358).

Como se ha expuesto en estas páginas, la creación de un sistema de bienestar social y un marco de financiación del mismo de carácter transnacional no son propuestas nuevas; lo que si es nuevo es el contexto internacional en el que se plantean, que las hace mucho más factibles, y la aparición de nuevas fuerzas sociales que pugnan a favor de estas ideas. De esas fuerzas sociales dependerá, a la postre, que el actual sistema de cooperación y ayuda al desarrollo responda a la estrecha y limitada visión liberal-conservadora, o contribuya a realizar, a nivel planetario, los ideales de equidad, justicia y democracia para toda la humanidad que justifican la cooperación al desarrollo como esfuerzo colectivo.

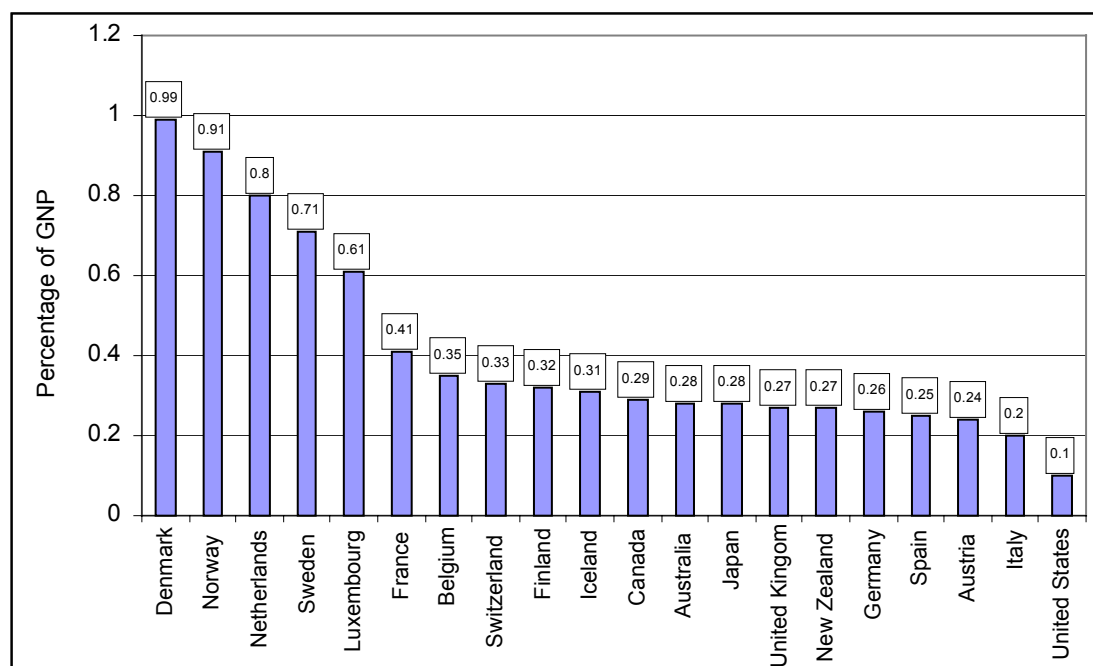
¹⁰ Para un examen exhaustivo de estas cuestiones, ver los trabajos incluidos en Mariño y Fernández Liesa 1997.

Cuadro 1
Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta de los países del CAD, 1990-1998



Fuentes: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) *Development Co-operation 1999*, Paris, OCDE; y Banco Mundial, *Global Development Finance 2000*, Washington.

Cuadro 2
Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta como porcentaje del PNB



Fuentes: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) *Development Co-operation 1999*, Paris, OCDE; y Banco Mundial, *Global Development Finance 2000*, Washington.

