

### *Review-Essay*

IGLESIAS- CARUNCHO, Manuel *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Ed. Los libros de la Catarata, Madrid, 2005.

CAMPOS SERRANO, Alicia (ed.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Ed. Icaria, Barcelona, 2005.

### **José Luis de la FLOR**

Parece que lo más atrevido en nuestros días son las propuestas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas. La ilusión por objetivos más ambiciosos queda abocada a la dictadura del posibilismo. El desarrollo y la cooperación internacional, una de las parejas más representativas de estos últimos sesenta años, son un reflejo del tiempo pragmático en el que vivimos. Aunque sus lenguajes muestran serias diferencias, trabajan acordes a la misma agenda. Pragmatismo, lenguajes y agendas cuyas principales señas de identidad intentaremos presentar en esta recensión.

Ninguna identidad se encuentra suspendida en el vacío, se hallan, como la persona que evalúa, dentro de un contexto histórico-social concreto. Como primer paso, proponemos sobrevolar este contexto a través de dos espacios específicos como son el estado y la sociedad, para aterrizar en la ciencia y desde aquí dibujar las relaciones entre estos tres ámbitos productores en gran medida de los significados de las señas de identidad que buscamos.

Desde el Estado español, en su “Plan Director de Cooperación 2005-2008” podemos leer: “...la cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del estado y se inserta en el marco de los consensos internacionales...”<sup>1</sup>. Por

otro lado, otro documento de la cooperación española, el “Resumen Ejecutivo del Plan África” dentro del “Plan de Acción para África Subsahariana” de reciente aparición, supone “...un hito histórico pues nunca antes España se había dotado de una política global, ambiciosa y al mismo tiempo realista y concreta hacia África Subsahariana, que constituye nuestra frontera sur, y cuyo destino está íntimamente ligado al nuestro”<sup>2</sup>.

La cooperación no es una herramienta de segundo orden, por ello la esencialidad de la que habla el Plan Director. Constituye todo un cuerpo en el que se reflejan un conjunto de funciones exteriores e interiores del estado como: la internacionalización de intereses, la expansión cultural, el control de fronteras, la seguridad. Todo ello encauzado entre las disposiciones del contexto internacional y las necesidades e intereses propios de la realidad concreta del Gobierno español.

Como reflejo de nuestra sociedad, el *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: así nos ven*, realizado en marzo del 2005, plantea una batería de encuestas que en palabras del entonces Presidente de la CONGDE, David Álvarez: “además ofrece el punto de vista de la ciudadanía sobre temas de solidaridad y cooperación como la ayuda oficial al desarrollo, la cooperación descentralizada...”<sup>3</sup>. De la encuesta con la que se trabajó, orientada más a conocer la valoración ciudadana del funcionamiento interno de las ONGD (financiación, personal remunerado, publicidad, participación) que al sentido mismo de la cooperación, rescatamos dos cuestiones: la número ocho y la número doce. La primera señala que el 55,54% de los encuestados creen que el organismo que gestiona una mayor cantidad de fondos para el desarrollo del Tercer Mundo son las ONGD. La otra indica que más del 86% de los entrevistados consideran que el trabajo de las ONGD consigue que el nivel de desarrollo aumente en estos países.

Podemos interpretar que nuestra sociedad asocia la cooperación más con la iniciativa filantrópica de una sociedad civil organizada en ONGD que con una práctica de estado. Por otro lado, el éxito de la relación cooperación-desarrollo se presenta simplificada, como binomio medio-fin, quedando excluido de la encuesta cualquier

intento de determinar qué se entiende por desarrollo. Interpretando los resultados estadísticos, la cooperación se presenta ante los ojos de la sociedad más próxima al altruismo y la eficacia que a la práctica concreta de un estado que persigue unos intereses determinados, como pudieran reflejar los planes de cooperación anteriormente mencionados.

Siguiendo el plan trazado, tras acercarnos a los espacios del estado y la sociedad, aterrizaremos el ámbito de la ciencia de la mano del libro de Iglesias-Caruncho<sup>4</sup> *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. El autor nos acerca la versión aligerada de la tesis con la que se doctoró en Ciencias Económicas (2002). José Antonio Alonso<sup>5</sup>, director de su tesis, prologa un libro técnico que enmarca el impacto de la cooperación internacional dentro de la historiografía de la economía del desarrollo.

En este prólogo encontramos la adecuación entre el libro y el espacio científico al que antes nos referíamos. Alonso comenta sobre los progresos en el estudio de la eficacia de la ayuda internacional: “por supuesto, semejantes avances no han disuelto la controversia subyacente a este campo de análisis como sucede en otras áreas disciplinarias, la creciente depuración del análisis se ha demostrado compatible con la presencia de resultados ambiguos o, incluso, abiertamente contradictorios. Lo que no hace sino alimentar la polémica, si bien con niveles crecientes de exigencia analítica. Tal es lo que se supone debe hacer la práctica científica”<sup>6</sup>.

