

# **La cooperación internacional para el desarrollo**

**Una aproximación teórico-política**

**José Andrés Fernández Leost**

# **La cooperación internacional para el desarrollo**

**Una aproximación teórico-política**

**José Andrés Fernández Leost**

 **Fundación  
Carolina**  
CeALCI

Primera edición: julio 2010

© CeaLCI- Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6. 1ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Depósito Legal: M-17149-2008

# Índice

I. Introducción .....	5
II. En torno a la idea de desarrollo .....	6
III. La globalización y el sistema de cooperación internacional: interconexiones .....	9
III. 1. La evolución de la ayuda internacional .....	10
III. 2. El debate de la eficacia de la ayuda.....	13
III. 3. ¿Planes contra la pobreza? .....	15
IV. El conflicto de las ideas.....	18
IV. 1. Dos modelos de sociedad.....	19
IV. 2. Dos criterios de acción .....	23
V. La gobernanza global .....	25
V. 1. Tendencias de futuro .....	29
V. 2. Propuestas normativas .....	31

**José Andrés Fernández Leost**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Coordinador en el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina

# La cooperación internacional para el desarrollo: una aproximación teórico-política

## I. Introducción

La segunda mitad del siglo xx conoció en el campo de la política internacional la configuración de un sistema de cooperación para el desarrollo orientado a impulsar el progreso socio-económico de los países más pobres. Inicialmente acotado al ámbito económico, el sistema se ha ido trenzando paulatinamente con una visión multilateral de las relaciones interestatales, a causa de la multitud de factores que condicionan el curso económico de un país (políticos, culturales, institucionales, etc.) y de las modificaciones que ha experimentado la economía mundial. La ausencia de unas normas que establezcan los principios de las relaciones económicas internacionales, unido al carácter no vinculante del sistema de ayuda —aun ya consolidadas las pautas del mismo—, inclinan la perspectiva de la cooperación para el desarrollo hacia una visión del sistema internacional que apuesta por la implantación global de mecanismos legales como principal recurso de resolución de conflictos. De la confianza y respeto que en este sentido merecería el derecho internacional, brota un deseo por articular una gobernanza a escala planetaria llamada a organizar las bases políticas de la convivencia global.

Dada la complejidad de elementos insertos en la esfera de la cooperación para el desarrollo, este trabajo pretende analizar —desde un enfoque conceptual— las principales dimensiones que la constituyen, llamando la atención sobre los aspectos ideológicos que orientan su rumbo. En primer

lugar, procederemos a una breve descripción de la idea de desarrollo, subrayando las implicaciones que produce su naturaleza multidimensional. A continuación, ofreceremos una introducción del sistema de ayuda y cooperación internacional, marcado en la actualidad por los efectos de la globalización económica y el horizonte de un *desiderátum* a cumplir: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Acto seguido, nos detendremos en los presupuestos ideológicos activados en el trasfondo del campo, señalando cómo la diferencia entre los modos de entender la combinación entre democracia y mercado –inicialmente teorizada a nivel nacional– repercute en las dificultades por aunar equidad y crecimiento en el plano económico internacional. Por último, se delinearán los esfuerzos por orquestar una gobernanza mundial que, a fin de contrapesar las consecuencias imprevistas de la economía globalizada, respaldan diversos grupos e instituciones, detectando asimismo sus limitaciones.

## II. En torno a la idea de desarrollo

La idea de desarrollo planteada en el ámbito de la cooperación internacional presenta un carácter poliédrico, resultado de las múltiples modulaciones a las que se ha visto sujeta. Vinculada en principio a la noción de progreso material, concentró una eminente dimensión económica hasta el punto de verse restringida a un mero indicador de la productividad de un país. En efecto, los pioneros de la teoría del desarrollo postulaban –amparados en el proceso de modernización– una concepción gradual del mismo, pautando las fases del desarrollo en línea con la evolución de la sociedad tradicional agrícola a la sociedad de consumo de masas, incidiendo en la inversión industrial y el recurso al capital extranjero<sup>1</sup>. Las primeras críticas a este enfoque, sistematizadas en la llamada teoría de la dependencia, aun remarcando el perfil capitalista del mismo (cuando no imperialista), no dejaban de moverse bajo parámetros economicistas. El horizonte conceptual de los planteamientos alternativos apenas rebasaba el alcance de los principios de la economía socialista; lo crucial en todo caso consistía en denunciar la dinámica del comercio internacional en términos de centro-periferia, guiada por

---

1. Tal y como recogía el trabajo canónico de Walt W. Rostow: *Las etapas del crecimiento económico* (1953).

un proceso de concentración del ingreso en los países desarrollados. No obstante, a partir de los años setenta empieza a introducirse una sensibilidad social que contribuirá a re-semantizar la idea de desarrollo, abriéndose a usos tecnológicos y humanistas más integrales. Ciertamente, de forma paulatina, va imponiéndose el proceder de la doctrina neoliberal, monetarista, en función de la cual los organismos internacionales deben incentivar procesos de desregulación dirigidos a disminuir el rol del Estado en la organización de la convivencia social. Con todo, los años noventa conocen la reintroducción de componentes éticos, desplazando la base de la noción del desarrollo sobre el bienestar social, y recuperando así una perspectiva más completa.

Obviamente, el debate académico no puede entenderse sin mencionar el contexto histórico que atraviesa el mundo en la segunda mitad del siglo xx. La bipolarización y la Guerra Fría urden una red de intereses geoestratégicos a la que no pueden sustraerse los programas de ayuda; la crisis del petróleo de 1973 confirma la interdependencia económica propia de la globalización, que cristalizará en 1989; las tendencias demográficas y la intensificación de los movimientos migratorios obligan a repensar nuevos modelos de desarrollo, en consonancia con el concepto de sostenibilidad; por fin, las tecnologías derivadas de la microelectrónica y la biología molecular implican una modificación tal del proceso productivo que toda prospección económica debe incorporar cálculos cualitativos, con todas las dificultades que ello supone. Lo antedicho repercutirá en el diseño de los distintos modelos de desarrollo que pugnan por su primacía institucional –traducida en la implantación de instrumentos de gestión acordes al mismo, aun cuando algunos elementos internos a cada propuesta puedan compatibilizarse entre sí. Sin menoscabo de su carácter aplicativo, es oportuno recordar cómo estos modelos asumen premisas onto-epistemológicas no siempre evidenciadas en su formulación técnica<sup>2</sup>.

Así, en primer lugar, al analizar el modelo de crecimiento irrestricto, imperante desde la constitución de los primeros órganos de cooperación internacional –cuyo radio de acción se circunscribe a objetivos de cariz básicamente económico–, detectamos trazos de un optimismo científico que

---

2. Al respecto, acudimos al texto de Alberto Hidalgo Tuñón: “Teoría, historias y modelos de la Idea de desarrollo: una interpretación”, *El Basilisco* nº 28, 2000.

encuentra en la idea ilustrada del progreso su fundamentación filosófica. En cambio, el modelo de desarrollo sostenible surgirá cuando el planeta deje de percibirse como una fuente inagotable de recursos y se acentúe el ideal equitativo como principio clave de la estructuración social. Sin dejar de confiar en la tecnología como herramienta estratégica de desarrollo, se abren nuevas directrices (control demográfico, comercio justo, eficiencia energética, etc.) de signo normativo y programático –diríase: restrictivo– que buscan compensar los desequilibrios no previstos por el anterior modelo. En el trasfondo de este enfoque se dibuja una tenue ideología ecologista, atenta a que el sistema productivo –ahora, a escala global– respete los límites establecidos en la ecuación de Ehrlich, según la cual el impacto sobre la Tierra se estipula en función de la interrelación del consumo, la tecnología y la población. Dicha cosmovisión cobra plena magnitud en el modelo antidesarrollista (en puridad, un anti-modelo) donde el mundo se concibe directamente como un ecosistema en peligro de extinción, toda vez que a la idea de Naturaleza se le atribuyen los rasgos míticos de un ente unitario y sustancial, y el desarrollo humano se entiende por definición como insostenible, al infectar el mantenimiento acabado de la biodiversidad natural.

