

**GÓMEZ GALÁN, M.; SANAHUJA, J. A.; SOBRINO, J. M.; LASAGNA, M.;
REY, F.: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio.
Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Edít. CIDEAL,
Madrid, 2001.**

Jorge Antonio Quindimil López

El libro ante el que nos encontramos es una muestra más de los enormes y eficaces esfuerzos que desempeña el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), en este caso con el apoyo de la Comisión europea, en su inestimable labor de fomento y de aplicación práctica de la cooperación al desarrollo en un mundo cuyos cambios imponen más y más trabas a esta tarea.

Éste es un libro que lleva al lector, cualquiera que sea su condición, más allá de su calidad y valor científico y lo sensibiliza, casi sin percibirlo, con los grandes problemas y con los grandes interrogantes que plantea la cooperación al desarrollo en el mundo actual.

Como apuntan los coordinadores en la presentación, este libro pivota sobre tres ejes temáticos fundamentales:

- la armonización entre las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y de los Estados miembros y concretamente la española;
- la potencialidad que puede derivarse de unas relaciones mutuamente enriquecedoras entre las aplicaciones del concepto de “governabilidad” y los planteamientos de la cooperación al desarrollo; y
- la necesaria articulación de la ayuda humanitaria en la cooperación al desarrollo al servicio de los objetivos no plenamente coincidentes aunque siempre complementarios.

El libro cuenta con cinco partes, acompañadas por un índice de gráficos y tablas que resulta muy útil y que hace más efectiva la lectura, al permitir al lector acudir a él en cualquier momento y localizar la tabla o el gráfico requerido.

El primer capítulo del libro, titulado “*Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?*” y redactado por MANUEL GÓMEZ GALÁN, director de CIDEAL, comienza situando a la cooperación internacional al desarrollo en una *encrucijada*. Parte del reconocimiento de una crisis actual del sistema que necesariamente ha de conllevar la transición a una nueva etapa y que sin duda requerirá unos modos nuevos de actuación más diversificados y precisos, adaptados a un escenario mundial diferente. Luego traza de una forma crítica, clara y sistemática cuáles son las causas de esta crisis –especialmente el declive de la ayuda oficial al desarrollo y la transformación del sistema de relaciones internacionales.

les- y concluye buscando respuesta a tres “simples” interrogantes: ¿qué hay que hacer?, ¿quién lo puede hacer? y ¿cómo se puede hacer? En sus *Comentarios finales*, GÓMEZ GALÁN apunta una serie de ideas muy sugerentes cuya finalidad más clara parece ser mantener incandescente el debate sobre el nuevo camino que debe tomar el sistema de cooperación internacional al desarrollo. Entre estas ideas, las siguientes se encuentran íntimamente relacionadas: - el “segundo círculo” de ámbito global del “interés general”, que sería el interés de la humanidad; - el “derecho al desarrollo”; y - la “ciudadanía universal”. Con todo ello, lo que el autor sugiere, aunque no utilice literalmente esta expresión, es la *globalización de la cooperación al desarrollo*. Como decimos, este capítulo es un llamamiento pertinaz al debate sobre la renovación de la cooperación al desarrollo que está aún por ser decidida, lo que sirve de excusa al autor para reclamar la participación activa de todos en la estimulante tarea de contribuir a configurar su futuro.

El segundo capítulo trata “*Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional*” y corre a cargo de JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, vocal del Consejo de Cooperación al Desarrollo. En él se realiza un somero análisis del tránsito, que aún hoy se está produciendo, de una sociedad internacional basada en el sistema de bloques germinado tras la II Guerra Mundial a una sociedad “global” o “posthegemónica”: la sociedad de la globalización. Pues bien, en este contexto, el autor constata que las fórmulas, las agendas y los arreglos institucionales del periodo de la guerra fría están perdiendo validez y que *aún no ha hecho su aparición un modelo nuevo de cooperación que responda a las exigencias del mundo de la globalización*. Con estos antecedentes, este capítulo sitúa al lector ante un debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo desde una perspectiva crítica, lo que conlleva que el lector se involucre también en *un debate sobre las estructuras y la distribución de la riqueza y el poder en la economía política internacional*. Como argumentos para el debate, el autor aporta nociones básicas sobre la estructura, la evolución y los actores del sistema de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, y apunta una serie de elementos-clave que distorsionan y hacen ineficaz el sistema. Así, por ejemplo, el “estatocentrismo” del sistema, es decir, la inexistencia de una autoridad centralizada que se imponga a los Estados y demás actores del sistema; o la distribución desigual del poder entre Estados del Norte y del Sur o del Este, entre Estados y actores no estatales y entre Organizaciones internacionales. En sus páginas finales, el profesor SANAHUJA continúa la línea de GÓMEZ GALÁN retomando el calificativo “global” para hablar nuevamente de una “ciudadanía global”, cuyo contenido está aún por concretarse, y de “sistema global de bienestar social”, como objetivo hacia el que debe caminar el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo.