La *ambigüedad* en los estudios sobre el impacto de la cooperación se presenta como seña de identidad que permite compararlos con otras áreas del saber y disponerlos dentro de una práctica concreta: la científica. La posibilidad de resultados diferentes o contradictorios - o sea la *ambigüedad* de un resultado, característica a superar en la elección de una acción - se viste de positivo en el espacio académico; pasa, en palabras de Alonso, de realidad concreta a invitación para hacer ciencia.

Así el análisis de Iglesias-Caruncho se centra en la búsqueda de los determinantes específicos que influyen en el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), entendida ésta como el conjunto de transferencias directas de recursos que excluyen la ayuda militar y presentan cierto régimen de concesionalidad<sup>7</sup>.

El sistema internacional de cooperación nace tras la Segunda Guerra Mundial como “instrumento legitimador de las potencias dominantes en cada uno de los bloques”<sup>8</sup>. Ante la falta de una institución internacional responsable de la redistribución de la riqueza mundial, el sistema de cooperación se justificará, según Iglesias-Caruncho, a través de los principios morales y los intereses prácticos demostrados por el norte. Pero, los primeros no son explicados y los segundos señalan a las materias primas del sur, la necesaria estabilidad política mundial y, más recientemente, se “reafirma la provisión de Bienes Públicos Mundiales como una razón adicional para la cooperación internacional”<sup>9</sup>. Entre estos bienes públicos mundiales encontramos: la paz, la seguridad internacional, el cuidado del medio ambiente, la prevención de conflictos, la salud, la información o el conocimiento; “otras razones de gran interés a favor de la intervención de los poderes públicos del norte en el desarrollo sostenible del sur”<sup>10</sup>.

El lenguaje técnico-económico de *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo* representa la evolución del sistema internacional de cooperación como una sucesión de prácticas y mejoras encuadradas en escuelas económicas diferentes. En un principio, a la apuesta entre crecimiento económico y desarrollo, se oponía la economía radical que echaba en falta medidas para la redistribución de la renta; la economía liberal que reivindicaba una mayor inversión de capital privado junto a la liberalización del mercado y el propio sistema de cooperación que alzaba la voz pidiendo una “mayor solvencia de la política del receptor en la asignación de la ayuda”<sup>11</sup>.

Así, en las décadas de los cincuenta y sesenta se consideró que la inversión en forma de recursos financieros concesionales, las modificaciones de estructuras heredadas del pasado y la creación de instituciones modernas conducirían al desarrollo

de las sociedades. Luego, en los setenta, las tramas burocráticas de los países receptores pusieron en duda el uso de los fondos enviados; lo que se conoce como “fungibilidad de la ayuda, es decir, su uso distinto al previamente planificado”<sup>12</sup> cuestionándose el uso final de la ayuda financiera. La crisis de la Deuda y el fracaso de los experimentos modernizadores en el sur fortalecieron la exigencia de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), respondido desde la ortodoxia económica a través de los Planes de Ajuste Estructural. Los requisitos de una economía abierta al exterior señalaban el camino al desarrollo en los años ochenta.

Hasta aquí, la llegada de divisas, la mejora fiscal, el aumento de inversiones y el crecimiento en conocimientos técnicos son los pilares de discusión para hacer efectiva la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En los noventa, el papel coordinador y director del desarrollo es asumido por los organismos internacionales mientras crece el número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales de diferente índole. Hace su aparición nuestro actual paradigma de desarrollo: *el desarrollo humano sostenible*. Éste indica que el crecimiento económico del receptor debe ser acompañado de “la disminución de la pobreza y las desigualdades sociales internas, y la mejora medioambiental”<sup>13</sup>.

Si atendemos a esta construcción histórica, la complejidad del sistema internacional de cooperación dependerá de los nuevos campos sobre los que actúa. Ya no sólo se analiza la distancia entre lo que se necesita y lo que se tiene en términos exclusivamente económicos - “la brecha de divisas”, “la brecha de ahorro”, “la brecha fiscal”, al sistema internacional de cooperación también “se le demanda aliviar otra serie de brechas como la de políticas, la institucional o la social”<sup>14</sup>. Las variables económicas que en el pasado agrupaban todo el esfuerzo académico han tenido que dejar espacio a un nuevo cuerpo construido por la pobreza, el género o el medio ambiente, al que se dedica gran parte del cuarto capítulo de *El impacto económico y social de la cooperación al desarrollo*. El texto de Iglesias-Caruncho avanza de manera paralela, de tal manera que abraza con el mismo lenguaje técnico-económico variables

tan distintas como el comercio exterior y el deterioro ambiental, la respuesta fiscal o la situación de la mujer, la lucha contra la pobreza y el efecto *crowding-in*<sup>15</sup>.