De más interés resulta el modelo del desarrollo humano, levantado frente a la metodología economicista del planteamiento irrestricto, que reduce incluso nuestros juicios de valor a la lógica egoísta de los costes y beneficios. En su lugar, el núcleo de la perspectiva humana supone una ampliación del ángulo bienestarista donde aspectos tales como los conocimientos y la calidad de vida resultan cruciales a la hora de calibrar los niveles de desarrollo. Estas consideraciones entroncan con el nexo que el economista Amartya Sen plantea entre las esferas económica y ética, enfatizando el rendimiento debido a las realizaciones frente al de las posesiones. Su propuesta –y he aquí la carga ética de su teoría– pivota sobre la noción de libertad en tanto nuestras capacidades son mayores cuantas más oportunidades de elección sobre tales realizaciones se nos abran –de ahí la importancia de los factores cualitativos: comunicativos, culturales o educativos, entre otros. Mencionemos finalmente la existencia de un último modelo, comunitario endógeno, en el que el territorio cumple un papel protagónico, no solo como soporte físico de la producción, sino como fundamento de

cohesión comunitaria y de defensa de tradiciones culturales, integrando a su vez una metodología de trabajo en red que se beneficia de los procesos de innovación tecnológica.

En la actualidad, tal y como señala José Antonio Alonso<sup>3</sup>, la noción de desarrollo queda perfilada en términos de bienestar económico, haciéndose hincapié en el esfuerzo transformador a realizar a través del uso de capacidades y recursos del país. Es necesario insistir en que la categoría de desarrollo no se reduce a su sentido económico por cuanto se entiende, más que como un proceso de acumulación de capital, como “un proceso de cambio organizacional”, removiendo elementos procedentes de diversos ámbitos (económicos, tecnológicos, sociales, etc.). Por tanto, no cabe reducir el estudio de las medidas encaminadas a incrementar el nivel de vida de los países en desarrollo –objetivo último de la cooperación–, a su dimensión financiera, por más que los componentes de ésta (ahorro doméstico, ayuda y comercio internacional) resulten decisivos.

### **III. La globalización y el sistema de cooperación internacional: interconexiones**

Los problemas del desarrollo quedan integrados dentro de la temática propia del sistema económico mundial, actualmente caracterizado por la alta interdependencia entre países y mercados (globalización). En este contexto, la definición de una esfera de bienes públicos internacionales constituye un trámite preliminar para entender la dinámica en la que se desenvuelve el sistema de cooperación. Por bienes públicos internacionales se comprende un conjunto de condicionantes que desbordan la escala estatal y cuyo curso comprometería una acción de tipo global, tales como: la estabilidad financiera, la seguridad alimentaria y sanitaria, la jurisdicción supranacional, la preservación de la paz y el medioambiente o la promoción del conocimiento<sup>4</sup>. Se supone que, de no verse atendidos, se podrían desencadenar males cuya resolución desbordaría las competencias del Estado-nación.

---

3. J. A. Alonso (coord.): *Financiación del desarrollo*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, 2009.

4. *Ibid.* Recordemos por lo demás que los bienes públicos se caracterizan por dos condiciones: la no rivalidad en el consumo (su suministro no varía por efecto del consumo), y la imposibilidad de exclusión (no puede impedirse su acceso a nadie).

Ahora bien, el primer problema con el que nos topamos es el de la acotación objetiva de los elementos que deba aglutinar tal concepto, susceptible por tanto de ideologización. Sea como fuere, ciertamente, al contrario de lo que sucede en el seno del ámbito nacional, en el que los Estados garantizan la provisión de bienes públicos que el mercado no realiza (asumiendo la gestión de la estabilidad social que precisamente les otorga legitimidad democrática) en el ámbito global no existen mecanismos institucionalizados que aseguren la distribución de los bienes públicos internacionales. Este escenario entorpecería el establecimiento de una agenda común desde la que implantar un conjunto de principios cooperativo-genéricos, desde donde se sienten las bases en pro del desarrollo, ligando –y esto es capital– el objetivo de respaldar la situación de las regiones desfavorecidas (ayuda internacional) con la incentivación de un orden global de colaboración multilateral.

No obstante, la novedad de nuestro momento histórico radica en la formulación de una agenda de desarrollo compartida por los actores de la comunidad internacional, resultante de la Cumbre del Milenio del año 2000. Se establecieron entonces los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, priorizando la lucha contra la pobreza e impulsando un enfoque de gestión vinculado a resultados, a partir del cual se han sucedido un conjunto de hitos institucionales y compromisos políticos (del consenso de Monterrey en adelante), reorientando las tendencias de actuación de la cooperación internacional.

### *III.1. La evolución de la ayuda internacional*

Antes de dar cuenta de las mismas y precisar cómo se sustancian económicamente los ODM, repasemos las modulaciones que ha seguido el curso de la ayuda internacional, desde su activación tras la II Guerra Mundial. El lanzamiento de esta política entronca con la configuración internacional conformada en 1945, y el proceso de descolonización, en virtud del cual los países desarrollados –liderados por Estados Unidos, junto con Reino Unido y Francia– deciden transferir recursos económicos y avances técnicos a las regiones en desarrollo, a fin de alentar su progreso socio-económico. A la acción bilateral se suma paulatinamente el impulso multilateral fomentado desde Naciones Unidas e instituciones financieras como el Banco Mundial,

el Fondo Monetario Internacional o los Bancos Regionales de Desarrollo –mediando entre el capital procedente de los mercados internacionales y su asignación a los países en desarrollo–.

La institucionalización de la ayuda trae aparejada una consolidación conceptual, bajo la que se distinguen los tipos de aportaciones financieras (donación/crédito), y las modalidades de gestión (bilateral/multilateral). En 1960 se crea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), compuesta por los países económicamente más desarrollados, que funciona como piedra angular del sistema de cooperación, y en cuyo seno se constituye el Comité Ayuda al Desarrollo (CAD), encargado de computar la ayuda internacional. Es a través de este órgano cómo podemos medir la evolución de la ayuda, la cual –entre 1960 y 2007– ha seguido una tendencia “levemente expansiva”, un tanto irregular. En este sentido, se han detectado tres etapas desiguales<sup>5</sup>: a) 1960-1991, tendencia ascendente, correlativa a la ampliación del número de donantes; b) 1991-2002, ciclo de retroceso; c) 2002-actualidad, en el que la revitalización de la ayuda enlaza con los compromisos del Milenio, aunque también con la cobertura de ciertas singularidades (alivio de la deuda en Nigeria e Irak; ayuda suministrada con motivo del tsunami asiático de 2005; actividades de reconstrucción en Afganistán; etc.). De hecho, cabría hablar de una “securitización”<sup>6</sup> de la ayuda en este periodo, fruto de la prioridad que tomaron las cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo internacional y la atemperación de sus fuentes, plasmada en la ayuda recibida por los llamados “Estados frágiles”. Al cabo, el balance no resultaría satisfactorio por cuanto la ayuda apenas se ha triplicado, pese a que el número de donantes también lo ha hecho y el nivel de renta per cápita de sus miembros ha aumentado.

Evidentemente, la lectura de tales ciclos no puede realizarse sin conocer el curso del sistema económico mundial, inevitablemente influenciado por el derrumbe de la Unión Soviética y la globalización económica, factores que reforzaron el enfoque monetarista, apuntalando la apertura de

---

5. *Ibid.*

6. Véase: José Antonio Sanahuja: “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (coord.): *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*, CEIPAZ, Madrid, 2007.

los mercados de capitales activada durante la década anterior. En rigor, fue tras la primera crisis del petróleo (1973) y la situación de “estanflación” en la que se encontraron los países desarrollados, cuando las operaciones financieras empezaron a cobrar relevancia en la economía internacional. Operaciones que se vieron favorecidas por el abandono de la paridad fija del dólar en relación al oro (1971), y el consiguiente colapso del sistema de tipos de cambios fijo. En su lugar, en un contexto de flexibilidad cambiaria, los movimientos de capital empezaron a incrementar con una intensidad tal que rápidamente desbordaron el volumen de las transacciones comerciales. Si a ello le añadimos el impacto de las nuevas tecnologías en la difusión de la información o la incorporación económica de las potencias emergentes, se dibuja un escenario que los fundadores del FMI, inicialmente preocupados por los desequilibrios del comercio internacional, jamás previeron<sup>7</sup>.

