

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, 375 páginas.

El cambio histórico por que está atravesando la sociedad internacional afecta a todos y cada uno de los ámbitos políticos en los que se articulan las relaciones entre los actores del sistema. Uno de dichos ámbitos es el de la cooperación al desarrollo, que no escapa a la crisis o transición en la que se encuentra la sociedad internacional. De la constatación de esta crisis y de la necesidad de encontrar un nuevo modelo de cooperación al desarrollo surgen las valiosas reflexiones de este libro coordinado por Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja con el apoyo del Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) y de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea.

Partiendo de una misma idea central, la de revisar los fundamentos, objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo, esta obra presenta cinco trabajos que con sus diversos enfoques enriquecen la necesaria reflexión sobre el concepto de desarrollo humano y sobre la cooperación que ha de promoverlo en la sociedad internacional contemporánea. Los trabajos iniciales de los coordinadores presentan desde posiciones teóricas coincidentes el marco general de la cooperación al desarrollo y ofrecen instrumentos teóricos para entender su evolución reciente y para conformar su futura evolución. Los trabajos posteriores analizan tres ámbitos concretos de intervención: el de José Manuel Sobrino aborda la armonización entre las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y de los Estados miembros, con especial mención a la española; el de Marcelo Lasaña se ocupa de la aplicabilidad del concepto de gobernabilidad a la cooperación al desarrollo; y el de Francisco Rey aborda la articulación de la ayuda humanitaria con los otros instrumentos de la cooperación al desarrollo. Si bien la idea central de partida de todos los trabajos es la misma, cabe destacar la diversidad de sus enfoques y temáticas, por lo que merecen aquí un tratamiento diferenciado.

En el primero de los trabajos de esta obra, “Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?”, Gómez Galán plantea con valentía y acierto las bases de la reflexión sobre el modelo de cooperación al desarrollo que ha de surgir en la sociedad contemporánea. El trabajo se inicia constatando la crisis en la que se encuentra la cooperación internacional al desarrollo, una crisis que se manifiesta en el declive de los fondos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y que se explica a partir de las transformaciones contemporáneas de la sociedad internacional, en particular el fin de la Guerra Fría y la globalización económica. El nuevo contexto internacional exige, para Gómez Galán, que los países del Norte adopten una estrategia concertada a fin de atajar las causas de los problemas sociales, políticos y medioambientales de la sociedad global. El objetivo de esta nueva estrategia de la cooperación al desarrollo no ha de ser otro que el de “posibilitar un desarrollo

humano, sostenible y participativo” (p. 29). Y para ello es necesario que haya una implicación más amplia y coordinada de tres tipos de actores: los operadores económicos, los organismos gubernamentales y la sociedad civil organizada. La cooperación al desarrollo ha de ser articulada, pues, a partir de actuaciones desde el mercado, desde las autoridades públicas y desde la sociedad civil. Tanto los actores del Norte como los del Sur han de asumir el compromiso de la corresponsabilidad en las actuaciones en favor del desarrollo, y por ello habría que adecuar las políticas a los objetivos de las intervenciones, habría que diversificar los instrumentos utilizados en cada caso y se debería otorgar un papel central al conocimiento en el desarrollo. Un “pacto mundial para el desarrollo humano” sería el punto de partida para responder a las necesidades de una sociedad que ya no es internacional, sino global, y en cuya conformación *todos* tenemos derecho a participar activamente.