Esto puede suceder, recordemos la introducción de Alonso, porque el descubrimiento continuo de determinantes que influyen en el impacto de AOD se asimila a través de la apuesta científica. El reto corresponde a la capacidad del investigador para depurar, integrar o excluir; es decir, sistematizar la información. Así, a veces se hacen necesarios cuadros y gráficos que visualicen más fácilmente el esfuerzo académico de relacionar diferentes variables con el término constante de AOD.

La totalidad del empeño se hace posible gracias a un lenguaje técnico que logra en primer término auto-identificarse al crear un vocabulario propio a través de la inclusión continua de realidades externas diferentes, para más tarde transformar en *ambigüedad* la incapacidad de controlar los fenómenos sociales y ambientales.

*Ambigüedad* que ofrece como resultado que el debate no recaiga en el modelo de desarrollo propuesto (lo que sería el resultado final de una práctica), sino en los canales a usar por la AOD. Por ello, nuevos fundamentos del desarrollo sostenible como la pobreza, el género o el medio ambiente pasan en el lenguaje técnico-económico de la cooperación a ser los indicadores encontrados para evaluar el impacto de la ayuda internacional. Este tipo de lenguaje termina identificando el desarrollo sostenible como representa el gráfico 2.1 de Iglesias-Caruncho, a través de los “canales de impacto de la AOD en el desarrollo” o, dicho de otra forma, los indicadores terminan transformándose en objetivos.

La equivalencia planteada entre un tipo de análisis que se irá extendiendo a lo largo del libro de Iglesias-Caruncho y la práctica científica a la que alude, sumergen los estudios sobre cooperación en un campo acumulativo de conocimientos donde se intenta adecuar su herramienta clásica, la AOD, a los nuevos retos antes comentados y a su optimización en terrenos ya conocidos como deuda externa, progreso tecnológico,

ahorro o inversión pública de tal forma que las prácticas ejecutadas pasen pronto a ser analizadas como hipótesis a perfeccionar. La identidad de la cooperación responde a la idea de desarrollo (sostenible o no) pero su identificación viene dada por las variables distintas que en cada periodo histórico ha venido aglutinando. Esta es la forma como el lenguaje técnico de la cooperación presenta la mutabilidad como una facultad propia del desarrollo.

La brecha del ahorro, la inversión (pública o privada), el impacto fiscal, el progreso técnico o el comercio exterior, son sometidas a una práctica científica que vuelve secundario el análisis de las relaciones de poder construidas y mantenidas históricamente entre países ricos y países pobres. Aún así la pretendida objetividad de este tipo de lenguaje asume la existencia de una realidad política concreta. Así, al hablar de la condicionalidad de la ayuda: “ahora bien existe una fuerte controversia sobre algunas de las medidas de política sin que resulte fácil enjuiciarlas críticamente sólo desde una perspectiva técnico-económica, al estar mediatizadas por posiciones políticas e ideológicas y por relaciones de poder”. La advertencia de la dificultad no resta en todo caso confianza al lenguaje usado; en definitiva, es ésta la causa final que une los diferentes temas del libro. Porque la posibilidad de tratar conjuntamente realidades diversas como crecimiento económico, medio ambiente, desarrollo tecnológico o género no es debida tanto a las características comunes que estos elementos presentan, como anteriormente escribíamos, sino a la capacidad de incorporarlas al vocabulario propio de un lenguaje técnico-económico como el que presenta *El impacto económico y social de la cooperación al desarrollo*.

Tenemos que reflexionar sobre si la introducción de este tipo de lenguaje en departamentos de universidad, centros de investigación u ONGD, sumada a una visión social que asocia en alto grado la cooperación como una respuesta ética de la ciudadanía, pueden dificultar la percepción de un estado que construye nuevas formas de control fronterizo, seguridad y lucha contra el terrorismo a través de su sistema de cooperación.

## **Encuentro de lenguajes**

Este tipo de lenguaje lo podemos encontrar en la nueva agenda del desarrollo. La profesora Alicia Campos en el libro por ella coordinado *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el nuevo milenio* repasa junto a otros investigadores e investigadoras los discursos y prácticas que en esa región del planeta se están implementando en espera del logro de los ocho objetivos y dieciocho metas de los “Objetivos del Milenio”, cuyo plan estratégico es la lucha contra la pobreza. Su libro combina una parte dedicada al análisis teórico “*Las Agendas*” con otra dedicada a los estudios de campo “*Las Prácticas*”. El encuentro entre los lenguajes del libro coordinado por Alicia Campos y el de Iglesias-Caruncho refleja en primer término, las diferentes posibilidades que el momento nos da para introducirnos en los estudios sobre desarrollo. En ambos casos, el desarrollo deja de ser una palabra fetiche, conquistada por el imaginario para definirse a través de una serie de prácticas y argumentos reflejados en sus distintos discursos. En un caso, el desarrollo será abrazado por un lenguaje técnico surgido de la reivindicación del aprender-haciendo de Iglesias-Caruncho y en otro, será resultado del lenguaje social surgido de las relaciones entre las regiones ricas y pobres del planeta como nos enseña el libro coordinado por Campos.

