

Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad

Evolución de las políticas y escenarios futuros

CARLO TASSARA

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Citación sugerida: Tassara, Carlo. 2016. Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas públicas y escenarios futuros. Bogotá: Ediciones Unisalle.
A continuacións se encuentran las primeras páginas del texto. El libro completo está disponible en las principales librerías de Colombia y en los siguientes enlaces: http://ebooks.lasalle.edu.co/product/cooperacin-internacional-para-el-desarrollo
http://www.lasalle.edu.co/wps/portal/Home/Principal/LaUniversidad/Edicionesunisalle/noticias/cooperacion_internacional_para_el_desarrollo
https://www.amazon.com/Cooperaci%C3%B3n-internacional-para-desarrollo-escenarios-ebook/dp/B01MRUSPBA

Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad

Evolución de las políticas y escenarios futuros

Carlo Tassara

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
2016

Tassara, Carlo
Cooperación internacional para el desarrollo, gobierno, economía y sociedad : evolución de las políticas y escenarios futuros / Carlo Tassara. -- Bogotá : Ediciones Unisalle, 2016.
132 páginas : mapas, gráficos ; 16 x 23 cm.
Incluye índice de contenido
ISBN 978-958-5400-04-7
1. Cooperación internacional 2. Relaciones internacionales 3. Desarrollo sostenible 4. Colombia - Política económica I. Tít.
327.17 cd 21 ed.
A1554741

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Carlo Tassara
Autor

ISBN impreso: 978-958-5400-04-7
ISBN digital: 978-958-5400-05-4
Primera edición: Bogotá D. C., noviembre de 2016
© Universidad de La Salle

Edición:
Oficina de Publicaciones
Sede Chapinero, Cra. 5 # 59A-44, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 348 8000 exts. 1224 y 1225
Correo electrónico: publicaciones@lasalle.edu.co

Dirección general:
Guillermo Alberto González Triana

Coordinación editorial:
Andrea del Pilar Sierra Gómez

Corrección de estilo:
John Fredy Guzmán

Diseño de carátula:
William Yesid Naizaque Ospina

Diagramación:
William Yesid Naizaque Ospina

Impresión
CMYK Diseño e Impresos SAS

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier procedimiento, conforme a lo dispuesto por la ley.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Prólogo **7**
José Antonio Ocampo

Introducción **9**
Jairo Guillermo Isaza Castro

Desarrollo y cooperación: conceptos e interrogantes **13**

Paradigmas y actores de la cooperación internacional en el siglo XX **25**
Segunda posguerra y años cincuenta: antecedentes 25
Años sesenta: década del desarrollo 37
Años setenta: nuevo orden económico y necesidades básicas insatisfechas 42
Años ochenta: neoliberalismo y efectividad de la cooperación 51
Años noventa: desarrollo humano y liderazgo de la Unión Europea 60

Siglo XXI: nuevos paradigmas y viejas contradicciones **75**
Objetivos de Desarrollo del Milenio 75
Eficacia y nuevas modalidades de la cooperación 77
Cohesión social y desarrollo territorial 86
Auge de la cooperación Sur-Sur y multiplicación de los actores 88
Cooperación para el desarrollo: ¿de quién y para qué? 95

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y escenarios futuros **101**
De la cooperación a la gobernanza del desarrollo 101
Agenda 2030 y escenarios post-2015 108

Bibliografía **115**

Listado de siglas y acrónimos **127**

Prólogo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, debería reorientar la cooperación internacional hacia una abordaje integral que promueva el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental y, al mismo tiempo, adopte un enfoque de derechos basado en el papel y las obligaciones de los Estados para garantizar el desarrollo humano a través de políticas sociales efectivas.

Por mi lado, estoy convencido de que el acuerdo logrado sobre el carácter universal y, por lo tanto, vinculante de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para los países industrializados y en desarrollo se relaciona con el hecho de que estos objetivos, en sus dimensiones tanto económicas como sociales y ambientales, son de naturaleza universal. A la vez, esto requiere de una institucionalidad capaz de ejercer una gobernabilidad eficaz de una agenda global caracterizada por temas como la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad, la regulación del comercio y las inversiones, el calentamiento global y la gestión de los flujos migratorios.