En el ámbito del desarrollo tales tendencias encontraron su reflejo durante los años ochenta en el crecimiento económico de los países del sudeste asiático, propiciando argumentos en contra de la implantación de políticas específicas de erradicación de la pobreza, y presuponiendo en su lugar que la atracción de capitales privados en un mercado liberalizado –previo ajuste de las estructuras institucionales– desembocaría a la postre en una convergencia de renta entre países ricos y pobres. En efecto, las expectativas del llamado “consenso de Washington” pretendían que la desregulación financiera desplazaría el ahorro de los países desarrollados a inversión rentable en los países en desarrollo, corrigiendo de forma natural las desigualdades existentes<sup>8</sup>. Tal y como expuso John Williamson, quien acuñó la expresión en su artículo “What Washington Means by Policy Reform” (1989), tal orientación comprendía diez medidas:

- “1) imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal; 2) modificación de las prioridades del gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas

---

7. Juan José Toribio Dávila: “Las instituciones de Bretton Woods: sesenta años de cambios”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n° 827, 2005.

8. Ludolfo Paramio Rodrigo: “La globalización y el malestar en la democracia”, *Revista internacional de filosofía política* n° 20, 2002.

si ello es inevitable, pero con la advertencia de que ‘la base fiscal debe ser amplia y las tasas fiscales deben ser moderadas’; 4) los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos; 5) el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado; 6) el comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales); 7) las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción; 8) las empresas estatales deben privatizarse; 9) las actividades económicas deben desregularse; y 10) los derechos de propiedad deben recibir más garantías<sup>9</sup>.

Desde luego, no hubo que esperar a la crisis financiera desencadenada en 2008 para percatarse de las limitaciones de dicha óptica; si bien, acaso el acento puesto durante los primeros años de 2000 en la agenda militar desvió la atención sobre la inestabilidad del marco económico global.

Es interesante apuntar cómo, con todo, ya desde mediados de los años noventa se producen brotes en pro del establecimiento de una agenda internacional de desarrollo que contrarrestase el espíritu de “fatiga de la ayuda” característico de este decenio y, más aún, recurriese a instrumentos cuantitativos de medición orientados a re-legitimar la Ayuda Oficial al Desarrollo. La formulación de los “Objetivos 2015” impulsada por los miembros del CAD en 1996, así como la sucesión de cumbres temáticas auspiciadas por Naciones Unidas (Infancia, Medio Ambiente, Desarrollo, Género), o la iniciativa para los países más endeudados, encaminada a trenzar condonación de la deuda y reducción de la pobreza, contribuyeron a fraguar el perfil de los ODM, cuya aprobación redimensionó el alcance de la política internacional –más allá de las tradicionales cuestiones de seguridad y diplomacia– a través de la introducción de aspectos sociales y equitativos en la gestión del orden global.

### *III.2. El debate de la eficacia de la ayuda*

Llegados a este punto, merece la pena detenerse en el debate que se ha generado en los últimos años en torno a la eficacia de la ayuda, desde el que

---

9. Tomado de: Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, y Adam Przeworski: *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza, Madrid, 1995, p. 33.

se pretende graduar el impacto de la ayuda analizando el empleo de los recursos transferidos por los donantes. De hecho, la idea de la *fungibilidad* emerge durante los años setenta, haciendo referencia al uso discrecional que el receptor de la ayuda hace de ella, ajeno a los objetivos del donante. En un principio, las investigaciones sobre el tema se centraron en estudiar la relación entre la ayuda y la inversión –ahorro mediante–, dando por sentado que la tasa de inversión determinaba el crecimiento del PIB (planteamiento de Harrod<sup>10</sup>). Algunos trabajos vincularon el grado de eficacia al tipo de regímenes políticos implantados en los países receptores, concluyendo que aquella es mayor cuanto menor es el grado de opresión política y de género. Así, la idea de la fungibilidad inspiró la instauración por parte de los organismos financieros de planteamientos de condicionalidad, exigiéndose que los destinatarios de la ayuda cumplieren con carácter previo una serie de requisitos de actuación (limitación de la presencia del Estado, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, etc.). Desde otras perspectivas se reconsideró la conveniencia de vincular la condicionalidad, no a exigencias previas, sino a criterios de efectiva aplicación de determinadas medidas. La hipótesis, postulada en el influyente trabajo elaborado por David Dollar y Lant Prichett, mantenía la necesidad de que los países receptores contasen con “buenas políticas” como requisito de concesión<sup>11</sup>.

Sea como fuere, dicha idea ha sido objeto de controversia habida cuenta de la selectividad algo automática que supone. Se han detectado asimismo otro tipo de factores (situaciones de conflicto, ubicación geográfica, etc.) que afectan igualmente al uso correcto de los recursos. Por añadidura, se ha llegado a la evidencia de que los propios donantes son a menudo corresponsables de la ineficacia, puesto que a partir de un determinado punto los recursos recibidos desencadenan rendimientos decrecientes, bien por la limitada capacidad de absorción de los receptores, bien por una excesiva entrada (“enfermedad holandesa”, relativa a los efectos perniciosos que pueden darse cuando aumentan los ingresos de un país), bien por la dependencia y consecuente erosión institucional

---

10. El economista Roy Harrod expuso su modelo de crecimiento económico en: “An Essay in Dynamic Theory”, *Economic Journal*, 49 (junio), pp. 14-33.

11. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, The World Bank, New York Oxford University Press, 1998.

que provoca la ayuda —razones no excluyentes entre sí. Todas ellas constituyen problemáticas derivadas principalmente de dos factores: la proliferación de donantes y la subsiguiente fragmentación de la ayuda, que se desprende a su vez de la ausencia de normas comunes vinculantes que articulen un sistema de ayuda internacional definido<sup>12</sup>.

No resulta sencillo evitar la descoordinación cuando, debido al carácter discrecional y voluntario de la ayuda, cada actor se comporta en función de procedimientos (programación, seguimiento y evaluación) y objetivos propios, máxime habida cuenta de la aparición de nuevos donantes procedentes de países emergentes, no integrados en el CAD. El riesgo de debilitación de las instituciones del país receptor aumenta a raíz de la multiplicación de proyectos a implantar, diseñados eventualmente al margen de las estrategias de los afectados. En consecuencia, se ha venido perfilando una metodología de actuación encaminada a reformar la dinámica cooperativa, basada en la apropiación de las intervenciones por parte de los beneficiarios, la horizontalidad de las relaciones en compases temporales más duraderos, la armonización entre los donantes a fin de reforzar la coherencia, y la mutua rendición de cuentas, bajo un sistema de gestión por resultados. Ello ha tenido su reflejo en sucesivos acuerdos institucionales (Declaración de París, Agenda de Accra) que nos reconectan a las líneas trazadas por los ODM<sup>13</sup>.

### III. 3. *¿Planes contra la pobreza?*

Tal y como avanzábamos, la Conferencia Intergubernamental de Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 plasmó el impulso que desde Naciones Unidas quiso darse a la articulación de un consenso en materia de cooperación internacional, precisando un programa económico en pro de la consecución de los Objetivos del Milenio. En dicha conferen-

---

12. Véase: José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

13. Nótese que incluso los planteamientos aportados en tales foros no están exentos de crítica, por cuanto pueden entrañar: a) una pérdida de espacio para la acción de las organizaciones de la sociedad civil; b) una concepción tecnocrática sobre la resolución de conflictos; y c) un *desiderátum* retórico referente a la corresponsabilidad, en virtud de la relación asimétrica y voluntaria entre los “socios”. Véase: José Antonio Sanahuja, *op. cit.*

cia se incidió en el compromiso de que los países desarrollados destinasen el 0,7% de su PIB a la ayuda internacional. Sin embargo, el principal problema estribaba en cuantificar la realización de los ODM, tomando como plazo de referencia el año 2015. De acuerdo con la estimación efectuada por el equipo *UN Millenium Projet*, liderado por Jeffrey Sachs, la cifra rondaría los 135 mil millones de dólares (sin contar con el conjunto de los países en desarrollo), para lo que sería necesario que se doblase la ayuda proporcionada por los países donantes.