Pero la capacidad de estar en un mismo debate no la concede sólo el hecho de comulgar con el mismo tema de reflexión. ¿Tiene el mismo interés final el lenguaje de la cooperación internacional que el lenguaje de los estudios postcoloniales, representado éste en el segundo de nuestros libros?

El conocimiento sobre las herramientas de cooperación para el desarrollo se produce en un espacio marcado por la búsqueda de productos directamente útiles. El aprovechamiento del esfuerzo viene indicado, ya en la actualidad, por la utilidad de los elementos aportados para la lucha contra la pobreza, como máximo objetivo. Por ejemplo, cuando Iglesias-Caruncho reflexiona sobre el impacto de la cooperación sobre la pobreza a través de los Planes de Ajuste Estructural: “en suma, ni la teoría, ni los estudios globales, ni los análisis de casos ofrecen respuestas definitivas a la pregunta sobre el impacto de los PAE en la pobreza”<sup>16</sup>. Lo cual no evita que “... la cooperación



bilateral acompañe ahora a los PAE con apoyo a la balanza de pagos y al presupuesto para que se mantengan los servicios públicos en funcionamiento”<sup>17</sup>. Proponiendo finalmente: “por ello, el reto pendiente es modificar los PAE, de modo que incluyan objetivos de reducción de pobreza y equidad”<sup>18</sup>.

La utilidad que exige el campo de la cooperación está estrechamente relacionada con la durabilidad de las herramientas. El triunfo de la *ambigüedad* permite acumular conocimientos y prácticas en función de las varias opciones de uso que pueden deparar y de la linealidad histórica que descontextualiza las herramientas de los procesos políticos que las provocan, evaporando la ideología que contienen.

Este tipo de lenguaje que intenta objetivar las prácticas se contrapone a los textos del libro coordinado por Alicia Campos. En él las razones geopolíticas de la Guerra Fría dan paso a las razones del mercado<sup>19</sup> dentro de las cuales toman su significado las medidas aportadas. De igual manera, las relaciones de poder<sup>20</sup> son fortalecidas o debilitadas con las acciones de la cooperación internacional. El desarrollo se entiende como un camino de encuentros y desencuentros, tensiones entre diferentes discursos que intentan incorporar sus conceptos a la realidad. Hay rupturas en los procesos históricos o continuidades que implicarán nuevas formas de actualización del poder<sup>21</sup>.

Más allá de la reunión de diferentes voces, su libro responde al interés de interpretar África en el inicio de este siglo XXI en clave polifónica, asumiendo con ello la realidad como producto multicausal que requiere la presencia de diferentes discursos para ser abordada. El desarrollo es puesto a debate a través de las herramientas: gobernabilidad, consenso, regionalización, partenariado, *Objetivos de Desarrollo del Milenio* ..., que el momento político neoliberal permite.

Se trata también de un lenguaje con dimensión práctica, quiere trasladar conceptos y herramientas a la realidad. Bajo este fin, es comparable al anterior lenguaje

pero distinguiéndose por el protagonismo del *debate* en lugar del de la *ambigüedad*. Evidenciar el debate existente en torno al desarrollo subraya una dimensión ideológica. Cada argumento, cada herramienta responden a un diseño social; el análisis de éste vuelve irremediablemente secundaria la búsqueda de productos directamente útiles. En la actualidad, estos dos lenguajes se ven incluidos en un contexto histórico que produce conceptos y herramientas de actuación que es necesario interpretar.

La existencia de estructuras internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM), productores de diferentes discursos sobre desarrollo, obliga al libro coordinado por Campos al análisis de las relaciones de poder establecidas entre ambos. Y es que ahora la agenda actual para el desarrollo responde a los fracasos en la gestión de conflictos internacionales (ONU) y a la crítica de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) que empujaron a un esfuerzo argumentativo, mutuo pero independiente<sup>22</sup>. Se trataba de tomar el discurso sobre desarrollo y por ello el PNUD lanza en los noventa la idea de *desarrollo humano sostenible* respondiendo a una nueva orientación de la doctrina económica - recordemos que al crecimiento económico del receptor se le añadía la lucha por las desigualdades internas, el medioambiente y la reducción de la pobreza... Cuando el Banco Mundial acepta este tipo de argumentación desplaza su idea-fuerza, la noción de “falta de bienes”<sup>23</sup> como causa de subdesarrollo. Este proceso de asimilación de significados que demuestra la ósmosis existente entre los lenguajes del poder posibilita llegar a un “consenso de mínimos”<sup>24</sup> representado en Los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Ahora bien, el significado a dar a cualquier mezcla de lenguajes queda incompleto si no atendemos al estado en que queda la balanza de poder tras la permeabilidad argumentativa. El “consenso de mínimos” no debe ocultar cómo la ONU, aunque logra apropiarse del motor ideológico del discurso sobre desarrollo, cede la articulación de los Objetivos del desarrollo del Milenio al Banco Mundial, el cual termina garantizándose el papel internacional de coordinador de las políticas sobre desarrollo<sup>25</sup>.