Cuadro 3

Los flujos públicos y privados y la ayuda oficial al desarrollo en las relaciones norte-sur, 1985-1999
(Miles de millones de dólares de Estados Unidos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Financiación oficial para el desarrollo															
1 Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	25,7	29,1	33,2	33,9	34,2	43,7	50,8	44,1	41,6	46,2	45,2	39,5	33,5	37,3	39,4
2 Financiación oficial no concesional	10,3	11,9	7,9	6,1	7,3	12,2	11,6	10,0	11,8	-0,3	8,7	-8,5	6,3	13,1	12,6
TOTAL	36,0	41,0	41,1	40,0	41,5	55,9	62,4	54,1	53,4	45,9	53,9	11,5	39,8	50,4	52,0
Flujos privados															
- Inversión extranjera directa (IED)	10,9	9,4	13,4	19,3	23,1	24,1	35,3	47,5	66,0	88,8	105,0	282,1	170,3	170,9	192,0
- Préstamos privados	20,6	13,5	18,7	18,7	11,9	15,7	18,8	38,1	48,8	50,4	62,2	102,1	103,4	81,2	19,2
- Inversión de cartera	0,1	0,6	0,7	1,1	3,4	3,7	7,6	14,1	51,0	35,2	36,1	49,2	30,2	15,6	27,6
TOTAL	31,6	23,5	24,8	39,1	38,4	43,5	61,7	99,7	165,8	174,4	203,3	282,1	303,9	267,7	238,8
FLUJOS NETOS AGREGADOS	67,6	64,5	65,9	79,1	79,9	99,4	124,1	153,8	219,2	220,3	257,2	313,1	343,7	318,3	290,7

Cifras reales. Deflactor, precio de importación en dólares de Estados Unidos. Las cifras de 1999 son estimaciones.

Fuentes: Sistema de notificación de la deuda del Banco Mundial y la OCDE, octubre de 2000.

Cuadro #
Metas internacionales de desarrollo para el año 2015

Metas	Indicadores
Bienestar económico	
La proporción de la población que vive en la extrema pobreza en los países en desarrollo deberá reducirse al menos a la mitad para el año 2015 (Copenhague) ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia de la pobreza extrema: población que vive con menos de un dólar diario - Brecha de pobreza: Incidencia de la profundidad de la pobreza - Desigualdad: participación del quintil más pobre en el consumo nacional - Malnutrición infantil: prevalencia del bajo peso en la infancia
Desarrollo social	
Educación universal primaria	
Deberá haber cobertura universal en la educación primaria en todos los países en el 2015 (Jomtien, Beijing, Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Matrícula neta en educación primaria - Terminación del cuarto curso de la educación primaria - Tasa de alfabetismo entre 15 y 24 años
En el 2015 se deberán demostrar los progresos hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria (Beijing, Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre chicas y chicos en la educación primaria y secundaria - Razón entre las mujeres y hombres alfabetizados entre 15 y 24 años
Mortalidad infantil y de los recién nacidos	
Las tasas de fallecimientos para los recién nacidos y los niños menores de cinco años deberán reducirse en dos tercios entre 1990 y 2015 (El Cairo)	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad infantil - Tasa de mortalidad en menores de cinco años
Mortalidad materna	
La tasa de mortalidad materna deberá reducirse en tres cuartas partes entre 1990 y 2015 (El Cairo, Beijing)	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad materna - Nacimientos atendidos por personal sanitario capacitado

¹¹ Las referencias a Beijing, Copenhague, El Cairo y Jomtien se refieren a las metas acordadas en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre mujer y desarrollo, Desarrollo social, Población y Educación, respectivamente, celebradas en esas localidades.

Salud reproductiva

El acceso a los servicios de salud reproductiva a través del sistema de atención primaria de salud deberá estar disponible para todas las personas de edad apropiada, no más tarde del año 2015. (El Cairo)

- Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos
- Prevalencia del HIV en las mujeres embarazadas de 15 a 24 años

Sostenibilidad y regeneración ambiental

Medio ambiente

Deberá haber una estrategia nacional para el desarrollo sostenible en cada país, en proceso de implementación, en el año 2005, de forma que se asegure que las actuales tendencias en la pérdida de recursos medioambientales se revierta de forma efectiva tanto a nivel global como nacional para el año 2015. (El Cairo)

- Países con estrategias nacionales de desarrollo sostenible
- Población con acceso a agua potable
- Intensidad de uso de los recursos de agua
- Biodiversidad: superficie de áreas protegidas
- Eficiencia energética: PNB por unidad de energía utilizada
- Emisiones de dióxido de carbono