Emitida la valoración de Sachs, resulta interesante abundar sobre estos cálculos, así como detenerse en las divergencias que la dimensión económica del desarrollo genera, reflejando el enfrentamiento entre las dos escuelas clásicas de pensamiento (intervencionista vs. liberal). El nudo del debate radica en las implicaciones éticas que, aplicadas en el terreno del desarrollo, remueve inevitablemente la polémica. No es de extrañar por ello que, desde miradas idealistas (i.e.: Th. Pogge en *World Poverty and Human Rigths*, 2005) se abogue por una reforma institucional internacional que, en sintonía con la Declaración de los Derechos Humanos, implante un orden democrático global en detrimento de la soberanía nacional, fundamentado sobre la prioridad concedida a los individuos por encima de pertenencias grupales, y el reconocimiento de necesidades universales. De este modo, su propuesta incorpora la creación de un impuesto global sobre el uso de los recursos naturales (Dividendo Global de Recursos), resultante de una lógica redistributiva universal llevada al extremo<sup>14</sup>.

Desde una perspectiva más práctica, J. Sachs divulgó su plan para erradicar la pobreza en *The End of Poverty* (2005), donde exponía las cuentas que le conducían a resolver tal fin. Tomando la cifra de 1,08 dólares como cantidad mínima para cubrir las necesidades básicas de un individuo, y teniendo en cuenta que 1.100 millones de personas viven con una renta media de 0,77 dólares al día (situación de pobreza extrema), el montante por persona al año asciende a 113 dólares al año. Multiplicando dicha cifra por el número de personas pobres y el intervalo de 10 años (2005-2015) obte-

---

14. De modo que: "A los Estados y a sus gobiernos se les podrá exigir que compartan una pequeña parte del valor de cualquier recurso que utilizan o venden. El pago que deben realizar se denomina dividendo, porque se autoriza con la idea de que los pobres globales poseen una porción inalienable de todos los recursos naturales no renovables". Volveremos más adelante sobre este tipo de planteamientos éticos.

nemos el total neto registrado anteriormente: 135 mil millones de dólares (y con todo, el esfuerzo a realizar del lado de los donantes no supondría alcanzar el índice de transferencia del 0,7% acordado en Monterrey).

Por descontado, Sachs introducía en su plan la necesidad de que las relaciones entre donantes y beneficiarios se ajustasen a criterios de eficacia, de modo que el país receptor habría de diseñar un programa anual de inversión en el que quedase clarificada la estrategia a seguir. Independientemente de las posibles imprecisiones de la medición (efectos desconocidos de las externalidades, ruptura de la linealidad entre insumos y logros, etc.), y del escaso optimismo que cabe atesorar a cinco años vista del cumplimiento del plazo (la crisis de 2008 no figuraba como variable en las tasas de crecimiento previstas), el tratamiento de Sachs resulta referencial. Más aún, es paradigmático, puesto que sintetiza la modalidad –quizá predominante– de entender hoy día el sistema de la ayuda internacional para el desarrollo. De ahí que las matizaciones a ciertos puntos de la propuesta del *UN Millennium Project* como la de sustituir el objetivo de que los donantes destinen el 0,7% de su PIB por un proceder de esfuerzo escalonado, acorde al grado de desarrollo de cada uno de ellos (y en sintonía con el carácter distributivo de la ayuda), no merme el espíritu al que nos referimos.

Frente a la propuesta de Sachs, William Easterly aparece como uno de los autores que, desde la corriente liberal, defiende otra forma de afrontar las políticas de desarrollo. Su enfoque queda lejos de la hipótesis simplistica según la cual el progreso material de un país engendra como un resorte automático la proliferación de virtudes éticas, desembocando al cabo en la articulación redonda de un sistema democrático. Ajeno a premisas doctrinales, Easterly en *The White Men's Burden* (2006) se centra más bien en señalar las condiciones a respetar para garantizar la eficacia de la ayuda<sup>15</sup>. No nos detendremos en recordar las perniciosas consecuencias que acarrear los regímenes corruptos, echando en saco roto los programas de ayuda. Más bien, la pertinencia de citar a un autor como Easterly reside en su condición de representante de una perspectiva opuesta al desarrollismo de Sachs que, sin menoscabo de su compromiso con la erradicación de la pobreza,

---

15. Para un contraste de la perspectiva de W. Easterly, frente a la de J. Sachs, puede consultarse: Raimundo Ortega Fernández, “Pobreza: ¿ayuda o comercio?”, *Revista de libros* n° 123, 2007.

desconfía de la implantación vertical de exhaustivos planes técnicos delineados desde lo que llama el “politburó” del desarrollo: FMI, Banco Mundial y Naciones Unidas<sup>16</sup>. En su lugar, confía en la autonomía de las sociedades para elegir su propio camino, en un contexto de libertad de movimiento de bienes, ideas, capitales y personas. De hecho, a su juicio, los países que han hecho caso omiso de las recetas diseñadas por los expertos son precisamente aquellos que más éxito han cosechado en términos de crecimiento. El objetivo no consiste pues en buscar una respuesta definitiva para paliar la pobreza y la desigualdad, cuya resultante se traduzca en un conjunto de presupuestos a cumplir por los países en desarrollo. Antes bien, la clave –para Easterly–, pasa sencillamente por garantizar las mismas condiciones de las que gozaron las hoy conocidas como sociedades avanzadas, basadas en un marco de respeto a los derechos individuales y la descentralización mercantil –sin por ello postular, al modo economicista, un determinismo histórico por fases. Por lo demás, la desconfianza de Easterly ante los diseños abultados tampoco le conduce a pretender una suspensión de la arquitectura institucional vigente; su estudio –insistimos– se orienta más hacia el debate de la eficacia, en órbita con las ideas de la condicionalidad de la ayuda y la rendición de cuentas. En todo caso, el interés que concita Easterly reside en la modestia de su enfoque, reconocidamente incapaz de diseñar políticas que aseguren una prosperidad prolongada. De ahí su crítica a los denominados “planificadores”, quienes –frente a los meros “buscadores”– abordan el desarrollo como una cuestión de ingeniería social.

#### **IV. El conflicto de las ideas**

En el presente epígrafe desarrollaremos la hipótesis que interpreta las dos perspectivas mentadas de entender la filosofía del desarrollo como reflejo de la tensión ideológica desde la que –en el ámbito teórico-político– se apuesta por distintos modelos de organización social (aun circunscritos a la escala estatal); pulso íntimamente ligado al debate que gira en torno a las relaciones entre la economía y la política o, más particularmente, entre el mercado y la democracia. El ejercicio consiste en realizar un desplazamiento

---

16. Véase: “La ideología del desarrollo”, *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2007.

de óptica, de forma que nuestro análisis reformule el “conflicto de visiones”<sup>17</sup> sobre el plano internacional<sup>18</sup>.

Partiendo de un enfoque normativo<sup>19</sup>, predomina el planteamiento que interpreta el vínculo entre el mercado y la democracia de modo cuando menos dificultoso, conclusión que choca con la constatación socio-histórica según la cual el establecimiento de una economía de mercado constituye un requisito imprescindible para la conformación de regímenes de índole democrático<sup>20</sup>. Ciertamente, es necesario que el mercado cuente con un marco jurídico que posibilite la estabilidad de las transacciones económicas, garantizando entre otras cosas la propiedad privada del capital. Sin intervención legal resulta inviable consolidar la buena marcha de cualquier sistema económico, por liberal que se precie. De ahí que la pretendida neutralidad axiológica de la dinámica mercantil deba atenuarse, puesto que esta no se ordena espontáneamente, salvo hipótesis anarquista. El debate aparece en el momento en el que se han de trazar los límites del concurso estatal. Y aquí es cuando nos topamos con las dos corrientes que atraviesan el nervio ideológico de nuestras sociedades (socialdemócrata o liberal).

#### *IV. 1. Dos modelos de sociedad*

La base de la visión socialdemócrata se cifra en la asunción de una idea de democracia que desborda su aspecto técnico, erigiéndose como un sistema de autogobierno en el que las decisiones sobre la convivencia social des-

---

17. Por utilizar la conocida expresión de Thomas Sowell.

18. La idea no tiene la pretensión de resultar inédita. Anthony McGrew ya ha acudido a los modelos de democracia de ámbito estatal disponibles (comunitarismo, liberalismo y republicanismo) para explicar el carácter de las corrientes políticas internacionales en su artículo: “Democracy beyond borders?”, en: D. Held y A. McGrew (eds.): *The Global Transformations Reader*, Polity Press, Cambridge, 2000.

19. Félix Ovejero Lucas: “Democracia y mercado”, en *Teoría política: poder, moral, democracia* (coord.: Aurelio Arteta), Alianza, Madrid, 2003.