El espacio generado por un nuevo paradigma desarrollista es habitado por una serie de herramientas y conceptos. Éstos no se presentan aislados sino como señala el estudio sobre África de *Ayuda, mercado y buen gobierno*, responden a una nueva agenda sobre desarrollo. Aún así la nueva preocupación por combatir la pobreza<sup>26</sup> no supera la idea del estado como vehículo a reformar para la mejora de las condiciones de vida del sur. De igual manera, el lenguaje técnico-económico de los estudios sobre cooperación internacional también tiene como diana las competencias del estado.

En definitiva, ha sido la presencia continua del estado o su deseo de existencia lo que ha posibilitado la ilusión del desarrollo<sup>27</sup>, el impacto de la cooperación o el espacio para nuevas formas de convivencia<sup>28</sup>. Pero el esfuerzo académico por interpretar si la nueva agenda sobre desarrollo responde a una nueva teoría neoinstitucional<sup>29</sup> desde los poderes occidentales<sup>30</sup>, implica que el estado puede abrirse a nuevos diseños sociales.

### **Gobernabilidad**

El concepto de *governabilidad* es la piedra angular de esta teoría neoinstitucional. La responsabilidad achacada a los estados africanos en el fracaso de los Planes de Ajuste Estructural al final de la década de los ochenta, concluyó en la necesidad de transformar sus prácticas políticas, al calor de la lógica económica imperante que precisaba de un correcto funcionamiento del estado para lograrlo en el mercado.

Se esquivaba así la preocupación por la capacidad real de una democracia que ayudara a combatir las redes patrimonialistas del estado y ofreciera estabilidad a su población. La equivalencia de los valores liberales y el concepto de democracia identificaban a ésta con los procesos electorales, el multipartidismo, la separación de poderes, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la sociedad civil<sup>31</sup>, a la vez que excluían cualquier construcción propia de la cultura africana<sup>32</sup>. La supremacía de la democracia liberal presentada como un todo o nada impide la apropiación puntual de alguno de sus elementos; a la vez que justifica el nuevo papel de Occidente como tutor y garante de la consolidación del estado africano. La primera vuelta de las

elecciones en la República Democrática del Congo (RDC) puede haber servido para que el norte celebrase ante la sociedad internacional la vigencia de su auto-otorgado papel de tutor.

Del ejemplo puntual de la RDC podemos pasar a la práctica sostenida. Como señala Iglesias-Caruncho, “en los primeros años del nuevo milenio, la importancia de la AOD es aún mayor, al haberse reducido los flujos de capital privado a los PED después de las crisis económicas de fines de los noventa; de modo que en 2001-2003, más del 60% de los flujos netos recibidos en los PED, como promedio, se han debido a la AOD”<sup>33</sup>, podemos suponer la importancia que alcanzan los mecanismo de condicionalidad en los estados del sur. Además, un gran porcentaje del dinero de la cooperación internacional<sup>34</sup> se dirige al fortalecimiento de las instituciones creadas bajo el influjo liberal, formación y asesoramiento de ONG o procesos electorales.

Y es que la importancia de la cooperación internacional en el campo de la gobernabilidad no es leve. Los requisitos para la entrega de ayuda no han permanecido inalterables a la renovación de las agendas. Si antes llevar a cabo una política de ajuste estructural conllevaba el ingreso de fondos en las arcas de los estados del sur<sup>35</sup>, ahora ese ingreso se condiciona a la capacidad de presentar un estado construido bajo “la transparencia institucional”, “la seguridad jurídica” o “los sistemas de gestión públicos”<sup>36</sup>. Esta nueva práctica basada en la selección y no en la condicionalidad directa, es conocida como condicionalidad positiva y también implica la garantía de que la cooperación trabajará por la “promoción de la democracia y los derechos humanos”. La interiorización de estas prácticas en el quehacer de la cooperación internacional permite advertir sobre lo lejos que ha llegado la conexión entre desarrollo y valores liberales en la promesa de una mejor vida para las poblaciones más desfavorecidas.

Podemos percibir la existencia de dos elementos diferentes en la condicionalidad positiva: uno, más *técnico*, orientado a las instituciones que el estado debe crear y proteger y otro, más *político*, ligado a la constatación de derechos, libertades y autonomía para crear soluciones propias a los problemas de la comunidad. Dos maneras

diferentes de entender el término soberanía: como necesidad de instituciones o como capacidades del pueblo. Una vez más resultado del interés por tomar el discurso sobre desarrollo entre el PNUD y BM centrado ahora en el devenir histórico del significado de democracia en los estados del sur.