Sin embargo, parece ser que el mundo en el que vivimos está enfrentando lo que algunos definen como la "paradoja de la soberanía": ningún país puede abordar por sí solo los problemas antes mencionados, pero ninguno confía lo suficiente en los otros como para aceptar una coordinación efectiva que limitaría en cierta medida su soberanía convencional.

Este libro de Carlo Tassara, un experto y académico italiano que trabaja desde hace más de treinta años sobre temas de cooperación internacional y políticas sociales en América Latina, ofrece elementos para contestar a interrogantes muy actuales sobre la cooperación internacional para el desarrollo, trazando un recorrido de su evolución con base en el análisis crítico de los

diversos contextos políticos, económicos y sociales de la historia reciente, así como de los principales paradigmas y los actores que los han caracterizado.

Además, esta investigación intenta perfilar la coyuntura en la que se encuentra la cooperación internacional y delinear los escenarios de su proyección futura después de la aprobación de la Agenda 2030, abordando así algunos de los temas antes mencionados. En este contexto, el autor evidencia procesos como el nuevo protagonismo de los países emergentes, la transición hacia un sistema internacional cada vez más multipolar y la creciente importancia en la cooperación del abordaje de temas propios de la gobernanza global.

Por lo anterior, le damos la bienvenida a esta obra, que es una contribución útil e importante para conocer y entender mejor la historia pasada y los desafíos presentes de la cooperación internacional para el desarrollo.

José Antonio Ocampo
Profesor de la Universidad de Columbia
Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU
Nueva York, septiembre de 2016

Introducción

La efectividad de la cooperación internacional para el desarrollo es un tema muy debatido en la literatura especializada. La evidencia a lo largo de casi siete décadas de cooperación, si bien indica que esta es altamente relevante para los países receptores, también deja dudas respecto a su efectividad en ciertos casos y contextos. Por otro lado, el escenario actual, caracterizado por las crisis recurrentes de las economías de los países más industrializados y al ascenso de los países emergentes, ha puesto de actualidad los temas de la "graduación", o sea, del retiro progresivo de la cooperación internacional de los países de renta media alta, por una parte, y de la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur, por otra, que muchos de estos países ofrecen y llevan a cabo con otros países de menores recursos.

La obra del profesor Tassara ofrece una visión comprensiva de la cooperación internacional para el desarrollo, su evolución histórica desde mediados del siglo XX, sus paradigmas y contradicciones y sus perspectivas en el mediano plazo. Para ello, este libro nos ofrece un relato de las transformaciones que han afectado este sector a lo largo de las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial; resalta los cambios de enfoque en la cooperación en función no solo de las dinámicas y efectividad de las intervenciones en el terreno, sino también en atención a los intereses estratégicos de los países donantes, los ciclos económicos, los escenarios del comercio mundial y el clima cambiante de la geopolítica.

Dicho recuento se complementa con un repaso a los nuevos paradigmas que emergen con el cambio del milenio y que no se limitan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas; también comprende una taxonomía de las modalidades emergentes

en la cooperación internacional con consideraciones relativas a su eficacia, según la experiencia recientemente documentada en algunos estudios. El análisis resalta cómo los grandes eventos en el ámbito mundial, tales como la lucha contra el terrorismo, han afectado las prioridades de los países donantes y sus implicaciones en cuanto al destino de la cooperación para el desarrollo.

El libro concluye con una reflexión acerca de los retos y los escenarios que probablemente enfrentará la cooperación internacional de cara a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tal reflexión se centra alrededor de tres temas: a) los cambios estructurales de la geopolítica, b) los escenarios probables en el desarrollo de la agenda post-2015 y c) el posicionamiento de la Unión Europea y de América Latina en este nuevo contexto.