20. “Sin burguesía, no hay democracia”, en palabras de B. Moore. La tesis de la influencia de los factores económicos —como requisito necesario aun no suficiente— fue exitosamente divulgada por Seymour M. Lipset, quien no obstante ha subrayado asimismo la relevancia de las tradiciones culturales y religiosas, en sintonía con el tradicional alcance otorgado al protestantismo como “espíritu del capitalismo”. Al tiempo, también constata la peculiaridad del caso indio, aun enmarcando su explicación como caso de ex colonia británica. Léase: “Repensando los requisitos sociales de la democracia”, *American Sociological Review*, vol. LIX (1994). Adviértase, por otro lado, la huella en el pensamiento de Amartya Sen de la instauración del régimen democrático en India, previa al proceso de industrialización.

cansan en la expresión de la voluntad popular. La lógica resulta de la generalización a escala nacional del principio que considera ilícito adoptar decisiones sin el consentimiento de quien pudiera verse afectado. Por lo demás, la dimensión pública de las decisiones deriva, en primera instancia, del alcance de las mismas, ya que nadie puede quedar excluido de sus efectos. Nos encontramos así ante los denominados bienes públicos, de cuya asignación se benefician los ciudadanos de modo unánime. La significación de los bienes públicos –estrechamente unida a la noción de necesidades básicas– resultaría así crucial para delimitar el concepto de democracia, ante todo a la hora de calibrar su sintonía respecto al mercado –responsable por su parte de la distribución de los bienes privados.

De tal núcleo factual, la tesis socialdemócrata encadena un conjunto de proposiciones que –en aras de redondear un argumentario de marcado fuste moral– inclinan su perspectiva hacia razonamientos más audaces. La necesidad de encauzar las demandas colectivas o, dicho de otro modo, el problema de formalizar la expresión de la voluntad general, obliga a prescribir la introducción de canales participativos y mecanismos de deliberación, neutralizando los efectos del teorema de Arrow. Como es sabido, Kenneth J. Arrow demostró la imposibilidad de engranar racionalmente demandas colectivas, condensando un agregado de preferencias individuales en una resultante consistente. Por consiguiente, no existiría resorte alguno para garantizar un proceso de toma de decisiones de naturaleza democrática, lo que descreditaría el significado de la voluntad general. Frente a esta conclusión, la inclusión de procesos deliberativos trastocaría el esquema axiomático del teorema, difuminando el carácter predeterminado de nuestras preferencias –susceptibles ahora de modulación–, y privilegiando aquellas opciones que, en el curso de la deliberación, estuviesen mejor argumentadas. Se trata así no solo de posibilitar la identificación de las preferencias manifestadas, sino de dotarlas de carga racional, de acuerdo a su mayor o menor grado de justificación. Al fin, el soporte filosófico de tal concepción reside en una noción moral de la justicia que entiende el bien común en clave igualitarista. Tal concepción de la democracia abandonarí­a así los aspectos técnico-procedimentales que más la asimilan al funcionamiento del mercado, distanciándose por ende del perfil que cobra bajo la perspectiva liberal.

Efectivamente, el liberalismo parece traducir en lenguaje político los rasgos que marcan la operatividad económica, recogiendo sus presupuestos metodológicos y criterios de acción. Así, tal óptica –canónicamente perfilada por Schumpeter– no se limita a presentarnos una descripción “bastante exacta”<sup>21</sup> del proceder real de los sistemas democráticos, óptimamente ajustada a su explicación histórica (la democracia moderna es un producto del proceso capitalista). Antes bien, lleva la metáfora de la democracia liberal como mercado político a sus últimos extremos: de acuerdo con el célebre economista, la democracia “es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (*Capitalismo, socialismo y democracia*, 1942). En consecuencia, el papel del elector queda por un lado restringido al de mero cliente o consumidor, mientras que, por otro lado, el de los políticos queda relegado al de empresarios que ofertan competitivamente sus productos (programas) con la vista puesta en ganar las elecciones. Esta forma de interpretar la democracia posee la ventaja de evitar el tortuoso desciframiento de la noción de voluntad general, limitando su definición a la de sistema plural de selección de élites políticas, de corte poliárquico. Tal abandono entronca con un planteamiento negociador del proceso de toma de decisiones, ajustado al principio electivo de la regla de la mayoría. Por añadidura, la progresiva sofisticación de esta perspectiva ha inspirado el desarrollo de una corriente positivista de la democracia, que aplica hipótesis procedentes del campo de la economía, vía individualismo metodológico, de cara a analizar el comportamiento político –y muy especialmente, el electoral.

En lo que nos ocupa, resulta crucial percatarse del criterio por el que, en ausencia de un ejercicio de decantación argumentativa, se sanciona la pertinencia del sistema democrático. Este no radica sino en el interés mayoritario, o satisfacción del mayor número de individuos, horizonte exento de todo virtuosismo cívico, de cuya formulación teórica se ha encargado tradicionalmente el utilitarismo. La analogía con el mercado se mantiene activa, por cuanto la utilidad –o bienestar social– se mide en términos de renta

---

21. La expresión se debe a uno de sus mayores críticos, el profesor canadiense Crawford B. Macpherson. Véase su libro: *La democracia liberal y su época* (1977).

económica, enlazando en última instancia con la lógica de la eficiencia (cálculo costes/beneficios). Con todo, el anhelo por formalizar el ideal utilitario –“la mayor felicidad para el mayor número de personas”–, incluso redefinido en tanto negociación de preferencias, éticamente neutral, no suspende por completo el componente axiológico del modelo liberal (hedonismo auto-preferencial orientado hacia la búsqueda del placer y la evitación del dolor). Pero sí se guarda de concebir, precisamente debido a su carencia consciente de carga argumentativa, la configuración de una moral acabada<sup>22</sup>.

Puntualicemos por último cómo en el seno de la regla más elemental de la democracia –el principio de la mayoría– palpita la tensión entre los componentes técnico e ideológico de la misma. Puesto que incluso desde una interpretación rigurosamente mercantil del procedimiento, como selección de la clase política, el principio pierde validez en el momento en el que no existan garantías de que las opiniones individuales posean igual valor (Castoriadis). La solución socialdemócrata a este problema saldría del paso apelando al papel pedagógico de la política democrática, orientada a establecer por razones de justicia social las condiciones idóneas para que todo individuo desarrolle su conciencia moral con autonomía de juicio –dándose por sentado que la estructura de la conciencia tiene un carácter a priori. Su alternativa se limitaría a invocar una suerte de pragmatismo pluralista que no conoce modos de vida mejores que otros<sup>23</sup>.

---

22. De ahí que acaso quepa leer el conflicto entre el modelo liberal y el socialdemócrata en función de la pugna epistemológica en el que se confrontan dos lógicas: empirista y cartesiana. Ahora bien, nótese que incluso en el enfoque que mayor éxito empírico ha demostrado, el individualismo metodológico, el elemento egoísta del *homo oeconomicus* debe modularse, de acuerdo a los resultados que arrojan los modelos formales utilizados en el estudio de las interacciones sociales. En efecto, frente al auto-interés, la cooperación se revela como un factor nodal para explicar la conducta de los actores en teorías de juegos (en el “Dilema del Prisionero”, y sobre todo, en el “Juego de la Seguridad”). Si, según Ignacio Sánchez-Cuena, contamos con las motivaciones morales de los agentes, el componente cooperativo se acentúa (“Cooperar por principio”, RIS vol. LXV, nº 46, 2007). No es este el lugar para extenderse sobre las implicaciones de esta perspectiva. Baste retener cómo tal apreciación se ajusta a los planteamientos evolucionistas que postulan la doble condición (egoísta/cooperativa), de nuestra naturaleza (Peter Singer: *Una izquierda darwinista*).

23. Sin por ello recaer en relativismo moral. Al respecto, puede consultarse el texto de Richard Rorty: “Pragmatismo, pluralismo y postmodernismo” (*Endoxa* nº 12, 2000), en el que leemos: “La diferencia entre el pluralismo y el relativismo cultural es la diferencia entre la tolerancia justificada pragmáticamente y la irresponsabilidad descerebrada”.