Es notoria la sintonía entre el trabajo de Gómez Galán y el trabajo de Sanahuja, “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en el que se reflejan claramente las coincidencias en cuanto a diagnósticos y conclusiones. La asunción de partida de Sanahuja es la misma: la cooperación al desarrollo atraviesa un momento de transición en el que los presupuestos y mecanismos de la Guerra Fría ya no son válidos, pero no ha surgido todavía un nuevo modelo de cooperación adaptado a las exigencias de la globalización. La teoría crítica en los términos en los que la plantea Robert Cox constituye el marco teórico escogido por Sanahuja para interpretar la evolución de la cooperación al desarrollo: sus orígenes en el conflicto Este-Oeste, su vinculación al conflicto Norte-Sur y las transformaciones de los años ochenta y noventa asociadas al alineamiento político-ideológico del Este y del Sur con el modelo neoliberal occidental a través de las políticas de ajuste y del “Consenso de Washington”. El fin de la Guerra fría y los procesos de la globalización transforman las características básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo en lo referido a actores, estructura y procesos: a) desaparece el estatocentrismo por la importancia creciente de actores no estatales y subestatales; b) se mantiene la hegemonía en la estructura de poder, aunque marcada por el declive y la transformación del poder estadounidense en favor de la Unión Europea, de Japón, de los organismos financieros multilaterales e incluso de los países en desarrollo; y c) se consolida el régimen internacional que regula de forma institucionalizada la cooperación al desarrollo, aunque la interpretación de su articulación es objeto de debate. En este sentido, resulta de especial interés en el análisis de Sanahuja la inserción del tema de la cooperación al desarrollo en el debate más amplio de la Teoría de las Relaciones Internacionales, pues demuestra cómo las respuestas a la crisis del modelo de ayuda difieren según si provienen de las teorías de la estabilidad hegemónica, del institucionalismo liberal o de los enfoques constructivistas. La reflexión de Sanahuja concluye con la presentación de dos visiones enfrentadas sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo. Frente al modelo liberal-conservador tradicional de la AOD, el autor apuesta por un modelo de AOD “basado en el concepto de ciudadanía global, 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” (p. 106). En definitiva, la coherencia de Sanahuja al elegir el enfoque de la teoría crítica le lleva

irremediablemente a abogar por un “nuevo multilateralismo” en el que la tarea de gobernanación global corresponde *también* a la sociedad civil global.

En el trabajo “Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo”, Sobrino aborda uno de los principales problemas de la ayuda oficial al desarrollo de la UE, el referido a la descoordinación entre las políticas y acciones de ayuda al desarrollo aplicadas por la UE y las de sus Estados miembros. La eficacia de la cooperación al desarrollo depende del máximo aprovechamiento posible de los recursos que destinan a ella los Estados miembros de la UE, tanto de forma individual como canalizados a través de la Unión. De ahí que la armonización y la complementariedad entre todas estas ayudas sean imprescindibles para mejorar la ayuda al desarrollo europea y la imagen que con ella transmite la UE al mundo. Sobrino propone así una “Política global de desarrollo” que coordine a través de mecanismos institucionales la política comunitaria de cooperación al desarrollo, la política de relaciones con los países ACP y las políticas nacionales de cooperación al desarrollo. Para ello no sería necesario establecer bases jurídicas diferentes de las ya existentes en el Tratado de la Unión Europea. En el análisis de la articulación normativa entre la política comunitaria y la política española en la materia, Sobrino observa que existe una coincidencia total entre los objetivos de ambas, aunque las prioridades sectoriales y geográficas de una y otra son muy diferentes. Hasta ahora, la dispersión en las intervenciones en materia de cooperación al desarrollo ha primado sobre la armonización, y ello ha sido así básicamente por dos razones: una es que la política de cooperación al desarrollo comunitaria es incompleta en la medida en que no comprende las relaciones con los países ACP; la otra es que los Estados miembros temen que sus competencias en la materia se vean mermadas por las actuaciones comunitarias. Aunque existe una base normativa sobre la que asentar la armonización y la complementariedad, hasta ahora los esfuerzos para lograrlas han corrido a cargo de las instituciones comunitarias. Su éxito dependerá de que los Estados miembros muestren la voluntad política necesaria para adecuar sus políticas nacionales de cooperación.

De tono muy diferente es el trabajo “Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AECI y organismos multilaterales”, en el que Lasaña analiza la relevancia del concepto de gobernabilidad en las agendas y estrategias gubernamentales de ayuda al desarrollo. A tal efecto, el autor parte de la evolución que ha sufrido el concepto de desarrollo en los últimos años en el sentido de dar mayor importancia a elementos como la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas, que no eran recogidos en las concepciones tradicionales. Así, se plantea la necesidad de asumir que el establecimiento y la consolidación de instituciones democráticas contribuye decisivamente al desarrollo, y se basa dicha asunción en el concepto de gobernabilidad, entendida como “calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar retos y desafíos del desarrollo” (p. 224). Este concepto ha comenzado a ser incorporado por los gobiernos estatales y por los principales organismos multilaterales, como se aprecia en el análisis del papel que se le otorga en las actividades para el desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la UE, del Banco Mundial, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo, del

Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional. La comparación entre todos estos organismos es de gran interés y demuestra que todos ellos han asumido un concepto de desarrollo humano sostenible en el que está presente la gobernabilidad, aunque ciertamente ésta no es entendida del mismo modo por todos los que la promueven.