En todo caso, aunque “no se trata de dos visiones opuestas sino con distintos énfasis”<sup>37</sup>, sería bueno reflexionar sobre el sentido de incorporar un término con una epistemología no concreta a una realidad que, como la de África Subsahariana, se construye más desde los tópicos o clichés del norte que desde el conocimiento de su identidad cultural. Advertimos también que esta ambigüedad, nuevamente, se abre como espacio central dentro del lenguaje de la cooperación internacional; ambigüedad representada en la formulación de diferentes indicadores de gobernabilidad diseñados por el PNUD o por el BM.

Ahora bien, ¿qué herramienta concreta protagoniza finalmente la introducción de estos conceptos en la realidad del sur? El “diálogo de políticas”<sup>38</sup> que negando la visión que homogenizaba los problemas y las recetas para el sur opta por el estudio individual de cada caso. El término “evita el uso del concepto condicionalidad política”<sup>39</sup> y refuerza el protagonismo del sur en su proceso de desarrollo. Para la cooperación internacional, la conveniencia de esta herramienta se debe a “los cambios impulsados en las políticas del receptor” ya que los efectos de la AOD no son sólo directos, sino también debidos a las políticas e instituciones que aseguran su buen uso. Traslada nuevamente su lenguaje técnico al concepto de gobernabilidad.

Este mecanismo está presente en el Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD)<sup>40</sup> y el Acuerdo de Cotonú del 2000 que dirige las relaciones entre Unión Europea y África Subsahariana. Las continuas renovaciones de los anteriores acuerdos<sup>41</sup>, “producto de los diversos avances en materia de teorización del concepto desarrollo”<sup>42</sup>, permiten ver el desarrollo como un término en continua transformación. A lo cual no es ajeno el sistema de cooperación cuyas diversas variables, dirigidas a medir

el impacto de la ayuda, reflejan las tendencias puntuales de la literatura económica en diferentes épocas.

Sirvan de ejemplo las diferencias entre el Plan de Acción de Lagos (1980), analizado en el ensayo del profesor Kabunda, que apostaba por un desarrollo autónomo de África basado en la cooperación entre estados y su autosuficiencia, y el Informe Berg (1983) del BM acorde con la ortodoxia liberal que apostaba por una liberalización del mercado africano como medio de desarrollo.

Pero si el desarrollo es un término en transformación es debido a la variabilidad de los fenómenos naturales y sociales. Diferentes espacios y diferentes tiempos muestran diferentes anhelos de desarrollo<sup>43</sup>. Los avances técnicos que han permitido reducir el espacio y el tiempo han consolidado un nuevo discurso desde el que se actualizan diferentes prácticas. Así como los nuevos documentos estratégicos para la lucha contra la pobreza representan una actualización del ajuste estructural<sup>44</sup>, nuevas formas de organización pueden trasladar la hegemonía occidental al nuevo espacio creado por la globalización.

El Acuerdo de Cotonú representa la posibilidad de hacer una política alejada de la ortodoxia de la Organización Mundial de Comercio y distinta a la de Estados Unidos. Los cuatro acuerdos de Lomé que le preceden desde 1975 no han dado los resultados esperados para el desarrollo del continente africano. La protección dispensada por la Política Agraria Común y la apertura del mercado europeo a las materias primas no elaboradas<sup>45</sup> son causas aducidas para entender este resultado.

El beneficio común que puede representar la creación de zonas francas, como estipula Cotonú, donde comercializar bajo el paraguas del libre mercado no implica una novedad para los productos africanos en relación a Europa y sí representa una nueva ventaja para la expansión de los intereses económicos europeos. Por el contrario, la nueva relación establecida entre la Unión Europea y África basada en la integración

regional del continente según los requisitos del norte, permite mantener vigente un orden que proviene de los poderes hegemónicos. El motor conceptual que permite actualizar el discurso occidental pasa por positivar la inclusión de las economías del sur en la economía global.

Aunque varios estados africanos como Nigeria, Sudáfrica o Argelia defienden con fuerza la idea de la inclusión de la economía africana en un espacio global, eso no despeja la incertidumbre de si se actúa en función de los requisitos que impone la globalización o de las necesidades que presentan sus pueblos. El control sobre el diseño de las relaciones Norte-Sur implica una práctica consciente del poder que no anula la necesidad de justificar su acción. Si los bienes públicos mundiales permitían presentar los intereses del norte como bienes globales, la idea de un partenariado con África traslada la idea de que el desarrollo nos beneficia tanto a nosotros como a las necesidades del sur. Pero al mismo tiempo que se dispone este orden, hay una intrahistoria representada en la vida de las personas que comparten este tiempo.

### **Cambio de dirección. Del Sur al Norte**

Las “Prácticas” presentes en el libro *Ayuda, mercado y buen gobierno* nos enseñan cuánto más rica y diversa es la realidad que los lenguajes que la interpretan. La producción de discursos y herramientas corre paralela a la construcción de identidades. La resistencia del pueblo saharauí<sup>46</sup> se consolida a través del tiempo, usando para ello diferentes tácticas. Su lucha otorga las señas de identidad de un pueblo. La puesta en práctica de formas políticas distintas al discurso liberal, como la *asabiya*, un concepto de solidaridad sobre el que gravita el modo de convivencia de sus gentes, nos hace reflexionar sobre la capacidad de cambiar la dirección de las experiencias políticas. Si en esta recensión hemos ido conduciendo lenguajes y agendas del Norte al Sur, bueno es que ya al final nos atrevamos a manejar la dirección contraria: del Sur al Norte.