## IV. 2. Dos criterios de acción

El debate entre el igualitarismo y el liberalismo se reproduce en el ámbito económico a través del dilema entre equidad, entendida aquí en sentido distributivo, y crecimiento económico, cuya relación ha tendido tradicionalmente a interpretarse en términos disyuntivos, suponiéndose que la concentración distributiva (desigualitaria) impide incrementar los ritmos de crecimiento –lo cual, repárese, recae sobre la médula del sistema de cooperación que se perfile, según se centre en la lucha contra la pobreza o en la disminución de las desigualdades. En lo que sigue, consideraremos el re-examen que ha venido produciéndose sobre tal relación<sup>24</sup>; previo al mismo, resulta imprescindible recordar la distinción semántica que traza una línea de demarcación entre el significado de la desigualdad y el de la pobreza: la desigualdad alude a la distribución de una variable (ingreso o gasto) en el interior de una sociedad; la pobreza en cambio se refiere al grado de vulnerabilidad de una población, derivada de sus carencias y subsiguiente falta de recursos para acceder a las necesidades básicas.

El concepto de pobreza está a su vez sujeto a una nueva distinción, según hablemos de pobreza absoluta (o extrema), relacionada con las necesidades de supervivencia (estimadas en 1 dólar al día), o de pobreza relativa, cuya medición depende de los indicadores medios de una población de referencia, resultando pues susceptible de enlazar con la escala de la distribución. Por su parte, la concepción de la pobreza absoluta, aun restringida a una sola dimensión categorial (económica), es especialmente útil a efectos de operatividad y contraste internacional. La primera consecuencia a extraer de lo antedicho radica en la posibilidad de que la pobreza absoluta disminuya al margen de la evolución del patrón distributivo, haciéndola exclusivamente dependiente del crecimiento económico. En esta línea, las investigaciones de Dollar y Kraay (“Growth is good for the poor”, 2002) confirmarían el impacto positivo del crecimiento de la renta media sobre la renta de los pobres.

---

24. En base al trabajo de José Antonio Alonso: “Equidad y crecimiento: una relación en disputa”, *Principios: estudios de economía política* nº 1. (Ejemplar dedicado a: El estado de la Economía (I)), 2005.

Ahora bien, el replanteamiento teórico de las relaciones entre equidad y crecimiento, sustanciado en tres hipótesis distintas<sup>25</sup>, modifica –tenueamente– la significación (disyuntiva) que usualmente se les atribuye. En primer lugar, el enfoque de la independencia considera que, en realidad, no se da vinculación alguna entre ambos factores. Lo que sencillamente ocurriría sería un proceso de derrame (*trickle down*), de acuerdo con el cual el crecimiento económico –determinado por una tasa de productividad constante, el rendimiento del capital y el comportamiento racional de los agentes– repercute beneficiosamente sobre la sociedad. La hipótesis de Kuznets (1955), por su parte, postula la incompatibilidad entre equidad y crecimiento. Es más, el crecimiento produciría, al menos en una primera fase, un incremento del grado de desigualdad, resultado del “desplazamiento de la población del campo a la ciudad y del sector agrario al industrial”. Diferentes estudios han venido a cuestionar la tesis de Simon Kuznets –advírtase que hasta 1997 no se contó con datos intertemporales (y no transversales) para corroborar la relación–, refutando la posibilidad de generalizar su propuesta.

Por último, merece la pena detenerse en aquel tercer enfoque que, invirtiendo la secuencia explicativa, considera que es la distribución la que condiciona la cadencia del crecimiento. Ya a mediados de los años cincuenta Kaldor –nos dice Alonso– sugirió que la desigualdad suponía un requisito indispensable para impulsar el crecimiento, toda vez que la concentración de ingresos, al implicar un aumento del ahorro agregado, incentivaba el proceso de acumulación. Descartada por falta de soporte empírico, la hipótesis de Kaldor ha dado paso a una inclinación opuesta, según la cual la equidad distributiva podría fomentar el crecimiento económico. La incorporación de colectivos pobres al proceso productivo, o la mejora de las condiciones productivas, en términos de salud y educación, repercutirían así favorablemente sobre la actividad económica, consolidando por añadidura el soporte de un crecimiento sostenible, sensible a los componentes que el concepto de desarrollo humano remueve.

Como apoyo a tal razonamiento, cabe clasificar –siempre según Alonso– cuatro tipos de argumentación (no siempre complementarios). En primer lugar, el estudio de la política fiscal endógena mostraría cómo, su-

---

25. Dos de las cuales hacen recaer en el crecimiento el motor causal de la conexión.

puesto un escenario desigualitario, los votantes optarían por políticas redistributivas, refrenando el estímulo inversor. La explicación pasa por asumir, en el plano metodológico, el teorema del votante medio y, pese a la conexión causal, enjuicia de modo negativo el impacto de las políticas distributivas. En cambio, en los trabajos que subrayan el vínculo entre desigualdad e inestabilidad institucional y social (males públicos) –lo que configura un marco poco proclive para la inversión–, se pone en valor el rol de las políticas fiscales. Igualmente lo hacen los autores que fijan su atención en las imperfecciones de los mercados de capital, señalando las oportunidades productivas que supondría la apertura de los mismos a los pobres, vía redistributiva. Por fin, la dimensión determinante de la desigualdad también quedaría plasmada en las altas tasas de fertilidad, asociadas a un menor nivel educativo y, por tanto, a mayores dificultades para salir de la pobreza.

Con todo, las evidencias empíricas no respaldan tanto el efecto positivo de la equidad cuanto las consecuencias negativas que la inequidad implica sobre el crecimiento. Además, el signo de la relación no es el mismo según se trate de países en desarrollo y de países desarrollados, o del compás temporal requerido (corto, medio o largo plazo). Así, aplicado sobre el plano práctico, la conclusión general que Alonso extrae se limita a recomendar con prudencia políticas que promuevan el crecimiento sin que ello afecte negativamente a la distribución puesto que si, como se ha afirmado, el crecimiento es bueno para los pobres (D. Dollar), no toda política que lo estimula lo es.

## **V. La gobernanza global**

Repasados los ejes del debate ideológico, consideremos finalmente las propuestas que vinculan la cristalización de las nuevas tendencias de la cooperación para el desarrollo, con las demandas que piden consolidar un sistema de gobernanza desde el que se definan las reglas de la organización política mundial. En efecto, el impacto de la globalización económica ha impulsado un conjunto de reivindicaciones –de cariz más bien intervencionista– orientadas a reformar la arquitectura financiera internacional tanto como a actualizar las estructuras de la gobernanza global.

Si partimos de la preocupación por la preservación de la estabilidad económica internacional, de lo que se trataría es de disponer de un marco re-

gulatorio capaz de corregir las tendencias cíclicas de los mercados de capitales y de evitar los riesgos de contagios en escenarios de crisis<sup>26</sup>. En consecuencia, habrían de articularse dispositivos ágiles capaces de suministrar liquidez en situaciones de emergencia, esto es, de contar con una moneda de reserva que sirva de medio de contención ante eventuales shocks<sup>27</sup>. En la consolidación de un sistema financiero más garantista también se maneja la idea de implantar figuras impositivas de alcance global (no tan ambiciosas como el mencionado Dividendo Global de Recursos), en aras de activar una distribución igualitarista de la economía internacional, toda vez que generen doble dividendo: es decir, además de recaudar, el gravamen habría de surtir efectos correctores sobre las actividades que producen males públicos a escala planetaria<sup>28</sup>. La idea, por lo demás, encajaría –como decíamos– en la lógica de un reajuste del sistema de gobernanza institucional capacitado para reflejar adecuadamente la reconfiguración del sistema político internacional, administrar la provisión de los bienes públicos internacionales, y exigir la implantación de niveles de transparencia y democracia en los gobiernos implicados. Centrándonos en el ámbito del desarrollo, la premisa previa subrayaría –y este punto sí parece concitar consenso– cómo la palanca para lograr una transformación económica sólida requeriría movilizar recursos de procedencia nacional, tales como el comercio y el ahorro doméstico, dicho ello sin menoscabo del aporte de la ayuda internacional, indispensable en ciertas circunstancias. Asimismo, sería básico percatarse del alcance organizacional que exige el proceso, incorporando componentes institucionales y valorativos que desbordan la mera dimensión económica (J. Stiglitz)<sup>29</sup>.

En “Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales”<sup>30</sup>, F. Steinberg sintetiza las dificultades con que se topa la organización de un sistema internacional de cooperación. Pese a que su enfoque

---

26. Véase: José Antonio Alonso: *Financiación del desarrollo*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, 2009.