En este punto se identifican tres rutas posibles que puede tomar la cooperación internacional en el curso de las próximas dos décadas. En primer lugar, la cooperación podría adoptar un "enfoque minimalista" centrado en los problemas y las necesidades de los países menos desarrollados en África subsahariana y Asia meridional, lo cual dejaría por fuera de las prioridades a la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, existe la posibilidad de que emerja un "enfoque securitizado" centrado en asistir a estados frágiles como estrategia para contener el avance y la expansión de organizaciones terroristas, nuevamente dejando al margen a la región latinoamericana. La tercera posibilidad sería la prevalencia de un "enfoque de gobernanza global", que reflejaría las orientaciones de la Declaración de Busan y abarcaría además temas relacionados con los flujos del comercio, las inversiones, las migraciones, el cambio climático y las instituciones democráticas, con miras a fortalecer la gobernanza global de estos procesos. A este último enfoque habría que añadirle, como bien lo advierte el autor, la necesidad de regular "los sistemas que influencian el mercado del trabajo, las políticas fiscales y la disponibilidad de recursos para invertir en lo social", a fin de evitar que "los grandes inversionistas tengan más derechos y libertades que la gran mayoría de los habitantes del planeta" (p. 48).

En síntesis, la obra condensa un panorama completo de la cooperación internacional para el desarrollo, y está escrita de forma muy amena tanto para el lector experto en el tema como para los neófitos. Esta característica

hace del texto del profesor Tassara una lectura ideal de apoyo para cursos de posgrado en el área de los estudios del desarrollo, por cuanto provee los elementos para una comprensión holística, actualizada y plural de los asuntos de la cooperación internacional. Por todo ello, valoro que Ediciones Unisalle haya publicado esta obra, que considero como una lectura obligada para estudiantes de posgrado en temas relacionados con el desarrollo social, al igual que para aquellos que cursan últimos semestres de programas de pregrado con interés disciplinar en esta materia.

Jairo Guillermo Isaza Castro, Ph.D.
Director de Posgrados, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de La Salle
Bogotá, septiembre de 2016

Desarrollo y cooperación: conceptos e interrogantes

La "Declaración sobre el derecho al desarrollo", aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1986, afirma:

> [El derecho al desarrollo es un] derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él (artículo 1).

Establece además en su artículo 3 que "los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para [su] realización".

Lo anterior nos lleva a preguntarnos en qué consiste el desarrollo. La respuesta no es fácil, fundamentalmente por dos razones. La primera es que el concepto de desarrollo —y sus aplicaciones prácticas— han evolucionado con el tiempo y se han adaptado a diferentes coyunturas políticas, sociales y económicas. La segunda es que, a menudo, en un mismo periodo histórico, diferentes países, sociedades o grupos sociales pueden expresar distintas concepciones del desarrollo, que a su vez reflejan las ideas, convicciones y expectativas prevalentes en cada una de ellas. En definitiva, según esta lectura, "el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano" (Pérez de Armiño, 2000).

En este contexto no es posible relatar en forma exhaustiva la evolución de este concepto desde el punto de vista teórico; sin embargo, es útil recordar

unas definiciones que pueden ayudar a entender cómo y cuánto han cambiado las cosas desde los años cincuenta hasta la actualidad.

Según Lewis (1954), por ejemplo, el desarrollo se puede lograr por medio de una expansión armónica y global de todos los sectores económicos de un país, sin obviar la singularidad de cada uno de ellos y sin olvidar que el desarrollo económico debe desempeñar una función social determinante. Por su parte, Rostow (1959) precisa que el desarrollo necesita unos cambios tanto en el modo de producción como en los valores de la sociedad, que se orientan progresivamente hacia una mayor propensión a ahorrar e invertir, un incremento del espíritu de iniciativa y una disposición abierta al adelanto tecnológico.

Entre los más recientes aportes se puede mencionar a Sen (1998, 2000) y su elaboración sobre desarrollo humano, inspirada en la teoría de la justicia de Rawls (1971). Según este enfoque, el éxito económico de un país no puede prescindir de la calidad de vida de sus integrantes. En consecuencia, el desarrollo de una sociedad coincide con las oportunidades que gozan las personas que forman parte de ella: "El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos" (Sen, 2000, p. 56). Igualmente, las libertades fundamentales son al mismo tiempo medio y fin del proceso de desarrollo, están íntimamente relacionadas entre sí y pueden reforzarse unas a otras:

> Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal y general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales (p. 28).