Para proponer este esfuerzo, creemos que la experiencia de Marina Temudo en Cubucaré (Guinea - Bissau) nos puede orientar. La investigadora se hace partícipe del

contexto social en el que desarrolla su estudio de campo, logrando levantar las redes horizontales de poder que posibilita la cooperación internacional. Los intereses de ciertas elites se perpetúan a través de la ayuda externa imposibilitando finalmente la diferenciación entre los intereses de la sociedad civil y los del poder político. La opción tomada por la investigadora al denunciar estas prácticas rebota en dirección norte. ¿Puede estar sucediendo en Occidente la misma convivencia entre poderes políticos y agencias de cooperación? Creemos que una “cartografía del poder” parecida a la referida en Cubucaré pero desarrollada en los centros urbanos de poder del norte se encontraría dificultada ante una mayor acumulación de construcciones administrativas, burocráticas o institucionales.

De igual manera y acorde con esta multiplicidad de estructuras, cómo interpretar el significado de la *asabiya* dentro de la realidad del norte. ¿Como una posibilidad real de convivencia ciudadana o como un aliento para buscar otras formas de organización política diferente a la liberal? Las “Prácticas” de *Ayuda, mercado y buen gobierno* al mostrarnos cómo los lenguajes del desarrollo son contestados desde diferentes dinámicas sociales nos indica que descender del plano teórico a la realidad significa percibir antes que nada la diferencia existente entre poner el punto de mira en lo macro (el orden) o en lo micro (la persona). El intento de pretender trabajar sobre esos dos espacios sin pretender ningún cambio en las relaciones de poder que sostienen el primero puede ser una manera de interpretar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Volviendo a las primeras frases con las que empezábamos este trabajo, si lo más atrevido en nuestro tiempo, a tenor de lo que la realidad nos enseña, son unos Objetivos de Desarrollo del Milenio que no presentan en sus ocho Objetivos y dieciocho Metas derechos políticos y carecen de órganos sancionadores para su cumplimiento<sup>47</sup>, bien haríamos en advertir que la gravedad del caso no se debe tanto a la falta de unos derechos políticos individuales en su formulación si no más bien a la carencia de una sustancia política que ilumine internamente Objetivos y Metas. ¿Cómo explicar que quede fuera de los Objetivos cualquier referencia a lo que se ha convertido en una de las señas de identidad de nuestro tiempo, los flujos migratorios económicos, si no es a



través de la exclusión de la sustancia política por naturaleza: el debate sobre la organización del espacio común donde nos toca convivir entre comunidades humanas diferentes en relación a un medio natural seriamente dañado?

La posibilidad, aún así, de hacer política sin debatir sobre la política es un rasgo evidenciado: al pedir concesiones a las farmacéuticas (meta 17), al solicitar un sistema comercial y financiero abierto (meta 12) al pedir la cancelación de la deuda bilateral oficial (meta 13). El recurso a lo técnico, lo objetivo: reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar al día (meta 1); reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años (meta 5), convierten el pragmatismo en motor principal para la acción. Levantados como la gran promesa de los países del norte a los del sur para este siglo XXI y presentes en la actualidad como motor de movilización social, la consecución de los ocho Objetivos y dieciocho Metas, que ya se sabe muy alejada, dependerá si no en exclusividad, sí en gran medida de la articulación entre las diferentes herramientas y conceptos que hemos ido rescatando de la mano de los libros de Iglesias-Caruncho y Alicia Campos. Las señas de identidad que hemos intentado presentar en esta recensión - la gobernabilidad, la condicionalidad política, los nuevos partenariados o el lenguaje técnico de la cooperación - conforman un escenario internacional que debe ser enriquecido con la búsqueda de nuevos espacios y lenguajes desde los que reflexionar sobre otras posibles formas de organizar la convivencia entre los pueblos.

## NOTAS

<sup>1</sup>Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, p. 6. Ver [http://www.mediterraneas.org/IMG/pdf/PLAN\\_DIRECTOR\\_2005-2008.pdf](http://www.mediterraneas.org/IMG/pdf/PLAN_DIRECTOR_2005-2008.pdf).

<sup>2</sup> Plan África 2006-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, p. 149. Para una lectura del Resumen Ejecutivo visitar: <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/C4C81869-0E32-470D-8D5F-7A49AD84D5C0/0/planafrica.pdf>

<sup>3</sup> *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: así nos ven*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo España, Madrid, 2005, p. 7.

<sup>4</sup>Manuel Iglesias-Carucho es actualmente Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Estado español. También trabajó en el Instituto de Cooperación Iberoamericano durante ocho años en diferentes países de América Latina.