El tercer capítulo sobre la “*Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo*”, ha sido redactado por JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA, Catedrático de Derecho Internacional Público. En él, el autor expone, desde una perspectiva esencialmente jurídico-institucional, el marco en el que se ha de desarrollar la complementariedad de las Políticas comunitaria y nacional, con especial referencia a la española. Este marco, en opinión del autor, es suficiente para mejorar la complementariedad, pero debe enfrentarse a una serie de condicionantes –superables– que dificultan su aplicación. En concreto, la disparidad de intereses y de prioridades geográficas entre las Políticas de cooperación comunitaria y española. La ineficacia de las Políticas de cooperación al desarrollo, derivada de la falta de complementariedad, repercute de una forma perniciosa no sólo en los países receptores de la ayuda, con el indudable perjuicio que se les ocasiona, si no también en la propia UE, a través, como señala el autor, de la consiguiente merma de representación internacional de la UE. Al igual que sus dos predecesores, el profesor SOBRINO HEREDIA parte de un escenario internacional poco alentador desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo y echa mano del adjetivo “global” para reivindicar

una *Política global de desarrollo*, en la que se incluyan la Política comunitaria de cooperación al desarrollo, la Política de relaciones con los países ACP y las Políticas nacionales, como único mecanismo con incidencia real sobre la miseria y las diferencias cada vez mayores entre capas ricas y pobres de la población del mundo. El autor señala que las famosas tres “C” de la cooperación al desarrollo –complementariedad, coordinación y coherencia- se enfrentan a problemas inherentes tanto a la Política comunitaria, que excluye jurídica, política y financieramente, las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico, como a la Política española, condicionada por la diversidad de actores y por su descoordinación. Al mismo tiempo, se hace necesario enfrentar los recelos de los Estados miembros a perder peso internacional si viesen reducido el control sobre sus políticas de cooperación al desarrollo. En el caso concreto de España, el autor alerta de los beneficios que le podría reportar la complementariedad, puesto que constituiría una vía de entrada a regiones que tienen un potencial de desarrollo importante y que están comenzando a organizarse y en las que España carece de la implantación necesaria, a diferencia de la UE o de otros Estados miembros de la misma. Finalmente, el profesor SOBRINO HEREDIA demanda la definición de un modelo de diálogo nacional-comunitario y el establecimiento de unos mecanismos institucionales que lo posibiliten, como forma de articulación de la complementariedad, en aras a *fortalecer la presencia e identidad europea en las relaciones Norte-Sur y en el plano internacional*.