Como es evidente, Sen (2000) no solo rescata la importancia de analizar cómo viven concretamente los hombres y las mujeres en los distintos contextos económicos y sociales, sino que identifica las relaciones que existen

entre libertades, capacidades y oportunidades. Por esta vía se abren nuevas fronteras a la hora de analizar la calidad de vida y el bienestar de una sociedad:

> La relación entre la libertad individual y el desarrollo social va más allá de la conexión constitutiva, por importante que ésta sea. Lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas (Sen, 2000, p. 21).

Por ende, la ampliación de las capacidades influencia decididamente la posibilidad de conseguir el desarrollo; indirectamente, porque representa un estímulo a la productividad y al crecimiento económico, aumenta las oportunidades y contribuye a controlar el incremento demográfico; mientras que, "directamente, afecta el ámbito de las libertades humanas, del bienestar social y de la calidad de vida, tanto por su valor intrínseco como por su condición de elemento constitutivo de este ámbito" (Sen, 1998, p. 89).

Al respecto, vale la pena recordar que en 1990 el concepto seniano de desarrollo humano y el respectivo índice de desarrollo humano (IDH) fueron adoptados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que desde esa fecha este índice es objeto de un informe anual de seguimiento.

En esta misma línea, hacia finales de los años noventa, el equipo del PNUD, responsable del mencionado informe anual, reivindicó la necesidad de incluir el acceso a los bienes públicos globales (BPG) entre los insumos necesarios para lograr un desarrollo pleno y sostenible de las capacidades humanas (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

Según este planteamiento, los BPG son medios y oportunidades de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional; en consecuencia, se debe trabajar para alcanzarlos de manera coordinada en los ámbitos global y regional. Son claros ejemplos de BPG los recursos naturales, la paz y la seguridad, la estabilidad económica y financiera, la salud, el conocimiento y la cultura. Todos ellos suponen oportunidades estratégicas que requieren ser abordadas mediante un trabajo coordinado más

allá de las fronteras de los países. Igualmente, sus beneficios deben ser accesibles a todos los países, deben extenderse a todos los grupos de la población y han de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin perjuicio de las generaciones futuras.

Sin embargo, vale la pena señalar que lo anterior tiene que enfrentarse con la "paradoja de la soberanía":