En el último de los trabajos de esta obra, “Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo”, Rey analiza el papel actual de la ayuda humanitaria y las perspectivas de evolución de su articulación con los otros instrumentos de la AOD. Los conflictos y situaciones surgidos tras el fin de la Guerra Fría han comportado un aumento de los fondos destinados a ayuda humanitaria, y ello en un período histórico en el que los fondos que se destinan a la AOD disminuyen. Estas nuevas situaciones no pueden ser debidamente abordadas por las normas del Derecho internacional de los conflictos armados, pues éste surgió para afrontar las crisis humanitarias provocadas por las guerras interestatales. Los conflictos armados actuales tienen otras características y el Derecho internacional necesita adaptarse a ellas. Cuestión central para el Derecho humanitario es determinar si las víctimas de los conflictos armados tienen un derecho subjetivo a recibir asistencia humanitaria. Frente a aquellos que defienden que son los Estados los que tienen derecho a solicitar la asistencia, Rey se alinea con los que reclaman la subjetividad jurídica de las víctimas. En el contexto del surgimiento de un nuevo Derecho internacional humanitario es donde se enmarcan diversas iniciativas para definir el contenido normativo de la ayuda humanitaria. Con matices, todas ellas plantean un concepto de ayuda humanitaria que abarcaría “un conjunto de intervenciones que tienen como objetivo el prevenir y aliviar el sufrimiento humano, realizadas con criterios de imparcialidad, orientación a las víctimas en función de su necesidad, no condicionalidad, etc. y dirigidas tanto a prestar asistencia como protección” (p. 333). En cuanto a la articulación de la ayuda humanitaria con el resto de la AOD, Rey se suma a las propuestas de reformar la idea convencional del *continuum* humanitario, según la cual la ayuda humanitaria –entendida como ayuda de emergencia– sería un grado o una fase del proceso más amplio de cooperación al desarrollo. Frente a la idea del *continuum*, se aboga entonces por una idea de “desarrollo en situaciones de conflicto”, según la cual es necesario fortalecer las capacidades de la población durante un conflicto para que pueda sobrevivir sin depender de la ayuda. Por último, el autor analiza cómo han incorporado esta evolución de los conceptos sobre ayuda humanitaria algunas organizaciones internacionales gubernamentales –los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, el CAD y la UE–, sin que las conclusiones a las que se llega puedan ser calificadas de optimistas.

Los cinco trabajos comparten, no sólo la idea central de partida, sino la voluntad de contribuir con aportaciones prescriptivas a la conformación de un nuevo modelo de cooperación al desarrollo. Y lo hacen desde la pluralidad, pues es manifiesta la falta de acuerdo entre algunos de los autores en torno a la conveniencia de las fórmulas de “buen gobierno” (*good governance*) y de la condicionalidad en los mecanismos de otorgamiento de las ayudas por parte de los donantes. Aunque se echa en falta un diálogo articulado entre los autores y, a veces, referencias cruzadas a temas que están presentes en los diferentes trabajos, la pluralidad de los enfoques es en esta obra una gran virtud. Como lo es también

que los autores hayan sabido combinar, en cada una de sus aportaciones, la presentación descriptiva de diversos aspectos de la cooperación al desarrollo con las opciones prescriptivas personales. En definitiva, cabe dar la bienvenida a esta necesaria obra de reflexión sobre el rumbo que habrá de tomar la cooperación al desarrollo. A la luz de las reflexiones propuestas, la crisis que atraviesa el modelo existente no ha de interpretarse negativamente, sino como una oportunidad para hacer que la transformación de la sociedad internacional en una sociedad global redunde en las aspiraciones de extender el desarrollo humano, para conseguir que éste deje de ser una aspiración utópica y se convierta en una realidad.

Josep Ibáñez
Universidad Pompeu Fabra