El cuarto capítulo, *“Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AECI y organismos multilaterales”*, escrito por MARCELO LASAGNA, profesor de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, analiza lo que podríamos denominar la dimensión institucional de la cooperación al desarrollo, expresada a través del prisma de la *governabilidad* como condición necesaria para el desarrollo. Por tal concepto hemos de entender, así nos lo sugiere el autor, la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo. El tema de la gobernabilidad es abordado desde una triple dimensión nacional, comunitaria e internacional, a través del análisis de las realidades de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), de la Unión Europea y de una serie de agencias internacionales: Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Comité de Ayuda al Desarrollo. El capítulo se estructura en tres partes. La primera de ellas se refiere a la evolución del concepto de desarrollo, desde una visión netamente economicista del desarrollo, como mera acumulación de capital, hasta la concepción en la que predomina el elemento institucional. La segunda parte está dedicada a explicar cómo las instituciones democráticas juegan un papel nuclear en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y parte de la convicción de que sin un sistema que asegure la calidad de las instituciones políticas no es posible garantizar la efectividad del mercado y de la cohesión social. Por último, una tercera parte se consagra a analizar cómo el concepto de gobernabilidad se ha ido incorporando en la agenda de la cooperación internacional, las implicaciones de esta cuestión y las dificultades de conceptualarlo universalmente. El autor constata que si bien hay elementos comunes, detrás del concepto de gobernabilidad se esconden realidades diversas, heterogéneas y no coincidentes. El autor pretende hacer ver al lector que el problema del desarrollo no es una cuestión que dependa exclusivamente de la disponibilidad de recursos, sino también del establecimiento de un contexto institucional que genere incentivos y procesos que contribuyan a una redistribución más justa y duradera de esos recursos.

Por último, el quinto capítulo, *“Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo”*, es obra de FRANCISCO REY, responsable de la Unidad de Estudios de la Cruz Roja Española. Se dirige al estudio de un aspecto específico de la cooperación al desarrollo: la ayuda humanitaria. El autor, ya desde las primeras líneas, resalta la autonomía de este concepto con respecto a la ayuda oficial al desarrollo,

aunque sea un componente de la misma. Así, la especificidad de la ayuda humanitaria vendría dada, básicamente, por su condición de instrumento de respuesta (en consecuencia, reactivo, no preventivo) a nuevas tipologías de conflictos internos y de situaciones llamados “emergencias complejas” y surgidos en el período de posguerra fría. El autor acude de forma recurrente a múltiples ejemplos de la realidad, como el conflicto de Kosovo o el huracán Mitch, entre otros. En este capítulo, se analiza el papel actual de la ayuda humanitaria así como su posible evolución en el futuro, sobre todo en relación con el resto de instrumentos de la ayuda oficial al desarrollo, y se hace una referencia especial a esta situación en la Unión Europea. A diferencia de lo que sucede con la cooperación al desarrollo en conjunto que, como se ha dicho, está en crisis, la ayuda humanitaria goza de un mejor estado de salud. El dato más revelador a este respecto es el que nos indica un aumento de los fondos destinados a ayuda humanitaria, frente a la reducción progresiva que ha experimentado en los últimos años la ayuda oficial al desarrollo. A lo largo del capítulo se analizan cuestiones jurídicas y conceptuales, y en todo momento se hace acompañar este análisis de tablas y gráficos muy ilustrativos y útiles para comprender lo que el autor quiere mostrar. Entre las cuestiones jurídicas, el señor REY se detiene en las cuestiones que permanecen abiertas en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) y en el sugerente tema de la posible existencia de un derecho de las víctimas de conflictos o de catástrofes naturales a recibir asistencia humanitaria. Por lo que se refiere a las cuestiones conceptuales, el autor se centra en la aclaración del término “humanitario”. A través del estudio de la práctica de Naciones Unidas, de la Unión Europea, del Comité de Ayuda al Desarrollo y de Organizaciones no gubernamentales, trata de ilustrar al lector acerca del error que supone comparar lo “humanitario” con, por ejemplo, el socorro, la ayuda de emergencia o la ayuda a desastres. Finalmente, el señor REY se refiere, siempre con gran profusión de datos, al tratamiento que recibe específicamente la ayuda humanitaria en sede de Naciones Unidas, del Comité de Ayuda al Desarrollo, de la Unión Europea y, por último, hace referencia al caso español.

Con una visión crítica, pero nunca pesimista, esta obra es un llamamiento a la participación de todos en la construcción de un sistema universal de cooperación al desarrollo que permita alcanzar un bienestar social global.

En suma, este libro nos traza el camino que la cooperación al desarrollo debe seguir en un escenario internacional tintado por una globalización que nos sitúa, como advierte Ignacio Ramonet, director de *Le Monde diplomatique*, ante un nuevo totalitarismo, el del mercado, en el que las desigualdades entre ricos y pobres son hoy mucho mayores que en el Egipto de los faraones.