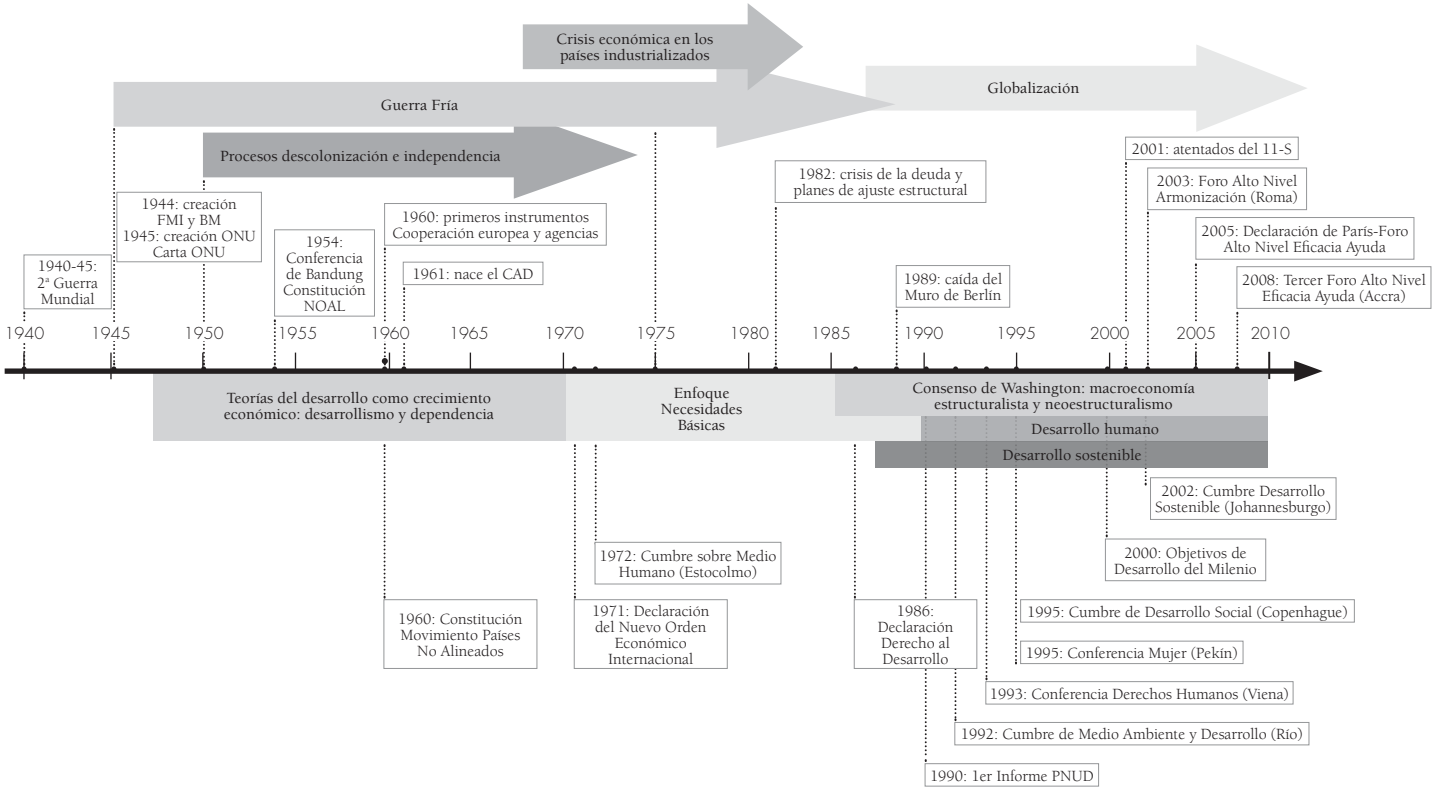
> Al aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía que los llevan a mantenerse al margen de la cooperación internacional, […] los gobiernos nacionales logran un efecto contrario al que buscan, […] debilitan su capacidad de formulación de políticas [y terminan socavando] la misma soberanía que intentan proteger (Kaul y Blondin, 2015, p. 73).

La figura 1 ofrece un bosquejo de los principales hitos en la evolución de la concepción del desarrollo y representa un mapa conceptual útil para abordar la lectura de los siguientes capítulos de este libro.

El concepto de cooperación para el desarrollo tampoco tiene una definición única y aplicable para todo tiempo y lugar. Sobre este tema, Sotillo (2011, pp. 58-68) ha realizado un valioso trabajo de sistematización de las principales definiciones existentes. En todo caso, sus contenidos y prioridades han cambiado a lo largo del tiempo, de acuerdo con los enfoques y valores dominantes, el sentido de corresponsabilidad de los países más industrializados con la situación de otros pueblos (Pérez de Armiño, 2000) y el nivel de asertividad de los otros países en promover sus puntos de vista y prioridades en materia de desarrollo.

Alonso (2009) define la cooperación internacional para el desarrollo como el "conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su progreso económico y social" (p. 16). Otra definición, más articulada, es la de Gómez y Sanahuja (1999, p. 17), que la identifican como un conjunto de acciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de

Figura 1. Principales hitos en la evolución de la concepción del desarrollo



Fuente: Boni (2010, p. 37).

los países del Sur del mundo[1], de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. Por su parte, Agudelo y Missaglia (2016) señalan que la cooperación internacional para el desarrollo es "la estrategia coordinada de las políticas públicas de los actores del sistema internacional para promover el desarrollo humano declinado, hasta hoy, como Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en adelante, como Objetivos de Desarrollo Sostenible" (p. 31).

Obviamente, no faltan múltiples opciones críticas. Gronemeyer (1996) afirma:

> La propia noción de ayuda [al desarrollo] ha sido despojada de la confianza pública en su poder salvador. En estos días usualmente la ayuda solo puede ser aceptada si viene acompañada de amenazas; y quienquiera sea amenazado con ella debería ponerse en guardia (p. 8).