Indicadores generales

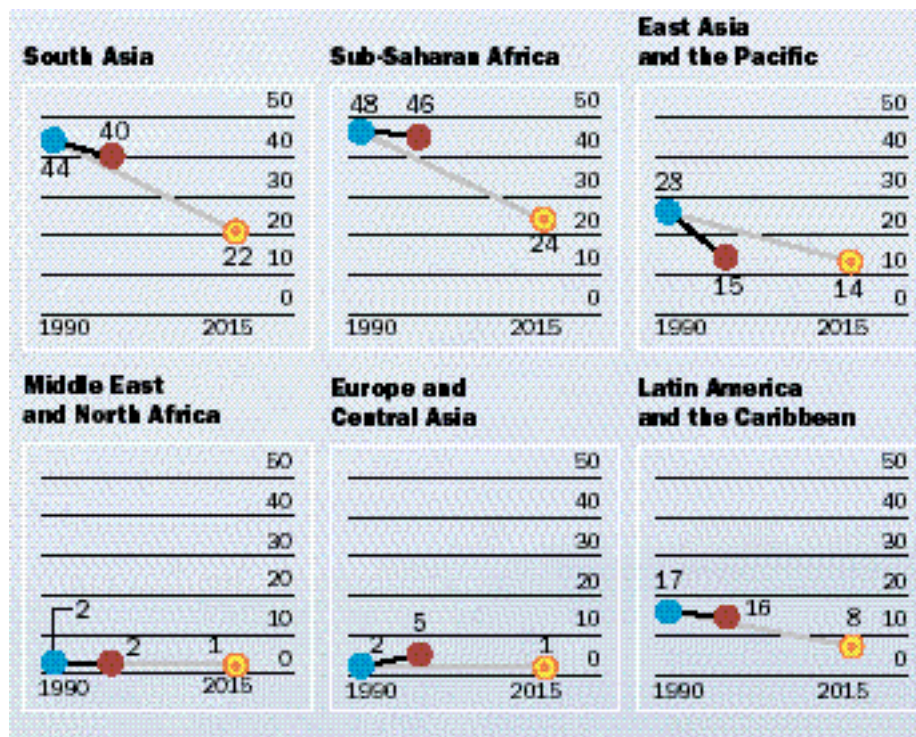
Otros indicadores de desarrollo seleccionados

(Para referencia: Población y PNB)

- PNB per cápita
- Tasa de alfabetismo adulto
- Tasa total de fertilidad
- Esperanza de vida al nacer
- Ayuda externa como % del PNB
- Deuda externa como % del PNB
- Inversión como % del PNB
- Comercio como % del PNB

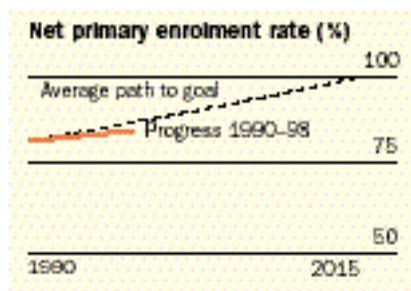
Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE.

Cuadro #
Tendencia en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo, 1990-1998
 (Meta 1: reducción de la pobreza extrema al 50% en 2015)

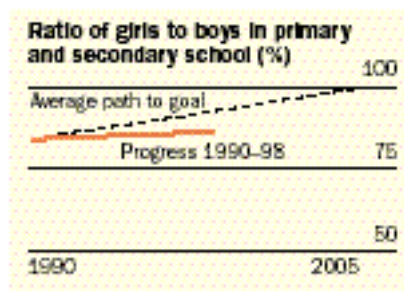


Otras metas:

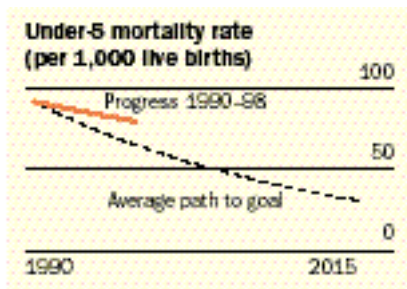
Educación primaria universal



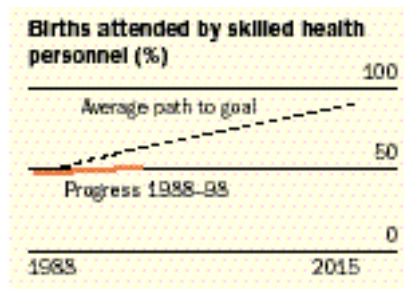
Igualdad de género



Mortalidad infantil



Mortalidad materna



Fuente: Naciones Unidas, FMI, Banco Mundial, OCDE.