<sup>5</sup> José Antonio Alonso es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

<sup>6</sup> IGLESIAS-CARUCHO, Manuel *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Ed. Libros de la Catarata, Madrid, 2005, p. 15.

<sup>7</sup> *Ididem*, p. 380.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>15</sup> El efecto por el cual la Ayuda Oficial al Desarrollo refuerza la inversión del sector público sobre el privado. Por ejemplo, la construcción de infraestructuras llevada a cabo por un gobierno del sur a través de la ayuda financiera.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 161.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 162.

<sup>19</sup> ALCALDE, Ana y ALBERDI, Jokin “Gobernabilidad y Cooperación Internacional al Sur del Sáhara” en CAMPOS, Alicia (Ed.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio del milenio*, Icaria, Barcelona, 2005, ps. 39-69.

<sup>20</sup> En el caso del poder local, véase TEMUDO, Marina “Estado, donantes, ONG y la agenda del buen gobierno en África: el caso de Guinea-Bissau” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 229-254. Sobre el poder estatal, véase CAMPOS, Alicia “Ubicando el desarrollo: las implicaciones políticas de la ayuda en Guinea Ecuatorial y Mozambique” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 255-286.

<sup>21</sup> Véase COLOM, A. “¿Un nuevo rumbo para las políticas del Banco Mundial y el fondo monetario Internacional en África?” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 71-100.

<sup>22</sup> CAMPOS, Alicia “Introducción. Discursos y prácticas del desarrollo en África: ¿diálogos convergentes?” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 11-36.

<sup>23</sup> COLOM, A. “¿Un nuevo rumbo ..., *op. cit.*”

<sup>24</sup> CAMPOS, Alicia “Introducción. Discursos y prácticas ..., *op. cit.*”

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> Véase IGLESIAS-CARUNCHO, Manuel “El impacto de la AOD en la pobreza” en *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Ed. Libros de la Catarata, Madrid, 2005, ps. 149-156.

<sup>27</sup> TEMUDO, Marina “Estado, donantes, ONG ..., *op. cit.*”

<sup>28</sup> GIMENO, Juan Carlos “Los lenguajes de la emancipación en el Bidán” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps.169-247.

<sup>29</sup> ALCALDE, Ana y ALBERDI, Jokin “Gobernabilidad y ..., *op. cit.*”

<sup>30</sup> KABUNDA, Mbuji “De la Unión Africana y del Plan de Acción de Lagos al NEPAD: rupturas y permanencias” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 127-166.

<sup>31</sup> TEMUDO, Marina “Estado, donantes, ONG ..., *op. cit.*”

<sup>32</sup> GIMENO, Juan Carlos “Los lenguajes de la emancipación en ..., *op. cit.*”

- 
- <sup>33</sup> IGLESIAS-CARUNCHO, Manuel *El impacto económico y...*, *op. cit.*, p. 29.
- <sup>34</sup> ALCALDE, Ana y ALBERDI, Jokin “Gobernabilidad y ...”, *op. cit.*
- <sup>35</sup> Véase: TEMUDO, Marina “Estado, donantes, ONG ...”, *op. cit.* y CAMPOS, Alicia “Ubicando el desarrollo ...”, *op. cit.*
- <sup>36</sup> ALCALDE, Ana y ALBERDI, Jokin “Gobernabilidad y ...”, *op. cit.*
- <sup>37</sup> *Ibidem.*
- <sup>38</sup> MARÍN, A. y BIDAURRAZAGA, E. “El nuevo marco de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana en la era pos-Lomé” en CAMPOS, Alicia (ed.), *op. cit.*, ps. 101-125.
- <sup>39</sup> *Ibidem.*
- <sup>40</sup> KABUNDA, Mbuji “De la Unión Africana y del Plan ...”, *op. cit.*
- <sup>41</sup> Desde el Tratado de Roma (1957), las Convenciones de Yaundé en la década de los sesenta hasta los cuatro Convenios de Lomé que abarcan desde 1975 hasta 1995.
- <sup>42</sup> MARÍN, A. y BIDAURRAZAGA, E. “El nuevo marco de las relaciones entre ...”, *op. cit.*
- <sup>43</sup> CAMPOS, Alicia “Ubicando el desarrollo ...”, *op. cit.*
- <sup>44</sup> COLOM, A. “¿Un nuevo rumbo ...”, *op. cit.*
- <sup>45</sup> Con ello, a la desventaja comercial que supone para el productor africano la PAC, habrá que sumar la dificultad añadida para generar tejido industrial local, puesto que lo que se incentiva desde Europa es la llegada de productos específicamente manufacturados.
- <sup>46</sup> GIMENO, Juan Carlos “Los lenguajes de la emancipación en ...”, *op. cit.*
- <sup>47</sup> CAMPOS, Alicia “Introducción. Discursos y prácticas ...”, *op. cit.*