

<http://dicc.hegoa.efaber.net>

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo



Cooperación para el desarrollo

Alfonso Dubois

El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos, por lo que es preciso conocer su evolución para comprender su significado en cada momento.

Un elemento fundamental para determinar el contenido de la cooperación al desarrollo es la concepción que se tenga de cuáles son las prioridades del DESARROLLO. Según éstas vayan cambiando, los objetivos perseguidos por la cooperación al desarrollo deben evolucionar, lo que a su vez condiciona las modalidades de cooperación. Determinar cuáles son esas prioridades y cómo se establecen es una de las cuestiones centrales. De hecho, la cooperación al desarrollo nació después de la II Guerra Mundial como consecuencia del despertar de la preocupación por el desarrollo de los países. Como se explica en el concepto dedicado al desarrollo, éste ha sido objeto de un amplio debate desde el fin de dicha guerra y no resulta fácil resumir en pocas palabras el mismo. Las ideas *desarrollistas* de las décadas de los 50 y 60, basadas en el crecimiento económico como objetivo central y en la confianza de un crecimiento ilimitado, hicieron de la cooperación al desarrollo un instrumento dependiente de las estrategias económicas. Los sucesivos cambios de énfasis en la concepción del desarrollo son claves para entender las modalidades de cooperación puestas en práctica.

Desde su origen, la cooperación al desarrollo quedó marcada por dos hechos clave. El primero, la existencia de la Guerra Fría, que fue decisiva para que Estados Unidos se comprometiera a aportar recursos para terceros países con el objetivo de atraerlos hacia su esfera de influencia. No se puede entender el comportamiento de la cooperación externa norteamericana sin tener como referente su rivalidad militar, política y económica con el bloque soviético. El segundo hace referencia al comportamiento de los países europeos, en los que su pasado colonial tuvo un gran peso a la hora de impulsar sus políticas oficiales de cooperación. A este respecto fue importante su cierto sentido de responsabilidad, al comprobar los muy discutibles resultados de la anterior administración metropolitana, cuando al llegar el momento de la independencia las economías de muchos de esos nuevos países eran prácticamente inviables por las carencias básicas en infraestructuras y recursos.

Esta concepción de la cooperación al desarrollo, dominada por los países

donantes, no se caracterizó por la igualdad y la colaboración mutua, sino que fue entendida más como una iniciativa voluntaria y generosa de éstos que como una obligación hacia los receptores. La idea de donación implica la no obligatoriedad y establece una posición de inferioridad por parte de quien recibe, al que no concede derecho alguno a reclamar, y sólo le queda esperar que el donante decida cuándo y cómo exprese su voluntad de dar. La carencia de una colaboración real entre los países donantes y receptores adquiere todo su significado en la existencia y funcionamiento de diversas formas de **CONDICIONALIDAD** de la ayuda, que han formado parte sustancial de la cooperación.

1) Cooperación al desarrollo en la coyuntura actual

Al terminar la década de los 90, existe un consenso sobre la necesidad de revisar los esquemas de la cooperación al desarrollo. Esto no supone una novedad, ya que históricamente la cooperación se caracteriza por su permanente adaptación a las condiciones cambiantes. Lo que sí resulta novedoso en relación con anteriores momentos es que lo que ahora es cuestionado por muchos no se limita a las formas o mecanismos de la cooperación, sino que llegan a plantear su misma razón de existir.

Las razones de este declive de la cooperación responden a varios procesos. Por un lado, los factores originales que impulsaron al compromiso de la cooperación a los principales países donantes, Estados Unidos y Estados de la Unión Europea, se han debilitado o han dejado de existir. En el primero, con la inexistencia del bloque socialista desaparece su motivación más importante. En los segundos, el sentido de responsabilidad derivado de su antiguo dominio como metrópolis ha ido perdiendo fuerza y ha dejado de ser un argumento convincente.