Martínez Peinado (1999) argumenta cómo la cooperación internacional reproduce cabalmente la lógica polarizadora consustancial al sistema capitalista mundial. Por otro lado, Escobar (2007) cuestiona radicalmente tanto el concepto de desarrollo como el de cooperación para el desarrollo: señala que ambos son el resultado de un discurso vehiculado por tecnoestructuras como el Banco Mundial, encaminado a representar y reafirmar el poder de los países más industrializados y de las élites especializadas en el manejo técnico de la cooperación internacional.

Al contrario, Sachs (2005) ha escrito páginas valiosas para demostrar la viabilidad de la cooperación para el desarrollo en la lucha contra la pobreza en un plazo razonable, siempre y cuando se evite la repetición de los errores pasados, se establezcan metas claras, se cuente con una cantidad apropiada de recursos, se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015 y se cree, con este

1 Esta expresión, que se popularizó con la divulgación del Informe de la Comisión Brandt (1979), fue utilizada inicialmente por Raúl Prebish y se refiere al hecho de que la mayoría de los países industrializados se ubica en el hemisferio boreal, o sea, en el Norte del planeta, y la mayoría de los países en desarrollo en el Sur.

propósito, una coordinación internacional realmente eficaz. Según él, "lo cierto es que podemos ayudar a garantizar el desarrollo económico adecuado de los países más pobres. Y debemos hacerlo por nuestro interés" (Sachs, 2006). Y complementa:

> El subdesarrollo […] contribuye a la inestabilidad mundial, las insurrecciones locales y la violencia, el tráfico de drogas y las bases para el terrorismo. La fuerza militar por sí sola no funcionará, porque la raíz del problema es la vulnerabilidad de los pobres y de los hambrientos ante los profetas del odio. Si los donantes siguen dando solo un poco de ayuda, pero no la suficiente para solucionar los problemas de los países más pobres, estos nunca escaparán de la pobreza. Pero si financian un nivel mucho más elevado de inversiones en los próximos años, los países ricos darían a los pobres la oportunidad de impulsar su crecimiento económico, lo cual auguraría el fin de las ayudas (Sachs, 2004).

Igualmente, pese a cierta confusión en la literatura no especializada, la cooperación para el desarrollo no coincide con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que la AOD:

> [Está constituida por] los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: (a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y (b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25% (Boni, 2010, p. 9).

La misma fuente identifica las siguientes características adicionales de la AOD: a) no incluye los fondos erogados directamente por actores privados o sociales, como las fundaciones empresariales y las asociaciones sin ánimo de lucro; b) no puede incluir "finalidades como las militares o las que solo sirvan

para financiar exportaciones del país donante; y c) el país beneficiario debe estar incluido en la lista de países en desarrollo elaborada por el CAD" (Boni, 2010, p. 9). La tabla 1 amplía las características de la AOD.

Tabla 1. Características y tipología de la cooperación vía AOD

Naturaleza	Canal utilizado	Características de los fondos
Técnica: cooperación realizada por medio de la transferencia (o intercambio) de conocimientos, tecnologías, equipos, etc.	Bilateral: el donante canaliza sus fondos directamente hacia el receptor (Estado u otra entidad del país receptor).	No reembolsables: la cooperación se hace a fondo perdido y es una donación.
Financiera: los recursos son puestos a disposición del país receptor, que los gestiiona según los criterios administrativos establecidos por el donante.	Multilateral: el donante remite sus fondos a una organización internacional, como una agencia de Naciones Unidas, que los utiliza para llevar a cabo sus actividades.	Reembolsables: los recursos entregados deben ser devueltos, pero con base en una tasa muy baja (crédito blando).
Apoyo al presupuesto: los recursos ingresan al presupuesto nacional del país receptor, que los administra según las leyes nacionales para financiar el gasto corriente o la inversión pública en actividades para el desarrollo de los grupos más vulnerables.	Multibilateral: el donante ofrece sus fondos a una organización internacional, que ejecuta un proyecto **específico, señalado por el mismo donante,** en un país receptor.	Mixtos: los recursos puestos a disposición del donante son complementados por fondos de origen privado. Se utiliza sobre todo en el marco de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) y los fondos globales.

Nota: esta tabla no se presta para una lectura horizontal. A manera de ejemplo, la cooperación técnica puede ser bilateral, multilateral o multibilateral.