27. Cabría así pensar en el FMI como prestamista de última instancia. *Ibid.*

28. La dificultad –señala Alonso– estriba en la complicada conjunción de ambos rasgos en un mismo impuesto (de ahí la precaución a tomar en el momento de perfilar una tal figura): cuanto más se corrige, menos se recauda, y viceversa.

29. Precisamente, gracias a la combinación de regímenes políticos legítimos con mecanismos de generación de ahorro podrían erigirse sistemas de tributación eficientes y equitativos propicios para que los Estados en desarrollo contribuyan al crecimiento económico y regulen la gestión de los bienes colectivos.

30. *Revista Española de Ciencia Política*, nº 18, (abril 2008).

en básicamente económico, la incardinación de factores políticos que presenta su estudio resulta esclarecedora para el tema que nos ocupa. Tomando a los Estados-nación como unidad de análisis, el autor parte de una visión realista del sistema económico internacional, en la que estos únicamente apuestan por la negociación intergubernamental a fin de maximizar sus beneficios. Asimismo se tiene en cuenta la imposibilidad de que en el marco global pueda alcanzarse de forma espontánea la armonía de intereses—orientada al bienestar individual— que el liberalismo económico postula a escala nacional. De ahí que la cooperación, como mutuo ajuste de políticas internacionales, deba pasar por una fase de negociación en la que el poder de cada Estado, los costes de oportunidad, o la capacidad de persuasión, condicionan los resultados del proceso. Obviamente, las posibilidades de que se produzcan acuerdos aumentan siempre que se presenten situaciones en las que converjan intereses compatibles, es decir, en la que todos ganen (opuestas a las operaciones de suma cero). Dicho esto, la cuestión radica en dilucidar hasta qué punto podría consolidarse un sistema de cooperación multilateral, habida cuenta de los ineludibles conflictos de intereses que se producen en el escenario internacional. Desde la teoría de juegos—explica Steinberg— se ha recurrido a los *mixed-motive games* para explicar la conducta de los Estados ante dilemas en los que se encuentran con incentivos tanto para competir como para asociarse. Pues bien, el “Dilema del Prisionero” ilustraría adecuadamente aquella situación en la que los jugadores obtendrían mayores beneficios cooperando que no haciéndolo, resultado óptimo que sin embargo queda obstaculizado por la falta de comunicación que caracteriza al juego. La lectura optimista que, en clave de cooperación, cabe extraer del mismo se la debemos a R. Axelrod, quien demostró cómo el comportamiento *tit for tat* se impondría en el supuesto de que el juego se repitiese un número indeterminado de veces. Por consiguiente, si en primera instancia se cooperase, tal pauta resultaría en adelante la más ventajosa para todos los agentes; conclusión que, aplicada sobre el sistema económico internacional, mitigaría el alcance de las tradicionales premisas egoístas de actuación. La dificultad reside en orquestrar canales comunicativos interestatales que propicien la coordinación.

El trabajo de Steinberg combina este planteamiento con un examen sobre las condiciones de articulación de una arquitectura institucional glo-

bal o, empleando sus términos, “régimen internacional”. Su propuesta retoma la explicación del historiador económico Ch. Kindleberger quien, tras analizar la crisis del 1929, formuló la teoría de la estabilidad hegemónica. El razonamiento que la sostiene considera que, a fin de lograr un orden internacional estable, basado –tal es su premisa– en una economía abierta y liberal, es necesario que exista una potencia hegemónica dispuesta a asumir globalmente el liderazgo político, a falta del cual los Estados adoptan actitudes de enroque y defensa, opuestas al espíritu cooperativo. El núcleo del argumento estriba en la capacidad del hegemón para garantizar una infraestructura económica de la que la comunidad internacional pueda servirse, es decir, de su capacidad benevolente para proveer bienes públicos internacionales, aun a riesgo de que los demás Estados se comporten como *free-riders*. Se trataría, eso sí, de un liderazgo con vistas puestas a que a la larga los réditos (de índole no solo económica, sino también política) compensen su apuesta. Bajo este ángulo, cabe interpretar la cooperación como una suerte de diplomacia económica orientada a afianzar una determinada esfera de influencia que, tal y como evidenciaba el caso de Estados Unidos durante la Guerra Fría, estaba destinada a aislar al bloque soviético.

Ahora bien, durante los últimos años la emergencia de nuevas potencias económicas, unida al colapso de la Unión Soviética, así como al relativo declive de la hegemonía estadounidense y a la proliferación de una red de organismos de ámbito global, producto de acuerdos internacionales, puso en entredicho la solidez de la propuesta de Kindleberger, abriendo paso a una reconsideración de las estrategias multilaterales en el contexto de la comunidad internacional. Así, incluso sin el respaldo de un aparato legal, la institucionalización de las relaciones cooperativas ha dado lugar a una suerte de *régimen internacional*, cuyo éxito estriba en su funcionalidad práctica. Gracias a él, los Estados –se nos explica, siguiendo a R. Keohane– no solo lograrían reducir los costes de transacción, información o incertidumbre que afectan a sus interacciones, sino que incluso, por razones de prestigio, se verían impelidos a reforzar sus políticas de cooperación. En este punto, el recurso a las teorías cognitivas para modelar la acción estatal llegaría a desbordar la operatividad del cálculo egoísta, por cuanto ya no cabría entender los intereses de los Estados de forma rígida,

sino más bien susceptibles de modificación en función de la adquisición de nuevos conocimientos –procedentes, por ejemplo, de los avances científicos–. Compaginándolo con los rendimientos arrojados por el análisis de Axelrod, dicho enfoque permitiría encarar con cierto optimismo la posibilidad –o, al menos, la no imposibilidad– de articular medidas de coordinación multilateral económica, beneficiosas para todos.

### V. 1. *Tendencias de futuro*

El horizonte que al cabo se persigue al abordar la cuestión de la gobernanza a escala planetaria como *gestión colectiva de las interdependencias globales*<sup>31</sup>, es la de corregir la tendencia resultante de la competitividad económica del mercado internacionalizado, orquestando instrumentos de cooperación política internacional orientados a dotar de legitimidad democrática a la globalización, pero también formulando políticas de índole fiscal y social que mantengan el criterio de justicia distributiva desde el que levanta el Estado del bienestar. Desde el plano práctico, ello implica un replanteamiento (bien polémico) del principio clásico de soberanía, basado en el imperativo territorial, para pasar a escenarios de *soberanía compartida* apuntalados desde los tratados internacionales. De lo que se trataría en suma es de hacer frente a las nuevas reglas productivas, marcadas por dos brechas: a) la desterritorialización del capital y el consumo, frente a la inevitable territorialidad del trabajo; y b) las ventajas de los países desarrollados (en rendimiento económico, capital humano, o potencia tecnológica), frente a las carencias de los países en desarrollo en los que apenas se invierte, realidades por lo demás que erosionarían el rol tradicional del Estado, centrado ahora no tanto (activamente) en la provisión de servicios cuanto en el fomento (defensivo) de la rentabilidad de la economía nacional, dando lugar a lo que R. Bobbit llama “Estado de Mercado”.

En efecto, la falta de supervisión de los flujos financieros internacionales por parte de un organismo supranacional constituye acaso el rasgo más notable de la globalización, puesto que además de escapar al control

---

31. Véase: Fernando Vallespín: “Globalización y política: la crisis del Estado”, en *Teoría política: poder, moral, democracia* (coord.: Aurelio Artera), Alianza, Madrid, 2003.

de los Estados, repercute decisivamente en el rumbo de las economías nacionales<sup>32</sup>. El recelo que suscita esta tesitura queda reforzado por la formulación ideológica que teoriza un mundo liberalizado, post-estatal, tal y como por ejemplo lo dibuja el pensador japonés Kenichi Ohmae (*El despliegue de las economías regionales*, 1995). Su visión –ideal límite de un neoliberalismo cuasi-ácrata<sup>33</sup>– postula la obsolescencia de los engranajes estatales, incluso supranacionales (tipo Unión Europea), para satisfacer las demandas de los ciudadanos, cuyas aspiraciones, pautadas por la “californización del gusto”, se limitarían a conseguir productos de calidad a precio económico, “vengan de donde vengan”. Y ello en un mundo exento de identidades normativo-culturales, interconectado en tiempo real a través de las tecnologías de la información y sin lugar para el desarrollo de políticas públicas sociales (fiscales, industriales, etc.). Un mundo en fin sin más historia que la que el individuo se construye “naturalmente”, con plena asunción de su responsabilidad, y cuyas sociedades funcionarían sin otro criterio de legitimidad organizativo-convivencial que la eficacia del sistema económico<sup>34</sup>. Precisamente, el vacío legal en el que desembocaría tal escenario a nivel internacional, enteramente subordinado al movimiento de capitales, es el que pretende paliarse repensando la dinámica de la globalización desde los parámetros de una lógica jurídica universalista.