Bibliografía citada

ALONSO, José Antonio (1999), “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”, en José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Cívitas, pp. 69-124

ALONSO, José Antonio (2000), “Globalization, civil society and the multilateral system“, *Development in practice*, vol. 10, nº 3-4, agosto, pp. 348-360

ARENAL, Celestino (1995), “Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas”, *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, nº 2, pp. 7-24

Banco Mundial (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington, Banco Mundial/Oxford University Press

BANDOW, Doug e Ian VASQUEZ (eds.) (1994), *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and the Developing World*, Washington, CATO Institute

Comité de Ayuda al Desarrollo (1996), *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)/OCDE

Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996), *Serving a Changing World. Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, Washington, Banco Mundial, 15 de marzo

Comité de Ayuda al Desarrollo (2000), “Development Co-operation, 1999 Report. Efforts and policies of the Members of the Development Assistance Committee”, *Development Journal* vol. 1, nº 1, OECD, París

DUBOIS, Alfonso (2000), *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo en el futuro*, Bilbao, Hegoa, cuadernos de trabajo nº 26, febrero

FITZGERALD; E. V. K. (1998), *Rethinking Development Assistance: the Implications of Social citizenship in a global economy*, Oxford, University of Oxford International Development Centre, working paper nº 1

FOX, Jonathan y L. David Brown (1998), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Social Movements*, Cambridge, MIT Press

GILL, Stephen (1997), “Global structural change and multilateralism”, Stephen Gill (ed.), *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Londres, Macmillan, pp. 1-18

GRIFFIN, Keith y Terry McKINLEY (1996), *New Approaches to Development Cooperation*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper nº 7

HANMER, Lucia et al. (1999), “Are the DAC Targets Achievable? Poverty and Human Development in the Year 2015”, *Journal of International Development*, Vol. 2, pp. 547-563

HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós

HETTNE, Björn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow, Longman (2ª edición)

HEWITT, Adrian P. (ed.) (1994), *Crisis or transition on foreign aid?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI)

HIPPLER, Jochem (ed.) (1995), *The Democratisation of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World*, Londres, Pluto Press / Transnational Institute (TNI)

HOLLAND, Stuart (1994), *Towards a new Bretton Woods*, Nottingham, Spokesman

HOOVELT, Ankie (1997), *Globalisation and the postcolonial world. The New Political Economy of Development*, Londres, Macmillan

HOOK, Stephen W. (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner

KANBUR, Ravi, Todd SANDLER y Kevin M. MORRISON (1999), *The future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington, Overseas Development Council

KAUL, Inge, Isabelle GRUNBERG y Marc A. STERN (eds.) (2001), *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press

MARIÑO, Fernando y Carlos FERNÁNDEZ LIESA (Coords.) (1997), *El desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III / Boletín Oficial del Estado

Overseas Development Institute (1996), "New Sources of Finance for Development", *ODI Briefing Paper* (1), febrero

Overseas Development Institute (1999), "What can we do with a Rights-based Approach to Development?", *ODI Briefing Paper* (3), septiembre

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), *Desarrollo Humano. Informe 1994*, Madrid, PNUD/Mundi-Prensa

RAFFERT, Kunibert y Hans. W. SINGER (1996), *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*, Cheltenham, Edward Elgar

RAFFERT, Kunibert (1999), *More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s*, Manchester, Development Studies Association working paper nº 15

RIDDELL (1987), *Foreign aid reconsidered*, Londres, Overseas Development Institute/The John Hopkins University Press

RIDDELL, Roger (1996), *Aid in the 21st Century*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper nº 6

ROSENAU, James S. (1991), *Turbulence in world politics, A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press

ROSENAU, James S. (1998), *NGOs and Fragmented Authority in Globalizing Space*, III Conferencia Paneuropea de Relaciones Internacionales y Reunión Conjunta con la Asociación de Estudios Internacionales, Viena, 16-19 de septiembre, mimeo

SANAHUJA, José Antonio (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional: la ayuda externa de Estados Unidos, del plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entimema / Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM

SANAHUJA, José Antonio (2000), “Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: nuevos retos para la investigación para la paz”, Mariano Aguirre et al. (coords.), *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000*, Madrid, CIP/Icaria, pp. 37-68

SEN, Amartya K. (1999), *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta

STREETEN, Paul (1992), *Global Governance for Human Development*, Nueva York: Human Development Report Office, noviembre, occasional papers nº 4

WOODWARD, David (1998), *Globalization, uneven development and poverty: Recent Trends and Policy implications*, Nueva York, PNUD / SEPED working paper nº 4, febrero