Por otro, se ha propagado en los países donantes un sentimiento de **FATIGA DE LA COOPERACIÓN**, debido a lo que consideran resultados decepcionantes tras más de cuarenta años de dedicación al desarrollo. Esgrimen así el argumento de la ineficacia de la ayuda para legitimar el recorte de una partida económica significativa en un momento en que deben realizar especiales esfuerzos para equilibrar sus presupuestos.

Pero la revisión profunda que se hace de la cooperación hay que entenderla dentro de otros dos procesos: a) la quiebra del pensamiento del desarrollo, y b) el fenómeno de la globalización. En cuanto al primero, la hegemonía del neoliberalismo tiene consecuencias directas sobre las estrategias encaminadas a alcanzar el desarrollo. Dado que su pretensión es liberar al máximo las fuerzas del mercado, considera que la cooperación al desarrollo no sirve para promover los factores dinámicos del desarrollo y que, por el contrario, puede ser un elemento perjudicial por suponer una interferencia en el buen funcionamiento de los mecanismos del mercado. De acuerdo a ello, la cooperación debiera reducirse al máximo o, por lo menos, limitar su campo de actuación actual.

Unido al cambio anterior se encuentra el hecho de que la globalización tal como se conoce se ha producido bajo la hegemonía del neoliberalismo. Según esta concepción, la globalización será la fórmula más eficaz para alcanzar el desarrollo, desde la creencia de que las corrientes libres de

comercio, finanzas e información producirán condiciones para el relanzamiento sostenido del crecimiento económico y, en consecuencia, del bienestar humano. La presunción dominante en las instituciones internacionales y gobiernos de la OCDE es que esta forma de construir el proceso de globalización es la que ofrece mejores perspectivas de crecimiento económico para todos los países, y que también servirá para reducir la POBREZA. La globalización así entendida añade nuevos elementos para debilitar a los países en desarrollo como grupo específico a tener en cuenta, ya que pone en cuestión que éstos necesiten de una consideración especial.

Sin embargo, frente a estas percepciones optimistas de la globalización, los datos muestran una realidad menos positiva. Las tendencias de las últimas décadas, especialmente a partir de la aceleración de la globalización neoliberal, muestran la agudización de las desigualdades, la aparición de nuevos procesos de empobrecimiento y la resistencia de la pobreza a disminuir, aun cuando haya aumentado el producto bruto mundial. Además, los fracasos en las predicciones de las recientes crisis por parte de los organismos multilaterales, especialmente del FMI (Fondo Monetario Internacional), así como la falta de acierto en la resolución de problemas centrales del desarrollo, les han hecho perder legitimidad y han levantado fuertes críticas sobre sus propuestas de políticas.

La progresiva aceptación del enfoque del DESARROLLO HUMANO ha abierto un nuevo debate sobre los objetivos de la cooperación al desarrollo. El cambio de énfasis en la prioridad del crecimiento a las capacidades de las personas introduce nuevas perspectivas para dinamizar la cooperación. Temas como, por ejemplo, la PARTICIPACIÓN, la igualdad entre hombres y mujeres, la desigualdad entre países y dentro de cada país, las libertades políticas y los DERECHOS HUMANOS, las instituciones globales y los bienes públicos mundiales, entre otros, muestran un horizonte amplio de cuestiones donde la cooperación al desarrollo encuentra un ámbito propio en la construcción de una sociedad internacional más justa.

2) Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): la concesionalidad

Aun cuando la cooperación al desarrollo muestre una evolución en sus objetivos e instrumentos, hay un elemento permanente que la caracteriza en todo tiempo y lugar para que pueda considerarse como tal: el factor ineludible de gratuidad, que debe incluir. No toda forma de financiación pública que tenga como objetivo el desarrollo debe considerarse siempre como cooperación al desarrollo, ya que es necesario distinguir los fondos que corresponden a la financiación oficial o pública de los que tienen la consideración explícita de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sólo deben catalogarse como cooperación propiamente dicha aquellas transferencias que cumplan con los dos siguientes requisitos: a) que tengan como objetivo el desarrollo de otros países, y b) que tengan un carácter concesional. Es decir, la financiación pública no se califica siempre como AOD, ya que en principio no tiene por qué ser gratuita. Los gobiernos o las instituciones financieras internacionales públicas suelen disponer de líneas de créditos en condiciones que suponen una carga importante para quien los recibe, igual o parecida a los créditos que otorgan los bancos privados. Así ocurre con gran parte de los préstamos que concede el BANCO MUNDIAL o el FMI.