Es de interés apuntar cómo, con todo, ya se ejerce en la práctica lo que ha venido a llamarse un *soft law* que, sin alcanzar el estatuto vinculante de los tratados en vigor (ratificados en los distintos parlamentos nacionales, y que forman parte del derecho internacional) refleja un conjunto de principios generales, dando forma –como hemos visto– a una suerte de sistema internacional o “régimen de derechos humanos” en ciernes, respaldado formalmente por la acción de determinados organismos in-

---

32. Fernando Quesada: “Procesos de globalización: hacia un nuevo imaginario político”, en *Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?* (coord.: Fernando Quesada), Anthropos, Barcelona, 2004.

33. Apenas capacitado para garantizar el mantenimiento de la seguridad jurídica y, por ende, de los derechos de propiedad, a partir de los que precisamente se hace posible la formación de un mercado, así como el fortalecimiento institucional de una sociedad, tal y como el liberalismo clásico supone (desde Adam Smith y Tocqueville, hasta Douglass North).

34. Tal visión se consideraría –por lo demás– moralmente amparada por un discurso un tanto cuestionable, al levantarse sobre la redefinición del concepto de interés privado como fuente del bien común, en tanto no solo reprimiría o contrarrestaría las pasiones humanas, sino que propiciaría el instrumento adecuado para la resolución pacífica de conflictos, vía comercio (Montesquieu).

ternacionales y sectoriales y, de manera informal, por los actores globales de la sociedad civil. Se ha desarrollado así de hecho una compleja esfera de política transnacional, de gobernanza sin gobiernos, en la que tales instancias cooperan a distintos niveles con los Estados para solventar problemas colectivos y, eventualmente, alcanzar objetivos comunes.

## V. 2. *Propuestas normativas*

De la ambición por institucionalizar un sistema democrático de alcance global (cosmopolita) que contrarreste políticamente los efectos de la globalización económica, han surgido distintas propuestas normativas, entre los que destacan –tanto por el tema que nos ocupa, como por su elaborada teorización– tres modelos<sup>35</sup>. Un primer modelo, de corte liberal y pragmático, quedaría articulado mediante el compromiso de los Estados a respetar un sistema de derecho internacional basado en una noción mínima, pero globalmente compartida, de justicia. Se trata del *derecho de gentes* propuesto por John Rawls, visión reducida al plano estatal –que atempera pues el protagonismo de los organismos civiles–, cuyo objetivo relativamente modesto pretende facilitar la cooperación entre pueblos “bien ordenados”, sin plantear la necesidad de formular requisitos democratizadores ni de construir instancias supranacionales. El segundo modelo nos lo brinda James Rosenau, quien, considerando la multiplicidad de los focos de poder observables en el sistema internacional, busca aplicar estándares de evaluación democrática a través de indicadores o “equivalentes funcionales” que calibren la responsabilidad y rendición de cuentas de los gobiernos. En tal tarea, las ONG cumplirían un rol nodal como entidades de control, garantizando el funcionamiento correcto de los equilibrios de poder en el contexto transnacional<sup>36</sup>.

Por último, el modelo más ambicioso, de corte explícitamente socialdemócrata, se debe a David Held, a través de su propuesta de democra-

---

35. La siguiente descripción recoge la exposición presentada por Elena G. Guitián: “Sociedad transnacional y democracia cosmopolita”, en *Teoría política: poder, moral, democracia* (coord.: Aurelio Arteta), Alianza, Madrid, 2003.

36. Planteamiento que concuerda en efecto con las nuevas tendencias en cooperación apuntadas en París y Accra.

cia cosmopolita. La meta ahora consiste en globalizar los principios que informan éticamente el ejercicio de las sociedades progresistas: el imperio de la ley, la igualdad política, la eficacia económica y la justicia social. De modo que, en último término, se establezca a nivel global una distribución más equitativa de los recursos, y un ordenamiento jurídico internacional de índole inequívocamente democrático, más allá de aquel que hoy día regula las relaciones entre los Estados. Ahora bien, el ideal de comunidad internacional perfilado no se diseña según el formato de una autoridad mundial supranacional; su proceder apela más bien al principio federal de subsidiariedad de acuerdo con el cual la gestión de los asuntos públicos se fragmentaría en distintos círculos de decisión concéntricos (locales, regionales, hasta alcanzar el plano transnacional), legitimados en su base por el soporte de una ciudadanía global. A este fin habría de prestarse —con una generosa dosis de voluntarismo—, la disposición de los agentes socialmente más comprometidos involucrados en la arena político-internacional (Unión Europea, países en desarrollo, organizaciones internacionales, fuerzas progresistas estadounidenses, etc.), configurando una especie de “nueva alianza mundial”. Su agenda, en fin, pasaría por reformar en una primera fase ciertas estructuras del gobierno mundial, haciendo por ejemplo más representativa la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o creando un Consejo Económico y de Seguridad Social que coordinase las políticas de desarrollo. Asimismo, se instaurarían entonces, entre otras medidas, fórmulas de corrección de los mercados mundiales, redefiniendo la arquitectura financiera internacional y consensuado las reglas para un comercio más justo. Para una segunda fase quedaría la consolidación de unas normas de gobernanza mundial, así como la implantación de mecanismos fiscales internacionales, o la aprobación de una legislación laboral global, todo ello vigilado por un Tribunal Internacional de Justicia de ensanchadas competencias jurisdiccionales<sup>37</sup>.

Con la revisión de estas propuestas damos por concluido el trabajo de examinar el campo de la cooperación internacional para el desarrollo desde un ángulo teórico-político. No siendo este el lugar para enjuiciar el signo de

---

37. Véase al respecto: *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005. Para una síntesis de su propuesta: “Hacia un pacto global”, *Foreign Policy*, junio-julio 2004.

las corrientes que andan tras las diversas proyecciones mencionadas, cabe advertir cómo la tipología a la que se recurre en el ámbito nacional para clasificar a las democracias (particularmente, la que distingue una tradición liberal de otra socialdemócrata) encuentra su eco en la esfera internacional rastreada. Puesto que, al cabo, no nos encontramos sino ante un dilema entre modelos de convivencia social, replanteado en un nuevo marco, con repercusiones reales en la interpretación de cómo ha de conformarse el ámbito de la cooperación internacional. Un dilema que, sin embargo, no resulta en rigor antitético<sup>38</sup>, por lo que en la práctica cabría ir solventándolo –siempre de modo provisorio– extrayendo aquellos elementos comunes adecuados para la resolución colectiva de los “males públicos internacionales” (terrorismo, catástrofes naturales, epidemias...), sin necesidad de programar exhaustivamente la gestión de los fines de la humanidad.

---

38. Si es que, por ejemplo, como afirma Adam Przeworski, se entiende que: “la socialdemocracia es un programa encaminado a mitigar los efectos de la propiedad privada y la asignación de recursos a través del mercado, no un proyecto alternativo de sociedad”, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1995, p. 11.



**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
informacion@fundacioncarolina.es

**CeALCI**

C/ General Rodrigo, 6. 1ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
cealci@fundacioncarolina.es

**[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)**



La idea de desarrollo planteada en el campo de la cooperación internacional presenta un carácter poliédrico, resultado de las múltiples modulaciones a las que se ha visto sujeta. Este trabajo pretende analizar –desde un enfoque conceptual– las principales dimensiones del ámbito de la cooperación para el desarrollo, llamando la atención sobre los aspectos ideológicos que orientan su rumbo. Bajo dicho ángulo nos encontramos ante un debate entre modelos de organización social, ligado a la cuestión de las conexiones entre la economía y la política, pero replanteado en un nuevo marco global, con repercusiones en la configuración de las relaciones internacionales.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ General Rodrigo, 6, 1ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)