Fuente: elaboración del autor con base en Pérez de Armiño (2000), Boni (2010, p. 11) y Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2016, p. 223).

Queda por abordar otro tema trascendental: ¿por qué se hace cooperación internacional? También en este caso no existe una sola respuesta; al contrario, hasta se podría llegar al extremo de afirmar que hay tantas respuestas cuantos

son los actores institucionales y las personas a las que se les plantea la pregunta. De manera más realista, a continuación se hará el esfuerzo de identificar algunas generalizaciones.

Como recuerda Sotillo (2011), el egoísmo, más o menos disfrazado, está en la base de la cooperación oficial, porque "muchos gobiernos ayudan en función del pragmatismo y de los intereses que tienen como donantes, por lo que la ayuda está asociada a la defensa de esos intereses en distintos campos (economía, geopolítica, seguridad, migraciones, etc.)" (p. 70).

Pero, bajo ciertas circunstancias, este mismo pragmatismo puede ayudar a comprender que una mayor equidad y el logro de mejores condiciones de vida en los países emergentes a menudo generan ventajas globales para todos, incluidos los países más industrializados: en términos políticos, aumento de la estabilidad; económicos, ampliación del mercado mundial; sociales, reducción de las migraciones. Inclusive se presentan ventajas en la esfera militar y de seguridad; por ejemplo, la disminución de los conflictos y del caldo de cultivo del terrorismo.

En el otro extremo, se puede mencionar el altruismo que caracteriza a menudo el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de otras expresiones de la sociedad civil organizadas tanto en lo referente a la realización de los proyectos como en lo que concierne a la labor de cabildeo[2], para influir sobre las políticas de desarrollo de donantes, Estados nacionales, agencias de Naciones Unidas y otros actores supranacionales (tabla 2).

2 En el sentido de la palabra *lobbying*, o sea, la realización de campañas de información y otras acciones dirigidas a influir ante una administración pública u otro tipo de actor (empresa, agencia de cooperación, etc.) para promover decisiones favorables a los intereses de la organización que promueve el cabildeo, o de sectores y grupos sociales de un país que reciben la cooperación (sectores más pobres y desaventajados, pequeños agricultores, pescadores artesanales, mujeres, comunidades indígenas y afrodescendientes, etc.).

Tabla 2. Motivaciones de la cooperación internacional para el desarrollo

Motivación general	Motivaciones específicas	Aplica a
Egoísmo: se persigue sobre todo el interés de los que ofrecen la cooperación.	• Protección e impulso de intereses políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales. • Consolidación del prestigio del país o de la entidad que ofrece la cooperación. • Preservación de la estabilidad internacional en pro del país que ofrece la cooperación (sobre todo a partir del 11/09/2001 y el atentado a los Torres Gemelas). • Control de los flujos migratorios internacionales.	Estados nacionales, agencias oficiales de cooperación internacional, empresas y fundaciones empresariales.
Altruismo: se persigue sobre todo el interés de los que reciben la cooperación.	• Promoción de la justicia social y de la distribución equitativa de la riqueza por razones éticas. • Reparación de los daños causados por algunos países a otros y de la deuda histórica respectiva. • Defensa de los intereses y puntos de vista de los países y grupos sociales desaventajados. • Afirmación/consolidación del punto de vista de la sociedad civil en la agenda internacional.	ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, iglesias, sindicatos, universidades.
Pragmatismo: se persigue el interés de ambas partes, los que ofrecen y los que reciben la cooperación.	• Aprovechamiento de las ventajas comunes originadas por la disminución de los pobres y la ampliación del mercado global. • Gobernanza de la agenda global de desarrollo en pro de la comunidad internacional en su conjunto. • Otras motivaciones específicas que generan una ventaja común a todas las partes involucradas.	Todos los actores antes mencionados.

Fuente: elaboración del autor con base en Sotillo (2011, pp. 65-70), Llistar i Bosch (2007) y Prado (2015).