Sin embargo, una gran parte de la financiación pública, sobre todo de la bilateral, se hace en términos de concesionalidad.

Por ello, es importante determinar cuándo se entiende que la financiación pública se hace bajo unas u otras condiciones, concesionales o no, para poder calificar qué es y qué no es AOD. Los criterios para calificar el carácter concesional no pueden depender de las opiniones particulares de cada gobierno, por lo que los propios países donantes han acordado establecer los requisitos para considerar si una acción de cooperación es susceptible de catalogarse como AOD. Actualmente la definición de AOD aceptada por los países donantes más importantes del mundo es la que ofrece el CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

El CAD establece los términos que debe reunir una transferencia de recursos para considerarla como concesional. Define el *nivel de concesionalidad* como la medida de “blandura” de un crédito, es decir, la diferencia que existe entre las condiciones que ofrece el mercado y las condiciones que ofrece el crédito concesional. Los créditos concesionales son, pues, aquellos que ofrecen ventajas o beneficios para el prestatario –el que solicita el préstamo– si se comparan con los préstamos otorgados en condiciones de mercado.

Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad. En consecuencia, todas aquellas transferencias financieras de origen público que se concedan con niveles iguales o mayores de concesionalidad, se consideran dentro de la AOD. Cualesquiera otras formas de financiar el desarrollo, por muy positivas que puedan resultar para el país receptor, deben diferenciarse de las propiamente consideradas como AOD.

Dentro de la AOD se suelen distinguir cuatro grandes grupos según su contenido: COOPERACIÓN FINANCIERA, COOPERACIÓN TÉCNICA, AYUDA ALIMENTARIA y ayuda humanitaria (ver acción humanitaria[ACCIÓN HUMANITARIA:DEBATES RECIENTES, ACCIÓN HUMANITARIA:FUNDAMENTOS JURÍDICOS, ACCIÓN HUMANITARIA: PRINCIPIOS , MUJERES Y ACCIÓN HUMANITARIA , ACCIÓN HUMANITARIA:CONCEPTO Y EVOLUCIÓN]: concepto y evolución [DERECHOS HUMANOS: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN, ACCIÓN HUMANITARIA:CONCEPTO Y EVOLUCIÓN]). Aunque las ayudas técnica y humanitaria han aumentado su peso relativo en los últimos años, la cooperación financiera continúa siendo el capítulo más importante, alcanzando casi las tres cuartas partes del total. Dentro del marco de las modalidades de la AOD cabe destacar aquellas en que los fondos públicos sirven para cofinanciar acciones de cooperación de otros agentes. Tradicionalmente, las ong[ONG, REDES DE, ONG (ORGANIZACIÓN NOGUBERNAMENTAL)], Organizaciones No Gubernamentales, han sido los principales receptores, pero últimamente los programas de AOD incluyen también a otros actores y organizaciones, lo que ha estimulado mecanismos como la cooperación empresarial o la cooperación universitaria. A. D.

Bibliografía

- Alonso, J. A. (dir.) (1999), Estrategia para la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, Madrid.
- Dac, Development Aid Committee (varios años), Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, OCDE, París.
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999), El sistema internacional de cooperación al desarrollo, CIDEAL, Madrid.
- Stokke, O. (ed.) (1996), Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges, EADI Book Series nº 18, Frank Cass, Londres.
- Unceta, K. y P. Yoldi (2000), La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica, Cooperación Pública Vasca, Gobierno Vasco.

Ver Otros

- Cooperación bilateral/multilateral
- Cooperación descentralizada

Bloques temáticos

- Cooperación y ayuda