Sin embargo, tampoco se puede concluir que la cooperación oficial siempre sea egoísta y que la cooperación no estatal siempre sea altruista, si más no fuera porque a veces las ONG buscan y manejan recursos con el propósito principal de garantizar su existencia y reproducir su propia burocracia, mientras que a

veces los actores estatales logran diseñar y ofrecer programas que representan un valor agregado relevante sobre todo para los países receptores.

Aclarado lo anterior, se anota que este texto aborda el análisis de la cooperación para el desarrollo en su acepción más amplia y se dedica a escudriñar los aportes y las características de las distintas formas de cooperación internacional que se han manifestado desde la segunda posguerra hasta nuestros días.

Ahora bien, la cooperación internacional ha ido modificando sus paradigmas y enfoques a través del tiempo. Entre los años cincuenta y los años sesenta, el análisis es muy simple: el "subdesarrollo" se debía a la baja capacidad de ahorro y de inversión; por ende, la cooperación era fundamentalmente una "ayuda a los países pobres", para que aumentaran la producción industrial y el crecimiento[3]. El enfoque adoptado es básicamente económico y está orientado a la constitución del capital físico: por un lado, su papel es dirigir el ahorro de los países industrializados hacia los países en vía de desarrollo; por el otro, apoyar la realización de las infraestructuras necesarias. Los Estados nacionales se ven como los únicos actores de la cooperación, y las relaciones entre donantes y beneficiarios son de tipo jerárquico: no hay "diálogo entre socios" sino "aplicación de las directivas del donante por parte del beneficiario".

Poco a poco, las cosas han cambiado de manera relevante. Hoy en día, la cooperación internacional se concentra en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, el partenariado, la participación activa y la apropiación por parte de los actores locales se han consolidado como enfoques y criterios metodológicos cada vez más universales.

En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los Estados nacionales, sino también los gobiernos subestatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y el sector privado.

Ahora bien, ¿cómo se han producido cambios tan profundos y cómo han influido en ellos el sistema de las relaciones internacionales y las distintas

3 En esta época, las Naciones Unidas establecieron uno de los primeros objetivos cuantitativos para el desarrollo de los países menos industrializados: lograr una tasa de crecimiento del PIB del 5% al año antes de 1970.

coyunturas históricas? ¿Cuáles han sido las fuerzas y los intereses que los han generado e impulsado?

Teniendo en cuenta estas reflexiones, este libro tiene dos propósitos principales. El primero es ofrecer elementos para contestar a los interrogantes anteriormente señalados, trazando, por un lado, una breve historia de la cooperación internacional a través de la presentación de los contextos políticos, económicos y sociales de cada periodo y, por el otro, de los principales paradigmas y actores que los han caracterizado. El segundo propósito es perfilar la coyuntura en la que se encuentra actualmente la cooperación para el desarrollo y los posibles escenarios de su proyección futura.

Este libro ofrece elementos para contestar a varios interrogantes sobre la cooperación internacional para el desarrollo, trazando un recorrido de su evolución basado en el análisis crítico de los diversos contextos políticos, económicos y sociales de la historia reciente; así como de los principales paradigmas y los actores que los han caracterizado.

Además, esta investigación intenta perfilar la coyuntura en la que se encuentra la cooperación internacional y delinear los escenarios de su proyección futura después de la aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En este contexto, el autor evidencia procesos como el nuevo protagonismo de los países emergentes, la transición hacia un sistema internacional cada vez más multipolar y la creciente importancia en la cooperación del abordaje de temas propios de la gobernanza global.

José Antonio Ocampo
Profesor de la Universidad de Columbia
Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU

Esta obra incluye un video del autor en realidad aumentada

1. Descargue la app **Aurasma** en su Android o iOS.
2. Antes de abrirla, escanee este código QR o digite el siguiente enlace: http://auras.ma/s/jgox8
3. Desde la app apunte su dispositivo a la portada del libro a una distancia de entre 10 y 15 cm.
4. Espere a que cargue el contenido y ¡listo!

Ediciones Unisalle

Oficina de Publicaciones
Sede Chapinero, Cra. 5 # 59A-44
Bogotá, Colombia
PBX: 348 8000 exts. 1224 y 1225
publicaciones@lasalle.edu.co
http://www.lasalle.edu.co

ISBN: 978-958-5400-04-7
9 789585 400047